



Możliwość uzyskiwania informacji
przez członków komitetów
monitorujących programy w zakresie
polityki spójności finansowane
w perspektywie finansowej 2021-
2027 a art. 48 ustawy wdrożeniowej

14 września 2023 r.



Spis treści

| | |
|---|---|
| Spis treści..... | 2 |
| Wykorzystane akty prawne | 3 |
| Wykorzystane dokumenty..... | 3 |
| Przedmiot opinii | 5 |
| Najważniejsze tezy | 5 |
| Tryb dostępu do informacji publicznej w Polsce..... | 5 |
| Aspekt podmiotowy trybu dostępu do informacji publicznej | 6 |
| Cel regulacji art. 48 ustawy wdrożeniowej a regulacja konfliktu interesów..... | 7 |
| Funkcje komitetów monitorujących zgodnie z art. 40 rozporządzenia głównego | 8 |
| Prawa i obowiązki członków komitetów monitorujących w Wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej..... | 8 |
| Podsumowanie..... | 9 |

Wykorzystane akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: **„Konstytucja”**

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej: **„u.d.i.p.”**

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.), dalej: **„u.o.o.ś.”**

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. poz. 1079), dalej: **„ustawa wdrożeniowa”**

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, str. 159 z późn. zm.), dalej: **„rozporządzenie główne”**

Rozporządzenie delegowane 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. U. UE. L. z 2014 r. Nr 74, str. 1), dalej: **„rozporządzenie delegowane”**

Wykorzystane dokumenty

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.01.2014 r., I OSK 1982/13, LEX nr 1463438

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.09.2021 r., III OSK 1035/21, LEX nr 3225418

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 7.09.2017 r., II SA/OI 530/17, LEX nr 2366634

Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące komitetów monitorujących na lata 2021-2027 z dnia 21 września 2022 r., dalej: **„Wytyczne”**

Regulamin Komitetu Monitorującego program Fundusze Europejskie dla śląskiego 2021-2027



Regulamin Komitetu Monitorującego program Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027

M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 61

M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 74

M. Porzeżyńska, M. Woźniak [w:] Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz, red. M. Perkowski, R. Poździk, Warszawa 2023, art. 48

M. Jabłoński, K. Wygoda [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 2

Przedmiot opinii

Niniejsza opinia dotyczy przypadków odmowy udzielenia informacji dotyczącej wniosków konkursowych członkom komitetów monitorujących programy w zakresie polityki spójności finansowane w perspektywie finansowej 2021 – 2027 na podstawie art. 48 ustawy wdrożeniowej.

Najważniejsze tezy

1. Art. 48 ustawy wdrożeniowej nie znajduje zastosowania do komitetów monitorujących i ich członków.
2. Podmioty te powinny mieć dostęp do dokumentacji związanej z realizacją programów na podstawie regulacji dotyczących kompetencji komitetów monitorujących, nie zaś na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
3. Ograniczanie dostępu do informacji członkom komitetów monitorujących stanowiłoby naruszenie regulacji unijnych, ustawy wdrożeniowej, wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz regulaminów poszczególnych komitetów monitorujących i uniemożliwiłoby im wykonywanie zadań, do których zostali powołani.
4. Członkowie komitetów monitorujących wykonują swoje uprawnienia w związku z zadaniami wykonywanymi w Komitecie Monitorującym i przy zachowaniu zasad określonych w regulaminie komitetu monitorującego i pozostałych aktach prawnych.

Tryb dostępu do informacji publicznej w Polsce

W Polsce powszechny dostęp do dokumentacji wytworzonej lub wykorzystywanej przez instytucje publiczne jest uregulowany w szczególności przez u.d.i.p. oraz u.o.o.ś. Umożliwienie dostępu do tych informacji wynika z art. 61 ust. 1 Konstytucji, który głosi „*Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*”, a także z art. 74 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „*każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska*”. Zgodnie z Konstytucją, prawo dostępu do informacji ma każdy obywatel polski¹. W odniesieniu do informacji o stanie i ochronie środowiska w doktrynie można znaleźć stwierdzenie, że „*Podmiotem uprawnionym z tytułu tego prawa jest każdy, natomiast podmiot zobowiązany nie jest wprost w tym przepisie wskazany*.”².

Dostęp do informacji publicznej i informacji o środowisku nie jest nieograniczony – ustawodawca zdecydował, że w określonych przypadkach uzasadniona jest odmowa dostępu do pewnych

¹ M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 61.

² M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 74.

informacji (wyłączenia te znajdują się w art. 5 u.d.i.p. oraz art. 16 u.o.o.ś.). W art. 48 ustawy wdrożeniowej zawarto wyłączenie zastosowania trybu dostępu do informacji publicznej oraz informacji o środowisku w odniesieniu do dokumentów i informacji przedstawionych przez wnioskodawców. Właśnie to wyłączenie stało się przedmiotem wątpliwości dotyczących zakresu dostępu członków komitetów monitorujących do dokumentacji konkursowej.

Aspekt podmiotowy trybu dostępu do informacji publicznej

Regulacja u.d.i.p., oraz u.o.o.ś. ma zastosowanie do wszystkich osób fizycznych i prawnych. Regulacja taka ma na celu zapewnienie transparentności działań podmiotów wykonujących funkcje publiczne jak największej grupie osób i podmiotów. Nie oznacza to jednak, że dostęp w trybie przewidzianym w wymienionych ustawach jest nieograniczony. Zgodnie z poglądami orzecznictwa „Zwrot >>każdy<< należy rozumieć **jako każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego**. Termin >>każdy<< nie może być inaczej rozumiany, zważywszy na cel i sens ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej.³”

Wątpliwe jest, czy wspomniany tryb dostępu do informacji jest właściwy wobec organów administracji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z poglądami doktryny „Istota prawa sprecyzowanego w treści art. 61 Konstytucji RP przeczyłaby racjonalności uznania, iż organy, podmioty czy też osoby pełniące różnego rodzaju funkcje publiczne należy traktować jako uprawnionych⁴. Regulacja ta została stworzona, by zapewnić obywatelom transparentność usług publicznych i by kontrolować działania organów państwowych. Możliwość stosowania obywatelskiego trybu dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do przedstawicieli administracji została wykluczona także w orzecznictwie sądów administracyjnych „Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje jedynie obywatelowi i podmiotowi prawa prywatnego. Gmina, będąca organem administracji publicznej, nie jest więc uprawniona do wystąpienia w sprawie o udzielenie informacji publicznej w trybie ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.”⁵. W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne prawodawca przewiduje inne tryby dostępu do informacji zależne od zajmowanego stanowiska⁶.

Dostęp do informacji zgodnie z art. 48 ustawy wdrożeniowej jest ograniczony w odniesieniu do osób prywatnych m.in. jeśli o dostęp do dokumentacji konkursowej wnioskowałby inny potencjalny wnioskodawca. Natomiast **tryb dostępu do informacji publicznej nie ma zastosowania do instytucji państwowych, co prowadzi do wniosku, że również art. 48 ustawy wdrożeniowej nie ma zastosowania do instytucji powiązanych z funkcjonowaniem Funduszy Europejskich**. W innym wypadku musiałyby dojść do nieracjonalnych wniosków, że nawet osoba działająca w Komitecie Monitorującym program w ramach polityki spójności nie może mieć dostępu do dokumentacji konkursowej,

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.01.2014 r., I OSK 1982/13, LEX nr 1463438.

⁴ M. Jabłoński, K. Wygoda [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 2.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 7.09.2017 r., II SA/OI 530/17, LEX nr 2366634.

⁶ M. Jabłoński, K. Wygoda, op. cit.

co znacząco utrudniłoby lub nawet uniemożliwiłoby jej pracę oraz wdrażanie programów finansowanych z Funduszy Europejskich.

Cel regulacji art. 48 ustawy wdrożeniowej a regulacja konfliktu interesów

Wyłączenie możliwości uzyskania dostępu do dokumentacji konkursowej ma służyć ochronie konkurencyjności wśród wnioskodawców oraz własności intelektualnej⁷. Również poprzednia ustawa dotycząca projektów w perspektywie na lata 2014-2020⁸ zawierała podobne ograniczenie dostępu do informacji w art. 37 ust. 7. W uzasadnieniu projektu tej ustawy uznano, że „*Brak wprowadzenia takich przepisów mógłby skutkować dezorganizacją procesu wyboru projektów, zagrażać jego bezstronności albo umożliwić nieuczciwe praktyki polegające na powielaniu w ramach danego konkursu rozwiązań opracowanych przez innych wnioskodawców.*”⁹. Takie samo uzasadnienie znajduje się w uzasadnieniu projektu ustawy wdrożeniowej w odniesieniu do omawianego art. 48¹⁰. Także w orzecznictwie podkreśla się cel ograniczenia dostępu do dokumentacji konkursowej: „*brak wprowadzenia takiego przepisu mógłby skutkować dezorganizacją procesu wyboru projektów, zagrażać jego bezstronności albo umożliwić nieuczciwe praktyki polegające na powielaniu w ramach danego konkursu rozwiązań opracowanych przez innych wnioskodawców*”¹¹. Innymi słowy, np. potencjalny wnioskodawca nie może otrzymać w trybie dostępu do informacji publicznej informacji o konkurencyjnych projektach, by zapobiec potencjalnemu kopiowaniu projektów czy innym nadużyciom.

Należy zatem zauważyć, że cel ten będzie osiągnięty, jeśli informacje o konkursie trafią do podmiotu, który nie ma możliwości nieuczciwego wykorzystania wiedzy o szczegółach wniosku bądź też będzie odpowiednio zobowiązany do zachowania poufności w sposób uniemożliwiający wykorzystanie zdobytej informacji inaczej niż w celu wykonywania własnych zadań publicznych. W odniesieniu do omawianej w opinii sytuacji, można zwrócić uwagę, że regulacje dotyczące komitetów monitorujących zawierają również odpowiednie procedury zapobiegania konfliktom interesów jak i zachowania poufności. Wykluczenie występowania konfliktów interesów i zachowania poufności wynika z rozporządzeń unijnych. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia delegowanego: „*Państwa członkowskie zapewniają, aby partnerzy zaangażowani w przygotowanie naborów wniosków, sprawozdań z postępów oraz w monitorowanie i ewaluację programów byli świadomi swoich obowiązków związanych z ochroną danych, **poufnością i konfliktem interesów.***”. Dodatkowo, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wydał Wytyczne, w których

⁷ M. Porzeżyńska, M. Woźniak [w:] Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. Komentarz, red. M. Perkowski, R. Poździk, Warszawa 2023, art. 48.

⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 z późn. zm.)

⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, s. 40-41.

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, s. 44.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.09.2021 r., III OSK 1035/21, LEX nr 3225418.

również zawarto zobowiązanie komitetów monitorujących do uregulowania kwestii konfliktu interesów (Sekcja 8.2.7. Wytycznych). W efekcie regulaminy komitetów monitorujących dotyczących wszystkich Funduszy Europejskich realizowanych w perspektywie 2021-2027 zawierają regulację dotyczącą konfliktu interesów, która powinna być zgodna z prawem polskim i unijnym¹².

Zastosowanie się przez Instytucję Zarządzającą do Wytycznych eliminuje ryzyko wykorzystania informacji uzyskanych w związku z pełnieniem funkcji w Komitecie Monitorującym.

Funkcje komitetów monitorujących zgodnie z art. 40 rozporządzenia głównego

Zgodnie z art. 19 ustawy wdrożeniowej w zw. z art. 40 rozporządzenia głównego komitety monitorujące mają określone funkcje, te same funkcje komitetów monitorujących zostały wpisane również w rozdziale 7 Wytycznych. Zgodnie ze wspomnianymi aktami prawnymi komitet monitorujący analizuje m. in. postępy we wdrażaniu programu oraz osiąganiu celów pośrednich i celów końcowych oraz wszelkie kwestie mające wpływ na wykonanie programu i środki podjęte w celu zaradzenia tym kwestiom (art. 40 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia głównego).

Funkcje komitetów monitorujących powinny zostać spełnione poprzez działania samego komitetu, grup roboczych oraz poszczególnych członków komitetów monitorujących. W przypadku powielenia kompetencji poszczególnych podmiotów, wątpliwości powinny być rozstrzygane przez regulamin komitetu monitorującego, ewentualnie uchwały komitetu monitorującego lub grup roboczych.

Prawa i obowiązki członków komitetów monitorujących w Wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej

Głównym zadaniem komitetów monitorujących jest monitorowanie wdrażania programów realizowanych ze środków Funduszy Europejskich i w tym celu komitety monitorujące mogą podejmować różne działania, w tym może wydawać zalecenia instytucji zarządzającej (Rozdział 7 p. 5 Wytycznych). Ściśle powiązane z funkcjami całego komitetu monitorującego są prawa i obowiązki członków komitetów.

Obowiązki członków komitetów monitorujących określone są również przez inne akty prawne, m.in. w rozdziale 10 Wytycznych dotyczącym praw i obowiązków członków komitetów monitorujących. Zgodnie z tą regulacją członkowie komitetów monitorujących mają prawo m.in. do przedstawiania stanowisk i opinii reprezentowanych środowisk, konsultowania się z reprezentowanymi środowiskami, wnioskowania o informacje związane z zagadnieniami rozpatrywanymi przez komitet monitorujący (określając w uzgodnieniu z przewodniczącym komitetu monitorującego termin i formę ich udzielenia), **dostępu do dokumentów odnoszących się do rozpatrywanych kwestii niezależnie od etapu prac**

¹² Przykładowo § 12 Regulaminu Komitetu Monitorującego program Fundusze Europejskie dla śląskiego 2021-2027, § 5 Regulaminu Komitetu Monitorującego program Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027



nad tymi dokumentami, wnioskowania o przedstawienie informacji na temat stopnia realizacji wybranych rekomendacji pochodzących z badań ewaluacyjnych. Z kolei wśród obowiązków członków komitetów monitorujących znalazły się obowiązki przedstawiania opinii reprezentowanych środowisk na posiedzeniach komitetów monitorujących oraz przekazywania ww. środowiskom informacji zwrotnej o postępie wdrażania programu, informowania i promowania programu w reprezentowanych środowiskach, zapoznania się z postęпами w zakresie osiągnięcia poszczególnych celów programu, zapoznania się z dokumentacją dotyczącą zagadnień omawianych na posiedzeniu komitetu monitorującego; zapoznania się z przedstawionymi przez sekretariat komitetu monitorującego i sekretariaty grup roboczych dokumentami poświęconymi wdrażaniu programu.

Członkowie Komitetów Monitorujących powinni wykonywać zadania zgodnie z Regulaminem Komitetu Monitorującego oraz Wytycznymi. W celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania całego komitetu monitorującego, członkowie są uprawnieni do podejmowania pewnych działań. Należy zauważyć, że członkom komitetów monitorujących zostały przyznane korespondujące ze sobą prawa i obowiązki, w tym dotyczące zapoznawania się z dokumentami dotyczącymi realizacji programów Funduszy Europejskich w związku z zadaniami wykonywanymi w komitecie monitorującym. W związku z tym twierdzenie, że członkom komitetów monitorujących nie przysługuje prawo dostępu do dokumentacji konkursowej stałoby w sprzeczności z przyznanymi im prawami zgodnie z Wytycznymi.

Podsumowanie

Jak wynika z powyższej analizy, ocena dostępności dokumentacji konkursowej dla członków Komitetu Monitorującego powinna być dokonana nie w trybie dostępu do informacji publicznej, lecz na podstawie aktów prawnych dotyczących powoływania i funkcjonowania Komitetów Monitorujących, w tym ustawy wdrożeniowej i odpowiednich aktów unijnych.

Zgodnie z tymi regulacjami, zadaniem komitetów monitorujących jest między innymi analiza postępów we wdrażaniu mechanizmów Funduszy Europejskich oraz wszelkich kwestii z tym związanych. W związku z wypełnianiem pełnionej funkcji członkom Komitetów Monitorujących zostały przyznane określone prawa i obowiązki. Do ich uprawnień należy między innymi wnioskowanie o dostęp do dokumentów związanych z przyznawaniem środków w ramach Funduszy Europejskich (Rozdział 10 p. 2 lit. g Wytycznych) w ramach rozpatrywanych kwestii. Co więcej, członkowie komitetów monitorujących będący przedstawicielami podmiotów innych niż Instytucja Zarządzająca (w tym organizacji pożytku publicznego) mogą konsultować podejmowane w komitecie decyzje ze swoim środowiskiem na podstawie p. 2 lit. c w Rozdziale 10 Wytycznych. Konsultacje te powinny odbywać się przy zachowaniu zasad określonych w regulaminie danego komitetu monitorującego, w tym z zastrzeżeniem statusu procedowanych dokumentów jako nieobowiązujących, do czasu podjęcia przez komitet monitorujący decyzji w tej sprawie oraz zachowaniem zasad poufności i zapobiegania konfliktom interesów przewidzianych przez odpowiednie regulacje.

W związku z powyższym należy uznać, że odmowa dostępu do informacji związanych z konkursami, w tym odmowa na podstawie art. 48 ustawy wdrożeniowej jest nieuzasadniona, jako że wspomniane przepisy nie mają zastosowania do członków komitetów monitorujących. Członkom komitetów



monitorujących przysługuje dostęp do wspomnianych dokumentów bez potrzeby dodatkowego uzasadnienia. Co więcej, analiza dokumentacji związanej z przyznawaniem Funduszy Europejskich leży w kompetencjach członków komitetów monitorujących i jest ich obowiązkiem.