

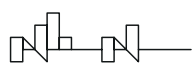
Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE

Przewodnik i praktyczne wskazówki
dla organów krajowych



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Norway grants

Warszawa, 2024

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Opracowali: Justyna Łacny, Marta Sznajder, Cezary Węgliński

Wprowadzenie

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP) chroni nasze prawa – prawa ludzi. Jest dość nowym aktem prawa Unii Europejskiej (2009), który zawiera szeroki katalog obywatelskich, politycznych, socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych praw i wolności. Do jej stosowania i przestrzegania są zobowiązane instytucje UE i państwa członkowskie, gdy działają na podstawie prawa UE. KPP UE wiąże na etapach uchwalania, wykonywania i interpretowania prawa UE oraz prawa krajowego wdrażającego prawo UE. Zapewnia jednostkom ochronę we wszystkich postępowaniach i sprawach prowadzonych wobec nich przez organy unijne i krajowe, w których jest stosowane prawo Unii – bezpośrednio lub pośrednio, poprzez prawo krajowe zapewniające skuteczność prawu UE. KPP UE powinna być zatem również stosowana i przestrzegana w toku wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE. Również w tych ramach ma zapewniać jednostkom ochronę przed działaniami organów władzy – unijnych i krajowych ograniczającymi korzystanie z praw podstawowych przyznanych im w KPP.

Celem tego Przewodnika jest wsparcie pracowników organów krajowych zajmujących się wdrażaniem programów i projektów finansowanych z funduszy UE w toku stosowania KPP oraz przy dokonywaniu oceny przestrzegania KPP przez inne podmioty. Przewodnik ma ułatwiać ustalanie, czy KPP jest skutecznie stosowana i przestrzegana przez organy krajowe w toku realizacji projektów unijnych, czy też czy w badanych sprawach doszło do ograniczenia zawartych w niej praw podstawowych. Stwierdzenie, że wykryte ograniczenie prawa podstawowego było niezgodne z KPP (niedopuszczalne lub nieproporcjonalne) oznacza, że doszło do naruszenia KPP, które należy wyeliminować.

Przewodnik składa się dwóch rozdziałów. **Pierwszy rozdział** Przewodnika o charakterze wprowadzającym, zawiera informacje o roli pełnionej przez KPP w systemie ochrony praw podstawowych jednostek ustalonym w prawie unijnym i krajowym. Wyjaśniono w nim zakres zastosowania KPP – omówiono podmioty uprawnione do korzystania z praw podstawowych ustanowionych w KPP i podmioty zobowiązane do jej stosowania i przestrzegania. Wskazano również sposoby ustalania znaczenia praw podstawowych zawartych w KPP i warunki dopuszczające ich ograniczanie. Rozdział ten kończy przedstawienie skutków naruszenia KPP, które mogą powstać na poziomie jednostek, państw członkowskich i instytucji UE. **Drugi rozdział** Przewodnika ma charakter praktyczny. Zawiera **listę kontrolną**, która jako instrument oceny stosowania i przestrzegania KPP w toku wdrażania projektów unijnych ma wspierać pracow-

ników organów krajowych zajmujących się wdrażaniem projektów unijnych przy dokonywaniu tego rodzaju ocen. Lista kontrolna ma pomóc w przeprowadzaniu samodzielnych badań i ocen i w identyfikowaniu potencjalnych naruszeń praw podstawowych. Dokonanie tego rodzaju ustaleń nie zawsze prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia czy w badanej sprawie KPP jest przestrzegana. Przewodnik ma przedstawić i omówić proces dochodzenia do tej oceny i ułatwić wykrywanie najczęstszych i najbardziej powszechnych rodzajów naruszeń praw podstawowych. Jako publicznie dostępny materiał szkoleniowy może służyć za dokument instruktażowy i punkt odniesienia przy dokonywaniu ocen przestrzegania i stosowania KPP w toku wdrażania projektów unijnych.

Spis treści

Wprowadzenie	3
Definicje i skróty	8
Akty prawne	11
Literatura	13
Materiały pomocnicze	13
Spis orzeczeń	14
Rozdział 1. Czym jest Karta Praw Podstawowych?	17
1.1 Kto może korzystać z KPP?	20
1.2 Kto jest zobowiązany do stosowania KPP?	21
1.2.1 Instytucje UE są zobowiązane do stosowania KPP	22
1.2.2 Państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania KPP, gdy stosują prawo UE	23
1.2.2.1 Stosowanie KPP	24
1.2.2.2 Niestosowanie KPP w „sprawach czysto krajowych”	35
1.2.3 Czy jednostki są zobowiązane do przestrzegania KPP?	35
1.3 Jak ustalać znaczenie praw podstawowych zawartych w KPP?	37
1.4 Karta Praw Podstawowych a Europejska Konwencja Praw Człowieka	39
1.5 Protokół polsko-brytyjski nie wyłącza stosowania KPP	40
1.6 Czy można ograniczyć prawa podstawowe ustanowione w KPP?	41
1.7 Jakie skutki mogą wynikać z ograniczenia praw podstawowych ustanowionych w KPP?	41
1.7.1 Skutki dotyczące jednostek	42
1.7.1.1 Wykładnia przepisu krajowego zgodna z KPP	42
1.7.1.3 Bezpośredni skutek przepisów KPP	43
1.7.1.4 Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie KPP	44
1.7.2 Skutki dotyczące państwa członkowskiego	45
1.7.2.2 Niespełnienie horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego stosowania KPP (art. 15 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE)	47
1.7.2.3 Mechanizm warunkowości (rozporządzenie 2020/2092 dotyczące mechanizmu warunkowości)	48

1.7.3	Skutki dotyczące instytucji UE	51
1.7.3.1	Sądowa kontrola przestrzegania KPP przez TSUE	51
1.7.3.2	Pozasądowa kontrola przestrzegania KPP	51

Rozdział 2. Praktyczne wskazówki na temat stosowania KPP przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE 53

	Lista kontrolna jako instrument oceny zgodności działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE	53
	Konstrukcja listy kontrolnej: etapy oceny zgodności działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE	54
2.0	Kwestia wstępna: Czy KPP ma zastosowanie do sprawy?	55
2.1	Pierwszy etap oceny: stwierdzenie czy prawo podstawowe chronione przez KPP zostało ograniczone w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego?	56

Czerwone flagi – prawa podstawowe ustanowione w KPP w wysokim stopniu narażone na możliwość ograniczania przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE 62

Art. 7	Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego	62
Art. 8	Ochrona danych osobowych	64
Art. 20	Równość wobec prawa	66
Art. 21	Zakaz dyskryminacji	68
Art. 26	Integracja osób niepełnosprawnych	70
Art. 41	Prawo do dobrej administracji	72
Art. 47	Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu	74
Art. 48	Domniemanie niewinności i prawo do obrony	77
Art. 49	Zasada legalizmu i proporcjonalności kar	79
Art. 50	Zakaz ponownego sądenia lub karania za ten sam czyn	81

Żółte flagi – Prawa podstawowe ustanowione w KPP w średnim stopniu narażone na możliwość ograniczania przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE 83

Art. 11	Wolność wypowiedzi i informacji	83
Art. 12	Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się	85
Art. 13	Wolność sztuki i nauki	87
Art. 14	Prawo do nauki	88
Art. 15	Wolność wyboru zawodu i prawo podejmowania pracy	89
Art. 16	Wolność prowadzenia działalności gospodarczej	91
Art. 17	Prawo własności	92
Art. 22	Różnorodność kulturowa, religijna i językowa	94
Art. 23	Równość kobiet i mężczyzn	95
Art. 24	Prawa dziecka	96
Art. 25	Prawa osób w podeszłym wieku	97

Art. 31	Należyte i sprawiedliwe warunki pracy.....	98
Art. 34	Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna.....	99
Art. 36	Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.....	101
Szare flagi: prawa podstawowe ustanowione w KPP w niskim stopniu narażone na możliwość ich ograniczenia przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE.....		102
Art. 1	Godność.....	102
Art. 2	Prawo do życia.....	104
Art. 3	Prawo do integralności (fizycznej i psychicznej).....	105
Art. 4	Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.....	107
Art. 5	Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej.....	108
Art. 6	Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego.....	109
Art. 9	Prawo do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny.....	110
Art. 10	Wolność myśli, sumienia i religii.....	112
Art. 18	Prawo do azylu.....	113
Art. 19	Ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji.....	114
Art. 27	Prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa.....	115
Art. 28	Prawo do rokowań i działań zbiorowych.....	116
Art. 29	Prawo dostępu do pośrednictwa pracy.....	118
Art. 30	Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy.....	119
Art. 32	Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych.....	120
Art. 33	Życie rodzinne i zawodowe.....	121
Art. 35	Ochrona zdrowia.....	123
Art. 37	Ochrona środowiska.....	125
Art. 38	Ochrona konsumentów.....	127
Art. 39	Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.....	128
Art. 40	Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych.....	129
Art. 45	Swoboda przemieszczania się i pobytu.....	130
Podsumowanie.....		131
2.2	Drugi etap oceny: stwierdzenie przez organ krajowy czy KPP dopuszcza możliwość ograniczenia prawa podstawowego przysługującej jednostce na jej podstawie?	132
2.3	Trzeci etap oceny: stwierdzenie przez organ krajowy, czy ograniczenie prawa podstawowego przyznanej jednostce na mocy KPP jest proporcjonalne?.....	134
2.4	Wniosek – ocena zgodności działań organu krajowego z KPP UE	138
Zakończenie.....		140
Załącznik 1: Podział praw podstawowych zawartych w KPP według stopnia prawdopodobieństwa ich ograniczania przez organy krajowe w kontekście poszczególnych typów działań.....		142
Załącznik 2: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.....		147
Załącznik 3: Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych.....		158

Definicje i skróty

beneficjent – beneficjent funduszy UE, np. przedsiębiorca korzystający z funduszy UE, podwykonawca projektu finansowanego z funduszy UE

budżet UE – krótkoterminowy plan UE, sporządzany na czas jednego roku, na podstawie Wieloletnich Ram Finansowych, który określa i zatwierdza kwoty dochodów (zasobów własnych UE) i wydatków uznanych za niezbędne dla funkcjonowania UE. Podstawę traktatową budżetu UE stanowią art. 310–325 TFUE

dane osobowe – dane, które umożliwiają identyfikację osoby, również w sposób pośredni, poprzez zestawienie kilku danych

dyskryminacja bezpośrednia – nierówne niekorzystne traktowanie osoby ze względu na niedozwolone kryterium różnicujące, czyli cechy charakteryzujące tę osobę, np. płeć (w tym tożsamość płciową), rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię, lub przekonania, poglądy polityczne i inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną

dyskryminacja pośrednia – nierówne niekorzystne traktowanie osoby ze względu na niedozwolone kryterium różnicujące w sytuacji, w której z pozoru neutralny przepis, kryterium lub praktyka (nieodwołujące się wprost do niedozwolonego kryterium różnicującego) stawia tę osobę w niekorzystnym położeniu, w porównaniu z innymi osobami (np. dyskryminacja obcokrajowców poprzez wprowadzenie wymogu znajomości języka polskiego)

działanie lub zaniechanie organu krajowego – akty tworzenia i stosowania prawa oraz czynności faktyczne, np. kontrole

EFS Plus - Europejski Fundusz Społeczny Plus

EKPCZ – Europejska Konwencja Praw Człowieka

EKS – Europejska Karta Społeczna

EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

FS – Fundusz Spójności

fundusze UE – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, Fundusz Spójności, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – fundusz finansujący dotacje i pożyczki udzielane państwom członkowskim na wspieranie reform i inwestycji prowadzonych w tych państwach. Finansuje działania, które mają złagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii koronawirusa COVID-19, zapewnić, by państwa członkowskie były bardziej odporne na wyzwania i możliwości związane z zieloną i cyfrową transformacją oraz ułatwić im osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. przy jednoczesnym pobudzeniu wzrostu gospodarczego

instytucje UE – instytucje UE (Rada Europejska, Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny, Europejski Trybunał Obrachunkowy), organy UE (m.in. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejski Komitet Regionów, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Inspektor Ochrony Danych, Europejska Służba Działań Zewnętrznych), agencje zdecentralizowane UE (np. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Agencja Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA), Europejska Agencja Środowiska (EEA), Frontex, Prokuratura Europejska (EPPO)) czy inne jednostki działające w ramach struktur UE

jednostka – osoba fizyczna, osoba prawna lub inny podmiot, któremu przysługują prawa i wolności określone w Karcie Praw Podstawowych UE; najczęściej pojęcie to odnosi się do beneficjentów końcowych, ale niekiedy także do beneficjentów finansowania w kontekście przysługujących im praw

KPP, Karta – Karta Praw Podstawowych UE

lista kontrolna – instrument oceny zgodności działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE, zob. Rozdział 2 Przewodnika

molestowanie / molestowanie seksualne – niepożądane zachowanie, które ma związek z płcią (w tym tożsamością płciową), rasą, kolorem skóry, pochodzeniem etnicznym lub społecznym, cechami genetycznymi, językiem, religią lub przekonaniami, poglądami politycznymi lub wszelkimi innymi poglądami, przynależnością do mniejszości narodowej, majątkiem, urodzeniem, niepełnosprawnością, wiekiem lub orientacją seksualną albo/w tym o charakterze seksualnym, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie onieśmielającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery

naruszenie prawa podstawowego – sytuacja, w której w wyniku zastosowania przepisu UE lub krajowego albo działania organu unijnego lub krajowego doszło do ograniczenia prawa podstawowego, w sposób niedopuszczalny (zob. Rozdział 2.2) i nieproporcjonalny (zob. Rozdział 2.3)

nieprawidłowość – każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania jednostki, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet UE poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem (zob. art. 2 punkt 33 rozporządzenie nr 2021/1060)

ograniczenie prawa podstawowego – sytuacja, w której w wyniku zastosowania przepisu unijnego lub krajowego albo działania organu unijnego lub krajowego jednostka nie może korzystać z prawa podstawowego (zob. Rozdział 2.1). Nie jest to pojęcie tożsame z naruszeniem prawa podstawowego.

organ krajowy – podmiot publiczny lub niepubliczny, który wykonuje zadania zlecone przez podmiot publiczny (np. wyspecjalizowane agencje)

państwo prawa – wartość prawa UE, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, oparty na podstawowych zasadach prawa, takich jak zasada pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasada skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasada podziału władzy oraz niedyskryminacji i równości wobec prawa (art. 2a rozporządzenia 2020/2092 ustanawiający mechanizm warunkowości)

prawo podstawowe – prawo lub wolność przyznana przez Kartę Praw Podstawowych

przepis/prawo krajowe – akty prawa powszechnie obowiązującego oraz regulacje, które nie mają mocy powszechnie wiążącej przyjmowane przez organy krajowe na potrzeby wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE, np. regulaminy konkursów, postanowienia umów o dofinansowanie projektów, wytyczne

przepis/prawo UE – akty prawa pierwotnego i wtórnego UE

przetwarzanie danych osobowych – działanie, które polega na porządkowaniu, przechowywaniu, adaptowaniu, modyfikowaniu, pobieraniu, przeglądaniu, wykorzystywaniu, ujawnianiu, rozpowszechnianiu lub udostępnianiu, dopasowywaniu, łączeniu, ograniczaniu, usuwaniu lub niszczeniu danych osobowych

Przewodnik – niniejszy dokument

rozporządzenia funduszowe – rozporządzenia, które określają zasady wydatkowania poszczególnych funduszy UE, np. rozporządzenie 2021/1058 dotyczące EFRR i FS, rozporządzenie 2021/1057 dotyczące FS Plus, rozporządzenie 2021/1056 dotyczące FST, rozporządzenie 2021/1139 dotyczące EFMRA i rozporządzenie 2021/1059 dotyczące Interreg

Sąd UE – Sąd Unii Europejskiej, obok Trybunału Sprawiedliwości jeden z dwóch głównych organów sądowych w strukturze instytucji UE

stosowanie prawa – działalność organów unijnych lub krajowych, która polega na wydawaniu decyzji indywidualnych lub podejmowaniu innych czynności w oparciu o przepisy prawa i regulacje uzupełniające wobec wskazanego jednostkowo podmiotu lub grupy podmiotów.

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

TUE – Traktat o Unii Europejskiej UE

UE – Unia Europejska

wdrażanie projektów UE – wszystkie etapy realizacji projektów finansowanych z funduszy UE

Wyjaśnienia do KPP – Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz. Urz. UE C 303, 14 grudnia 2007 r., s. 17) – oficjalny dokument interpretacyjny UE przyjęty przez Konwent opracowujący KPP, stosowany w celu wykładni przepisów KPP (art. 52 ust. 7 KPP i art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE)

Akty prawne

Przepisy UE – rozporządzenia

- [rozporządzenie 2988/1955 dotyczące ochrony interesów finansowych UE](#) – Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 312, 23.12.1995, s. 1).
- [rozporządzenie RODO](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 s. 1).
- [rozporządzenie finansowe 2018/1046](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L 193 z 30.7.2018, s. 1).
- [rozporządzenie 2020/2092 dotyczące mechanizmu warunkowości](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE L 4331 z 22.12.2020, str. 1).
- [rozporządzenie 2021/241](#) ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2021, s. 17).
- [rozporządzenie 2021/1056 dotyczące FST](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz. Urz. UE L 231, 30.06.2021, s. 1).
- [rozporządzenie 2021/1057 dotyczące EFS Plus](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające Rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz. Urz. UE L 231, 30.06.2021, s. 21).

- [rozporządzenie 2021/1058 dotyczące EFRR i FS](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz. Urz. UE L 231, 30.06.2021, s. 60).
- [rozporządzenie 2021/1059 dotyczącym Interreg](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (Dz.Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 94).
- [rozporządzenie 2021/1060 dotyczące funduszy UE](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231, 30.6.2021, s. 159).
- [rozporządzenie 2021/1139 dotyczącym EFMRA](#) – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1139 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1004 (Dz.Urz. UE L 247 z 13.07.2021, s. 1).

Przepisy UE – dyrektywy

- [dyrektywa Rady 2000/78/WE](#) z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2 grudnia 2000 r., s. 16)
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/1371](#) z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.Urz. UE L 198 z 28.07.2017, s. 29)

Przepisy UE – inne akty

- [Wytyczne dotyczące zapewnienia poszanowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych](#) (2016/C 269/01) (Dz. Urz. UE C 269, 23.07.2016, s. 1)
- [Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE](#) – KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE (COM/2020/711 final), 2.12.2020

Przepisy prawa polskiego

- [ustawa wdrożeniowa](#) – ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. 2022 poz. 1079)

Literatura

- A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, Warszawa 2020.
- D. Miąsik, Zasady i prawa podstawowe, Warszawa 2022.
- D. Leczykiewicz, Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights, „European Law Review” 2013, Vol. 38.
- Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Wladasch, M. Wróblewski, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników, Warszawa 2014.
- M. Sznajder, C. Węgliński, M. Wróblewski (red.), Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi, Sprawozdanie bazowe opracowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Polska), 2023.

Materiały pomocnicze

- Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2020), Zastosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w stanowieniu prawa i kształtowaniu polityki na szczeblu krajowym, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2020 ISBN 978-92-9474-648-1 doi:10.2811/44941 TK-04-18-616-PLN online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_pl.pdf
- EU Charter App (aplikacja mobilna): <https://fra.europa.eu/en/charterapp>
- European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, Handbook on European non-discrimination law, 2018 online: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_non_discr_law_ENG
- European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, Handbook on European data protection law, 2018, online: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_data_protection_ENG

Spis orzeczeń

T-4/20 - Sieć Badawcza Łukasiewicz – Wyrok Sądu z dnia 27 kwietnia 2022 r., w sprawie, T-4/20 Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii przeciwko European Commission

C-92/09 i C-93/09 – Volker und Markus Schecke i Eifert – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 2010 r., w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR i Hartmut Eifert przeciwko Land Hessen

C-135/13 – Szatmári Malom – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 maja 2014 r., w sprawie C-135/13, Szatmári Malom Kft. przeciwko Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve

C-401/11 – Soukupová – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawie C-401/11, Blanka Soukupová przeciwko Ministerstvo zemědělství

T-108/18 – Universität Koblenz–Landau v EACEA – Wyrok Sądu z dnia 24 lutego 2021 r., w sprawie T-108/18, Universität Koblenz–Landau przeciwko Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego

T-604/15 - Ertico - ITS Europe p. Komisji – Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., w sprawie T-604/15, European Road Transport Telematics Implementation Coordination Organisation przeciwko Komisji Europejskiej

C-562/12 – Liivimaa Lihaveis – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 2014 r., w sprawie C-562/12, Liivimaa Lihaveis MTÜ przeciwko Eesti–Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee

C-150/10 – Beneo–Orafti – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 lipca 2011 r., w sprawie C-150/10, Bureau d'intervention et de restitution belge przeciwko Beneo–Orafti SA.

C-251/21 – Piltenes meži – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 2022 r., w sprawie C-251/21, „Piltenes meži” SIA przeciwko Lauku atbalsta dienest

C-59/17 – SCI Château du Grand Bois – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 sierpnia 2018 r., w sprawie C-59/17, Château du Grand Bois SCI przeciwko Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

C-391/09 – Runevič–Vardyn i Wardyn – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 maja 2011 r., w sprawie C 391/09, Malgożata Runevič–Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus miesto savivaldybės administracija i inni.

C-293/12 i C-594/12 – Digital Rights Ireland – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r., w sprawach połączonych C-293/12 i C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd przeciwko Minister for Communications, Marine and Natural Resources i in. oraz Kärntner Landesregierung i in.

C-362/14 – Schrems I – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 dnia października 2015 r. w sprawie C-362/14, Maximillian Schrems przeciwko Data Protection Commissioner

C-419/14 – WebMindLicenses – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2015 r., w sprawie C-419/14, WebMindLicenses kft przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatóság

C-414/16 – Egenberger – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2018 r., w sprawie C-414/16, Vera Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV

[C-279/09](#) – DEB – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r., w sprawie C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland

[C-610/10](#) – Komisja p. Hiszpanii – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2012 r., w sprawie C-610/10, Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii

[C-176/13 P](#) – Rada p. Bank Mellat – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lutego 2016 r., w sprawie C-176/13 P, Rada Unii Europejskiej przeciwko Bankowi Mellat

[C-200/13 P](#) – Rada p. Bank Saderat Iran – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 kwietnia 2016 r., w sprawie C-200/13 P, Rada Unii Europejskiej przeciwko Bankowi Saderat Iran

[C-650/13](#) – Delvigne – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r., w sprawie C-650/13, Thierry Delvigne przeciwko Commune de Lesparre Médoc i Préfet de la Gironde

[C-418/11](#) – Texdata Software – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 września 2013 r., w sprawie C-418/11, Texdata Software GmbH

[C-265/13](#) – Torralbo Marcos – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 marca 2014 r., w sprawie C-265/13, Emiliano Torralbo Marcos przeciwko Korota SA i Fondo de Garantía Salarial

[C-617/10](#) – Åkerberg Fransson – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r., w sprawie C-617/10, Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi

[C-20/00 i C-64/00](#) – Booker Aquaculture i Hydro Seafood – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 2003 r., w sprawach połączonych C-20/00 i C-64/00, Booker Aquacultur Ltd i Hydro Seafood GSP Ltd przeciwko The Scottish Ministers

[C-300/04](#) – Eman i Sevinger – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2006 r., w sprawie C-300/04, M.G. Eman i O.B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag

[C-555/07](#) – Kükükdeveci – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 stycznia 2010 r., w sprawie C-555/07, Seda Kükükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG.

[C-144/04](#) – Mangold – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 2005 r., w sprawie C-144/04, Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm

[C-176/12](#) – Association de médiation sociale – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2014 r., w sprawie C-176/12, Association de médiation sociale przeciwko Union locale des syndicats CGT i in.

[C-101/01 – Lindqvist](#) – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2003 r., w sprawie C-101/01, Postępowanie karne przeciwko Bodil Lindqvist

[C-282/10 – Dominguez](#) – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2012 r., w sprawie C-282/10, Maribel Dominguez przeciwko Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre

[C-6/90 i C-9/90](#) – Francovich i Bonifaci – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1991 r., w sprawach połączonych C-6/90 oraz C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i in. przeciwko Republice Włoskiej

[C-46/93 i C-48/93](#) – Brasserie du Pêcheur SA – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1996 r., w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland oraz The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in.

[C-293/97](#) – The Queen p. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley i in. – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1999 r., w sprawie C-293/97, The Queen

przeciwko Secretary of State for the Environment i Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: H.A. Standley i in.

C-44/79 – Hauer p. Land Rheinland-Pfalz – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 grudnia 1979 r., w sprawie C-44/79, Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz

C-201/15 – AGET Iraklis – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., w sprawie C-201/15, Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) przeciwko Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalis kai Koinonikis Allilengyis

C-441/14 – DI – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 kwietnia 2016 r., w sprawie Dansk Industri (DI) przeciwko Sucession Karsten Eigil Rasmussen

C-131/12 – Google Spain i Google – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 maja 2014 r., w sprawie Google Spain SL i Google Inc. przeciwko Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) i Mariowi Costesze Gonzálezowi

C-283/11 – Sky Österreich – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 stycznia 2013 r., w sprawie Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk

C-2/10 – Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 lipca 2011 r., Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl i Eolica di Altamura Srl przeciwko Regione Puglia

C-520/21 – Bank M. SA. – Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 15 czerwca 2023 r., Arkadiusz Szcześniak przeciwko Bank M. SA.

Rozdział 1.

Czym jest Karta Praw Podstawowych?

[Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej](#) (dalej: KPP) zapewnia ochronę praw i wolności (praw podstawowych) przysługujących każdemu człowiekowi: **osobistych, obywatelskich, politycznych, gospodarczych i społecznych. Poszanowanie praw człowieka jest jedną z wartości na których opiera się UE (art. 2 TUE).**

Pojęcia „**prawa podstawowe**”, użyte w tytule i w treści KPP oraz „**prawa człowieka**”, do których odwołuje się art. 2 TUE są bliskoznaczne. W traktatach unijnych¹ pojęcie „prawa podstawowe” jest używane w przepisach dotyczących spraw wewnętrznych UE określających m.in. zadania realizowane przez państwa członkowskie w ramach UE, zwane politykami unijnymi i ustanowione w tym celu unijne ramy prawne i instytucjonalne. Pojęcie „prawa człowieka” jest natomiast stosowane w traktatowych przepisach odnoszących się do stosunków zewnętrznych UE, regulujących jej relacje z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Przewodnik ma wspomóc instytucje krajowe w realizacji programów i projektów wdrażanych w ramach polityki spójności UE (polityki wewnętrznej UE) finansowanych z funduszy UE. Ma ułatwić instytucjom krajowym stosowanie i przestrzeganie KPP, a jednostkom zapewniać ochronę praw i wolności przyznanych im w tej KPP. W Przewodniku będzie zatem stosowane pojęcie „praw podstawowych”.

KPP przyznaje określone prawa obywatelom UE (osobom, które posiadają obywatelstwo państwa członkowskiego) i osobom, które mieszkają w UE. Wymaga ona, aby były one przestrzegane przez instytucje UE i przez państwa członkowskie wtedy, gdy stosują one prawo UE (zob. pkt 1.2.2 Przewodnika). **KPP taką samą ma moc prawnie wiążącą jak unijne traktaty (TUE i TfUE)**². Te wszystkie trzy akty prawne – TUE, TfUE i KPP – są aktami pierwotnego prawa UE, które znajdują się na szczycie w hierarchii źródeł prawa UE. Są zatem w UE prawami nadrzędnymi. KPP, tak jak traktaty unijne, stanowi kryterium oceny ważności przepisów prawa wtórnego UE (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji³) oraz przepisów krajowych. Oznacza to, że niedopuszczalne jest, aby przepisy unijne lub krajowe pozbawiały nas – jednostek – praw pod-

¹ Traktacie o funkcjonowaniu Unii (TFUE), Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) i KPP

² art. 6 ust. 1 TUE.

³ art. 288 TFUE.

stawowych przyznanych nam w KPP lub ograniczały nam możliwość korzystania z nich. Jest to dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy zezwala na to KPP.

KPP jest dość krótkim aktem prawnym. Składa się z preambuły i 54 artykułów zawartych w siedmiu rozdziałach, które określają prawa dotyczące godności, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i wymiaru sprawiedliwości. Poszczególne rozdziały KPP dotyczą:

- I. **Godności**, w którym ustalono zakaz stosowania kary śmierci (art. 2 KPP), tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania (art. 4 KPP), niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5 KPP);
- II. **Wolności**, który zawiera prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 KPP), do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (art. 9 KPP), wolność myśli, sumienia i religii (art. 10 KPP), prawo do nauki (art. 14 KPP), wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 KPP) i prawo własności (art. 17 KPP);
- III. **Równości**, który określa zasady równości wobec prawa (art. 20 KPP), równości kobiet i mężczyzn (art. 23 KPP) oraz otwartą listę zakazanych przesłanek dyskryminacji (art. 21 KPP);
- IV. **Solidarności**, który ustanawia prawa społeczne, w tym dotyczące zbiorowych praw pracowniczych (art. 27 i art. 28 KPP), ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30 KPP), zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34 KPP), ochrony zdrowia (art. 35 KPP), dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36 KPP) oraz prawa związane z ochroną środowiska (art. 37 KPP) i konsumentami (art. 38 KPP);
- V. **Praw obywatelskich**, który zawiera prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP) i dostępu do unijnych dokumentów (art. 42 KPP), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44 KPP) i skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43 KPP);
- VI. **Wymiaru sprawiedliwości**, który określa prawo do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem oraz prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (art. 47 KPP), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48 KPP), zasady legalności i proporcjonalności kar względem czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49 KPP) oraz zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (zasada *ne bis in idem*) (art. 50 KPP);
- VII. **Postanowień ogólnych dotyczących wykładni i stosowania KPP**, które odnoszą się do zakresu stosowania KPP (art. 51 KPP), wykładni ustalonych w niej zasad i praw (art. 52 KPP), poziomu ochrony praw podstawowych przysługujących na jej podstawie (art. 53 KPP) i zakazu nadużywania praw (art. 54 KPP).

Zasadnicza część praw podstawowych ustanowionych w KPP nie jest nowa. Nowatorstwo przypisywana KPP polega na zebraniu w jej treści praw wynikających z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, praw zawartych w różnych aktach prawa unijnego i krajowego oraz ustanowionych w umowach międzynarodowych przyjętych w ramach Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz przyjętych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). W KPP zawarto kilka „**współczesnych**” **praw podstawowych** uwzględniających zachodzące zmiany społeczne i postęp naukowo-techniczny, np. prawo do ochrony danych osobowych, prawo do dobrej administracji, zakaz reprodukcji i klonowania istot ludzkich. Dzięki zebraniu praw podstawowych w KPP mają się one stać bardziej widoczne dla osób, którym prawa te przysługują, a korzystanie z tych praw ma być łatwiejsze.

KPP jest głównym, lecz nie jedynym źródłem praw podstawowych uznawanych w UE⁴.

- Od lat 70-tych ubiegłego wieku, wobec braku (wówczas) wspólnotowego aktu prawnego ustalającego katalog praw podstawowych przysługujących jednostkom, TSUE zapewniał ochronę tych praw nadając im rangę **zasad ogólnych prawa UE**. Taki status ma np. zasada pewności prawa, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (zasada ochrony zaufania) i zakaz nadużywania prawa. Obecnie związek między zasadami ogólnymi prawa UE a KPP jest złożony. Oba te źródła praw podstawowych mają ten sam status prawa pierwotnego UE, a zakres ich ochrony często się pokrywa – wynikające z nich prawa podstawowe wywodzą się z podobnych standardów międzynarodowych i konstytucyjnych państw członkowskich. Orzecznictwo TSUE dotyczące zasad ogólnych prawa UE było ponadto inspiracją w toku prac nad KPP. Choć TSUE nie przesądził jednoznacznie relacji pomiędzy zasadami ogólnymi prawa UE a KPP⁵ przyjmuje się, że **zasady ogólne prawa UE pełnią co najmniej dwie funkcje w unijnym systemie ochrony praw podstawowych**. Po pierwsze, są one wskazówką interpretacyjną w toku wykładni KPP – jeżeli przepis KPP zawiera prawo podstawowe, które TSUE uznał już za zasadę ogólną prawa UE, to orzecznictwo TSUE dotyczące tej zasady powinno wskazywać znaczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP. Po drugie, zasady ogólne prawa UE stanowią samoistne źródło praw podstawowych, których KPP nie zawiera.
- Prawa podstawowe znaleźć można również w **traktatach unijnych**, np. w art. 16 TUE, który zawiera prawo do ochrony danych osobowych, art. 24 TUE (prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich), art. 18 TFUE (zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową), czy art. 157 TFUE (prawo do równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie pracy i płacy). Prawa podstawowe są też ustalane w **aktach prawa wtórnego UE**, np. w dyrektywach antydyskryminacyjnych⁶.
- Ochronę praw podstawowych w UE zapewniają również **umowy międzynarodowe**, których stronami są UE i wszystkie państwa członkowskie. Wiodącą rolę w tym obszarze pełni [Rada Europy](#) – organizacja międzynarodowa specjalizująca się w ochronie praw człowieka, do której należą wszystkie państwa członkowskie. Przyjęta w jej ramach [Europejska Konwencja Praw Człowieka](#) (1950) (EKPCz) zapewnia ochronę praw obywatelskich i politycznych oraz pozwala jednostkom zaskarżać naruszenia praw tych przez państwa-strony tej Konwencji do [Europejskiego Trybunału Praw Człowieka](#) w Strasburgu⁷. Natomiast [Europejska Karta Społeczna](#) (1996) (EKS) zapewnia ochronę praw ekonomicznych i społecznych. UE jest też stroną umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka. W 2011 r. przystą-

⁴ Więcej: D. Miąsik, Zasady i prawa podstawowe, Warszawa 2022.

⁵ W niektórych sprawach odwołuje się do obu źródeł – zasad ogólnych zawierających prawa podstawowe i KPP, zob. C-441/14 – DI, pkt 22.

⁶ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2 grudnia 2000 r., s. 16–22.

⁷ Do ETPCz odwołuje się wprost art. 6 ust. 3 TUE stanowiąc, że prawa podstawowe zagwarantowane w tej Konwencji i wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

piła do przyjętej w ramach ONZ [Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych](#) (2006) – pierwszej umowy międzynarodowej ustanawiającej minimalne standardy ochrony osób z niepełnosprawnościami.

- Ostatnim, nie mniej ważnym źródłem ochrony praw podstawowych w UE są **konstytucje państw członkowskich**. W orzecznictwie dotyczącym praw podstawowych TSUE często odwołuje się do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, szukając w nich źródeł inspiracji dla ochrony tych praw.

KPP określa podstawowe prawa, których zarówno UE, jak i państwa członkowskie muszą przestrzegać przy wdrażaniu prawa UE⁸.

1.1 Kto może korzystać z KPP?

Adresatem większości praw podstawowych są **osoby fizyczne**, przysługują one „każdemu”, bez względu na narodowość czy status danej osoby. Do tych praw zalicza się: art. 1 KPP (godność człowieka), art. 2 KPP (prawo do życia), art. 3 KPP (prawo do integralności), art. 4 KPP (zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania), art. 5 KPP (zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej), art. 9 KPP (prawo do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny), art. 18 KPP (prawo do azylu), art. 19 KPP (ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji), art. 23 KPP (równość kobiet i mężczyzn), art. 24 KPP (prawa dziecka), art. 25 KPP (prawa osób w podeszłym wieku), art. 26 KPP (integracja osób niepełnosprawnych), art. 29 (prawo dostępu do pośrednictwa pracy), art. 30 KPP (ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy), art. 31 KPP (należyte i sprawiedliwe warunki pracy), art. 32 KPP (zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy), art. 33 KPP (życie rodzinne i zawodowe), art. 34 KPP (zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna), art. 39 KPP (prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego), art. 40 KPP (prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych), art. 45 KPP (swoboda przemieszczania się i pobytu) i art. 46 KPP (opieka dyplomatyczna i konsularna).

Z niektórych praw podstawowych mogą korzystać wyłącznie **obywatele UE**. Obywatel UE jest każdą osobą, która posiada obywatelstwo państwa członkowskiego UE. Obywatelstwo UE uzyskuje się z mocy prawa UE, automatycznie, w momencie uzyskania obywatelstwa państwa członkowskiego, obywatelstwo unijne jest dodatkowe względem obywatelstwa krajowego. Wyłącznie obywatelom UE KPP przyznaje:

- prawo do podejmowania pracy i wolność wyboru zawodu (art. 15 ust. 1 KPP),
- swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 KPP),
- prawo do niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zastosowania traktatów (art. 21 ust. 2 KPP),
- prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach samorządowych (art. 39 i art. 40 KPP),
- prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terenie UE (art. 45 KPP)

⁸ Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, UE uznaje prawa, wolności i zasady określone w KPP UE która ma taką samą moc prawną jak traktaty.

- prawo do ochrony przez instytucje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich (art. 46 KPP).

Część praw podstawowych KPP adresuje do **ściśle określonych osób**. Przykładowo, obcokrajowcom przyznaje prawo do azylu (art. 18 KPP), pracownikom – zbiorowe prawa pracownicze (art. 27 i art. 28 KPP) i prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30 KPP), a dzieciom – prawo do bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców oraz prawo do ochrony, opieki i do wyrażania poglądów (art. 24 KPP).

Z niektórych praw podstawowych ustanowionych w KPP mogą również korzystać **osoby prawne mające siedzibę w UE**. KPP przyznaje osobom prawnym:

- prawo dostępu do dokumentów instytucji UE (art. 42 KPP),
- prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na niewłaściwe administrowanie przez instytucje UE (art. 43 KPP)
- prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44 KPP).

TSUE przyjmuje, że osobom prawnym przysługują też inne prawa podstawowe ustanowione w KPP. Stoi on na stanowisku, że osoby te mogą się powoływać na postanowienia KPP, w których nie zostały wymienione jako adresaci. Zakres ochrony przyznanej osobom prawnym i osobom fizycznym różni się jednak pod względem zakresu i poziomu. Według TSUE osoby prawne mogą korzystać z:

- prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 KPP) (sprawa [C-92/09 – Volker und Markus Schecke](#))
- prawa do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP) (sprawa [C-92/09 – Volker und Markus Schecke](#))
- prawa do pomocy prawnej (art. 47 ust. 3 KPP) (sprawa [C-279/09 – DEB](#)).

Z orzecznictwa TSUE wynika również, że na KPP mogą się powoływać nie tylko osoby prywatne, ale także **podmioty publiczne**, w tym państwa członkowskie (sprawa [C-610/10 – Komisja p. Hiszpanii](#), pkt 48–52), podmioty państwowe (sprawa [C-176/13 P – Rada p. Bank Mellat](#), pkt 49 i 52) i państwowe banki (sprawa [C-200/13 P – Rada UE p. Bank Saderat Iran](#), pkt 47).

1.2 Kto jest zobowiązany do stosowania KPP?

Obowiązek stosowania KPP, polegający na zapewnieniu uprawnionym jednostkom możliwości korzystania z przyznanych im praw podstawowych spoczywa na instytucjach, organach i wszystkich jednostkach organizacyjnych UE (instytucje UE) oraz na państwach członkowskich w zakresie, w jakim stosują prawo UE (art. 51 ust. 1 KPP). W tym punkcie Przewodnika zostaną przedstawione obowiązki związane ze stosowaniem KPP przez instytucje UE, a w punkcie kolejnym – zobowiązania spoczywające w tych ramach na organach krajowych państw członkowskich (zob. pkt 1.2.2. Przewodnika).

1.2.1 Instytucje UE są zobowiązane do stosowania KPP

Obowiązek stosowania KPP spoczywa na wszystkich instytucjach UE (Komisji Europejskiej, Parlamencie Europejskim, Radzie Europejskiej, Trybunale Sprawiedliwości UE, Europejskim Trybunale Obrachunkowym i Europejskim Banku Centralnym), na organach i na jednostkach organizacyjnych UE oraz na personelu tych podmiotów wykonującym powierzone im obowiązki. Obowiązek stosowania KPP spoczywa na instytucjach UE niezależnie od tego, czy stosują one prawo UE (wówczas KPP stosuje się tak jak w przypadku państw członkowskich), czy też działają poza jego ramami, np. stosują akty prawa UE poza terytorium UE (wówczas są związane KPP, natomiast państwa członkowskie nie) – na ten temat więcej w 1.2.2 Przewodnika. W obszarze wdrażania programów finansowanych z funduszy UE przez państwa członkowskie do przestrzegania KPP są zgodnie z tymi zasadami zobowiązane organy takie jak [Europejskie Biuro ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych \(OLAF\)](#) i [Prokuratura Europejska](#), wyspecjalizowane w prowadzeniu postępowań administracyjnych i karnych w państwach członkowskich mających chronić interesy finansowe UE, a także Europejski Trybunał Obrachunkowy prowadzący czynności kontrolne w państwach członkowskich.

Instytucje UE są zobowiązane do stosowania i przestrzegania KPP we **wszystkich prowadzonych działaniach**, w tym w toku procedur legislacyjnych stosowanych do uchwalania aktów prawnych UE, w toku stosowania przepisów UE, a także w toku sądowej kontroli przepisów UE i ich stosowania. We wszystkich tych obszarach może zaistnieć sytuacja, w której instytucja UE naruszy KPP. Może do tego dojść, gdy np. Rada i Parlament Europejski w rozporządzeniu określającym zasady wydatkowania funduszy UE zobowiąże organy krajowe do publikacji danych osobowych beneficjentów tych funduszy z naruszeniem przepisów KPP, które zapewniają ochronę ich danych osobowych (art. 8 KPP). Do uchybienia KPP może też dojść, przykładowo, gdy OLAF, w toku dochodzenia administracyjnego prowadzonego w państwie członkowskim w sprawie podejrzanego nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy UE, przeprowadzi czynności kontrolne w mieszkaniu podejrzanego o to osoby z naruszeniem jej prawa do poszanowania życia prywatnego (art. 7 KPP), nie poinformuje jej o stawianych zarzutach i uniemożliwi jej odniesienie się do zebranych dowodów, z naruszeniem jej prawa do obrony (art. 48 KPP) (na temat skutków naruszenia KPP przez instytucje UE zob. 1.7.3 Przewodnika).

Prawa podstawowe zawarte w KPP pełnią dwie główne funkcje w prawie UE. Po pierwsze, są **wskazówką interpretacyjną w toku wykładni przepisów UE**. Wykładni tych przepisów należy dokonywać w świetle praw podstawowych zawartych w KPP, a jeżeli przepisy UE są niejednoznaczne należy przyjmować wykładnię najbardziej zgodną z prawami podstawowymi. W tym kontekście znana jest sprawa C-131/12 – Google Spain, w której TSUE ustanowił „prawo do bycia zapomnianym”, czyli prawo każdej osoby fizycznej do żądania usunięcia z wyszukiwarki internetowej informacji, które jej dotyczą przez operatora usług internetowych. Choć prawo to nie było wyraźnie zawarte w dyrektywie 95/46/WE⁹, TSUE wyinterpretował to prawo z niej, odczytując treść tej dyrektywy w świetle art. 7 KPP, który chroni prawo do poszanowania życia prywatnego i art. 8 KPP ustalającego prawo do ochrony danych osobowych.

Po drugie, **prawa podstawowe zawarte w KPP stanowią kryterium ważności przepisów UE i przepisów krajowych wdrażających przepisy UE**. Akt prawa UE, który narusza prawa podstawowe zawarte w KPP jest nieważny, o czym orzeka wyłącznie TSUE, np. w wyroku wydanym w trybie skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE

⁹ Dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych.

(art. 263 TfUE) lub w trybie prejudycjalnym (art. 267 TfUE) – zob. pkt 1.7.3.1 Przewodnika. W głośnej sprawie C-293/12 – Digital Rights Ireland TSUE orzekł o nieważności dyrektywy 2006/24/WE w sprawie zatrzymywania danych¹⁰ ze względu na nieustanowienie w niej zabezpieczeń zapewniających ochronę danych osobowych, z naruszeniem art. 7 (prawo do poszanowania życia prywatnego) i art. 8 KPP (prawo do ochrony danych osobowych) (zob. pkt 1.7.3.1 Przewodnika). Natomiast **kolizje pomiędzy prawami podstawowymi zawartymi w KPP a przepisami krajowymi wdrażającymi prawo UE** są rozstrzygane na różne sposoby, np. poprzez wykładnię przepisów krajowych zgodną z KPP, poprzez bezpośrednie stosowanie przepisów KPP lub też przez odmowę stosowania przepisu krajowego niezgodnego z KPP. Konflikt taki prawodawca krajowy jest zobowiązany rozstrzygnąć uchyleniem przepisu krajowego niezgodnego z KPP (zob. pkt 1.7.1 Przewodnika).

1.2.2 Państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania KPP, gdy stosują prawo UE

Do stosowania KPP są też zobowiązane państwa członkowskie, gdy stosują prawo UE. Pojęcie „państwa członkowskiego” w rozumieniu KPP jest szerokie i obejmuje władze centralne, organy regionalne i lokalne oraz organizacje publiczne wykonujące prawo UE¹¹. Zgodnie z orzecznictwem TSUE pojęcie „państwa członkowskiego” obejmuje również podmioty, którym niezależnie od ich formy prawnej, na podstawie aktu władzy publicznej i pod jego kontrolą, państwo członkowskie powierzyło wykonywanie usług użyteczności publicznej i które w tym celu dysponują uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami („emanacja państwa”, zob. sprawa [C-282/10 – Dominguez](#)). Jeżeli takie podmioty wykonują prawo Unii to są zobowiązane przestrzegać KPP tak samo jak wszystkie inne organy krajowe. Należy zatem przyjąć, że pojęcie państwa członkowskiego obejmuje wszystkie organy krajowe zaangażowane we wdrażanie programów i projektów finansowanych z funduszy UE, w tym instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, komitety monitorujące, instytucje audytowe i inne, realizujące zadania w tym obszarze powierzone przez państwo. Wszystkie te podmioty są zobowiązane do przestrzegania KPP.

Komisja wyjaśnia, że do stosowania KPP są też zobowiązani beneficjenci funduszy UE, którym niezależnie od ich formy prawnej, państwo członkowskie powierzyło odpowiedzialność za wykonywanie usług użyteczności publicznej pod kontrolą państwa i którzy w tym celu dysponują uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami¹². Założenie to jest słuszne, gdyż oznacza, że do przestrzegania KPP są zobowiązani wyłącznie ci beneficjenci funduszy UE, którzy działają jako „emanacja państwa”. Obowiązek stosowania KPP spoczywa zatem wyłącznie na tych beneficjentach, którzy pod kontrolą państwa realizują powierzone im zadania publiczne i w związku tym dysponują kompetencjami władczymi powierzonymi im przez państwo. Jest to sytuacja rzadka, najczęściej beneficjenci funduszy UE są podmiotami prywatnymi (np. osobami fizycznymi, osobami prawnymi, mającymi inną formę prawną), którzy na własną odpowiedzialność realizują projekty finansowane z fun-

¹⁰ Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE.

¹¹ Wyjaśnienie dotyczącym art. 51 ust. 1 KPP.

¹² Wytoczne Komisji dotyczące zapewnienia poszanowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (2016/C 269/01), pkt 2.2.1 i 3.3, (Wytoczne Komisji dot. KPP).

duszy UE na podstawie umów o ich realizację, zawartych z instytucjami krajowymi. Wdrażając projekty UE nie realizują zadań publicznych powierzonych im przez państwo, ani też nie dysponują koniecznymi w tym celu kompetencjami władczymi. Co do zasady zatem beneficjenci funduszy UE nie są związani KPP, co nie oznacza, że nie spoczywa na nich obowiązek poszanowania ustanowionych w niej praw podstawowych. Są zobowiązani je przestrzegać, lecz źródłem tego obowiązku nie jest KPP, lecz inne obowiązujące je akty prawa UE i prawa krajowego.

1.2.2.1 Stosowanie KPP

W myśl postanowień KPP, państwa członkowskie są zobowiązane ją stosować „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują prawo UE”¹³. A zatem organy krajowe stosują KPP wyłącznie wtedy, gdy działają w zakresie stosowania prawa UE¹⁴. Są związane KPP, gdy na podstawie prawa UE lub prawa krajowego stosowanego w związku z prawem UE prowadzą „sprawy unijne” (zob. 1.2.2.1.1 Przewodnika). Natomiast nie spoczywa na ich obowiązek stosowania KPP, wtedy gdy działając wyłącznie na podstawie przepisów krajowych rozstrzygają „sprawy czysto krajowe” (zob. 1.2.2.1.2 Przewodnika).

1.2.2.1.1 Stosowanie KPP w „sprawach unijnych”

Aby organ krajowy był związany KPP musi podejmować działanie związane ze „ze stosowaniem prawa UE” (art. 51 ust. 1 KPP). Kluczowe jest zatem ustalenie znaczenia tego pojęcia, gdyż determinuje ono bowiem obowiązek stosowania KPP przez organy krajowe. TSUE nadaje temu pojęciu szerokie znaczenie i uznaje, że obejmuje ono wszystkie przypadki stosowania, wykonywania i wdrażania prawa UE przez państwa członkowskie i oznacza to samo co „działanie w ramach prawa UE”¹⁵. Przepis krajowy wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, jeżeli w danej sprawie jest stosowany przepis UE (bezpośrednio lub pośrednio, poprzez prawo krajowe) inny niż samo domniemanie naruszenie KPP. **Aby być związanym KPP organ krajowy musi zatem działać, czy też prowadzić sprawę, na podstawie przepisu UE lub na podstawie przepisu krajowego stosowanego w celu wdrożenia prawa UE.**

Obowiązek stosowania KPP spoczywa na wszystkich organach krajowych, niezależnie od rodzaju wykonywanych kompetencji (ustawodawczych, wykonawczych, sądowych), ich usytuowania w strukturze państwa (centralnych, regionalnych i lokalnych; rządowych i samorządowych) i ich innych cech. Poniżej wskazano przykładowe sytuacje, w których organy krajowe są zobowiązane do stosowania KPP.

- **Organy krajowe są związane KPP, m.in. gdy przyjmują przepisy krajowe, które wdrażają przepisy UE.** Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) państwa członkowskie i ich organy krajowe są zobowiązane do realizacji zadań wynikających z traktatów i do współpracy w tym zakresie z instytucjami UE¹⁶. Zobowiązanie to obejmuje m.in. wymóg przyjęcia przepisów krajowych, a także ich zmiany lub uchylenia, w celu zapewnienia skuteczności prawa UE. A zatem, gdy organy krajowe przyjmują, nowelizują lub uchylają przepisy krajowe na podstawie i w celu określonym w przepisach UE, wdrażają prawo UE do krajo-

¹³ Artykuł 51 ust. 1 KPP.

¹⁴ Wyjaśnienia do art. 51 KPP.

¹⁵ TSUE, C-419/14 – WebMindLicenses, pkt 66; C-650/13 – Delvigne, pkt 25–27; C-418/11 – Texdata Software, pkt 73; C-265/13 – Torralbo Marcos, pkt 29 i 30.

¹⁶ Wyrok TSUE, sprawy połączone, C-20/00 i C-64/00 – Booker Aquacultur (C-20/00) i Hydro Seafood (C-64/00); C-300/04 – Eman i Sevinger.

wego porządku prawnego i zapewniają możliwość jego skutecznego stosowania w państwie członkowskim. W toku procedur legislacyjnych, w których są przyjmowane przepisy krajowe, które regulują sytuacje objęte zakresem stosowania prawa UE, organy krajowe są zobowiązane do poszanowania KPP. Spoczywa na nich obowiązek takiego formułowania przepisów krajowych, które zapewnia jednostkom możliwość korzystania z praw podstawowych gwarantowanych im w KPP.

Tytułem ilustracji, KPP będzie wiązać krajowego prawodawcę, który na podstawie rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE przyjmuje przepisy określające organy krajowe odpowiedzialne za kontrole wydatkowania funduszy UE i stosowane przez te organy procedury kontrolne. Brak tych przepisów oznaczałby, że państwo członkowskie nie wywiązuje się z obowiązku ochrony interesów finansowych UE nałożonego w art. 325 TFUE i innych przepisach UE. Innym przykładem są przepisy dotyczące ochrony podmiotów korzystających z funduszy UE. Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE, państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić jednostkom skuteczną ochronę prawną w dziedzinach objętych prawem Unii. Przyjęte w tym celu przepisy krajowe mogą określać np. procedury rozstrzygania sporów powstających na gruncie wydatkowania funduszy UE i właściwe w tych sprawach organy krajowe. Również tego rodzaju przepisy krajowe muszą zapewniać jednostkom ochronę praw podstawowych gwarantowanych im w KPP.

- **Organy krajowe są zobowiązane do stosowania KPP, gdy bezpośrednio stosują przepisy UE i na ich podstawie prowadzą działania.** Sytuacja ma miejsce, gdy – przykładowo – w toku postępowań zmierzających do odzyskania funduszy UE wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości, organy krajowe bezpośrednio stosują art. 3 rozporządzenia 2988/1995 dotyczącego ochrony interesów finansowych UE, który określa terminy przedawnienia nieprawidłowości lub art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia ustalający nakaz stosowania z mocą wsteczną kary łagodniejszej. Wówczas organy krajowe są związane KPP;
- **Organy krajowe są zobowiązane do stosowania KPP, gdy stosują przepisy krajowe wdrażające przepisy UE.** Organy krajowe są związane KPP również wtedy, gdy stosują przepisy krajowe wdrażające prawo UE i zapewniające jego wykonanie w państwie członkowskim. Obowiązek stosowania KPP powstanie wtedy, gdy przykładowo organ krajowy na podstawie prawa zamówień publicznych wdrażającego unijne dyrektywy z tego zakresu, organizuje przetargi w projektach finansowanych z funduszy UE. W takim przypadku jest zobowiązany do stosowania KPP. Innym przykładem są sankcje nakładane przez organy krajowe – organy administracyjne lub sądy za naruszenia prawa UE, np. za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE. Gdy fundusze UE są wydatkowane w wyniku nieprawidłowości¹⁷ lub oszustw naruszających interesy finansowe UE¹⁸ państwa członkowskie są zobowiązane do nakładania na ich sprawców skutecznych, proporcjonalnych i odstraszaających sankcji - administracyjnych lub karnych. Aby wymóg ten zrealizować mogą stosować sankcje ustanowione w prawie krajowym, nakładane za porównywalne naruszenia prawa krajowego, np. za niezgodne z prawem wydatkowanie dotacji finansowanych z budżetu państwa. Mogą też ustanowić specjalne sankcje stosowane wyłącznie w przypadku niezgodnego z prawem wydatkowania

¹⁷ art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2988/1995

¹⁸ dyrektywa 2017/1371

funduszy UE. Niezależnie od przyjętego wariantu lub ich kombinacji, w toku nakładania sankcji za naruszenia prawa UE, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania KPP, np. domniemania niewinności podejrzewanej osoby, zapewnienia jej prawa do obrony (art. 48 KPP) i przestrzegania zasady legalności i proporcjonalności kar (art. 49 KPP).

Uwaga: **dla zastosowania KPP nie wystarczy, że organ krajowy jedynie działa w obszarze regulowanym prawem UE**, np. prowadzi sprawy związane z wdrażaniem polityki spójności. Aby był związany KPP musi prowadzić czynności na podstawie prawa UE. A zatem organ krajowy stosuje KPP, gdy prowadzi „sprawę unijną”. Wówczas standard ochrony praw podstawowych wyznacza KPP. TSUE przyjmuje, że nie mogą występować sytuacje podlegające prawu UE, w których prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa UE oznacza więc jednocześnie stosowanie praw podstawowych chronionych na mocy KPP (sprawa C-617/10 – Åkerberg Fransson, pkt 19–21). Wskazuje się, że KPP jest „cieniem” prawa UE – podąża za nim i jest stosowana zawsze razem z nim. Podążający za prawem UE „cień” KPP chroni jednostkę przed naruszeniem gwarantowanych w niej praw podstawowych przez organy władzy – unijne i krajowe. Jest jej orężem zapewniającym ochronę przed działaniami instytucji UE i państw członkowskich ograniczającymi korzystanie z jej praw podstawowych ustanowionych w KPP.

Jeżeli natomiast działanie organu krajowego nie wiąże się ze stosowaniem prawa UE, nie jest prowadzone na jego podstawie, a zatem organ działa lub rozstrzyga sprawę „czysto krajową”, to nie jest zobowiązany do stosowania KPP. Ochronę praw podstawowych zapewnia wówczas jednostkom prawo krajowe lub międzynarodowe.

1.2.2.1.2 Stosowanie KPP w toku wdrażania programów finansowanych z funduszy UE

Powyżej wskazane reguły dotyczące stosowania KPP mają zastosowanie do organów krajowych zaangażowanych we wdrażanie programów i projektów finansowanych z funduszy UE w latach 2021-2027. Jeżeli te organy działają w zakresie stosowania prawa UE¹⁹, tj. na podstawie przepisów UE lub przepisów krajowych stosowanych w celu wdrożenia prawa UE, to są związane z KPP.

1.2.2.1.2.1 Stosowanie przepisów UE dotyczących wdrażania programów finansowanych z funduszy UE

Omówienie obowiązków spoczywających na organach krajowych dotyczących stosowania KPP w toku wdrażania programów finansowanych z funduszy UE można rozpocząć

¹⁹ art. 51 ust. 1 KPP.

od przytoczenia zobowiązań nałożonych w tym zakresie na państwa członkowskie. Po pierwsze, poszanowanie praw podstawowych i przestrzeganie KPP stanowi jedną z **horyzontalnych zasad**, które państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać w toku całego cyklu wdrażania programów – na etapie ich przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji²⁰. Po drugie, i co ważniejsze, skuteczne stosowanie i wdrażanie KPP stanowi też jeden z **horyzontalnych warunków podstawowych**, które państwa członkowskie są zobowiązane spełniać przy przygotowywaniu programów i w trakcie ich realizacji²¹. Istotne jest, że – inaczej niż w przypadku horyzontalnych zasad – niespełnienie przez państwo członkowskie horyzontalnych warunków podstawowych, w tym dotyczącego skutecznego stosowania i wdrażania KPP, może prowadzić do istotnych konsekwencji finansowych. W przypadku bowiem, gdy w ocenie Komisji państwo członkowskie nie spełnia horyzontalnego warunku podstawowego przed wdrażaniem programów lub w ich trakcie, Komisja odmawia refundacji wydatków przedłożonych przez to państwo we wniosku o płatność. Oznacza to, że Komisja nie dokonuje płatności na rzecz tego państwa do czasu, kiedy uzna, że państwo to wypełniło horyzontalny warunek podstawowy. Problematyka ta zostanie przedstawiona w tym rozdziale i w pkt 1.7.2.2 Przewodnika.

Z powyższego wynika, że obowiązek stosowania KPP spoczywa na wszystkich organach krajowych wdrażających programy i projekty finansowane z funduszy UE. W ujęciu instytucjonalnym są to organy działające w ramach systemu zarządzania i kontroli programu, który państwo członkowskie jest zobowiązane ustanowić i zapewnić jego skuteczne funkcjonowanie w całym okresie programowania. Do przestrzegania KPP będą zatem zobowiązane wszystkie organy krajowe realizujące zadania związane z funkcjonowaniem tego systemu. Zadania te mają na celu m.in.

- zapewnienie, że wydatki ujęte przez państwo członkowskie w zestawieniach przedkładanych Komisji w celu uzyskania refundacji z budżetu UE są zgodne z prawem i prawidłowe;
- zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, wykrywanie i korygowanie ich i informowanie o nich Komisji,
- monitorowanie wdrażania programów,
- zapewnienie funkcjonowania elektronicznego systemu wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami działającymi w ramach programu oraz
- przechowywanie dokumentacji wymaganej do ustanowienia ścieżki audytu²².

²⁰ Art. 9 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącym funduszy UE. Innymi horyzontalnymi warunkami podstawowymi, których poszanowanie państwa członkowskie muszą zapewnić są: równość mężczyzn i kobiet, uwzględnienie aspektu i perspektywy płci i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, zapobieżenie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz przestrzeganie zasady „nie czyni poważnych szkód” obowiązującej w ramach polityki środowiska. Zasada to zakazuje wspierania lub prowadzenia działalności gospodarczej, która powoduje znaczące szkody dla celów środowiskowych w rozumieniu art. 17 rozporządzenia (UE) 2020/852.

²¹ Artykuł 15 i załącznik III do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE. Tematyczne warunki podstawowe odnoszące się do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności zostały uwzględnione w załączniku III do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

²² Art. 69 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

Podsumowując, obowiązek przestrzegania KPP spoczywa na organach krajowych realizujących te zadania, a w tym na: instytucjach zarządzających, instytucjach pośredniczących, komitetach monitorujących, instytucjach audytowych i innych działających w ramach systemu zarządzania i kontroli programu. Obowiązek zapewnienia zgodności z KPP rozciąga się na wszelkie realizowane przez te organy działania, procesy i procedury podejmowane na wszystkich etapach wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE. Obejmuje on etapy:

- opracowywania strategii wydatkowania funduszy UE i programowania,
- wyboru projektów do finansowania z funduszy UE
- wdrażania tych projektów
- kontroli tych projektów oraz
- monitorowania i ewaluacji programów.

Poszanowanie KPP powinny zapewniać przepisy (powszechnie obowiązujące i niemające takiej mocy prawnej) i dokumenty przyjmowane i stosowane przez organy krajowe w toku wdrażania programów i projektów, np. procedury, wytyczne, regulaminy.

Szczegółowe obowiązki i zadania realizowane przez organy krajowe wdrażające programy i projekty finansowane z funduszy UE w latach 2021–2027 zostały określone m.in. w:

- **rozporządzeniu 2021/1060 dotyczącym wydatkowania funduszy UE** – określający zasady wydatkowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA), Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, dalej: rozporządzenie 2021/1060 dotyczące funduszy UE,
- **aktach delegowanych i aktach wykonawczych** przyjętych przez Komisję na podstawie rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE;
- **rozporządzeniach funduszkowych** dotyczących wydatkowania poszczególnych funduszy UE, np. w rozporządzeniu 2021/1058 dotyczącym EFRR i FS, rozporządzeniu 2021/1057 dotyczącym FS Plus, rozporządzeniu 2021/1056 dotyczącym FST, rozporządzeniu 2021/1139 dotyczącym EFMRA i rozporządzeniu 2021/1059 dotyczącym Interreg,
- **aktach delegowanych i aktach wykonawczych** przyjętych przez Komisję na podstawie rozporządzeń funduszkowych,
- **rozporządzeniu 2988/1955 dotyczącym ochrony interesów finansowych UE** i
- **innych aktach prawa UE** ustalających zadania realizowane przez państwa członkowskie w związku z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE.

Jeżeli organy krajowe działają na podstawie przepisów UE stosowanych w ramach wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE, to są zobowiązane do stosowania i przestrzegania KPP.

W rozdziale tym była już mowa o tym, że obowiązek przestrzegania KPP stanowi horyzontalną zasadę²³ i **horyzontalny warunek podstawowy**²⁴. Ten horyzontalny warunek podstawowy warto omówić, gdyż jego wypełnienie wymaga od organów krajowych podjęcia ściśle określonych działań. W myśl przepisów UE, aby zrealizować horyzontalny warunek podstawowy dotyczący skutecznego stosowania KPP w toku wdrażania programów²⁵, państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić skuteczne mechanizmy, które temu służą. Mechanizmy te mają gwarantować²⁶:

- zgodność programów finansowanych z funduszy UE i ich wdrażania z KPP, i
- możliwość zgłaszania przez jednostki:
 - do komitetu monitorującego – **przypadków niezgodności** operacji (projektów, umów działań) finansowanych z funduszy UE z KPP,
 - do organów wyznaczonych przez państwo członkowskie – **skarg dotyczących nieprzestrzegania KPP** w toku wdrażania programów²⁷. Niezależnie od skarg jednostek dotyczących funduszy UE kierowanych do organów krajowych jednostki mogą też kierować tego rodzaju skargi do Komisji. Komisja może przekazać państwu członkowskiemu złożone jej skargi i zobowiązać to państwo do poinformowania jej o rezultatach podjętych w tych ramach działań.

Państwa zobowiązane są zapewnić, aby horyzontalny warunek podstawowy dotyczący skutecznego stosowania i wdrażania KPP był spełniony na etapie przygotowywania programu oraz w toku jego wdrażania. Warto zwrócić uwagę na sformułowanie omawianego obowiązku, w którym nacisk został położony na skuteczność działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Zostały one **zobowiązane do skutecznego stosowania i wdrażania KPP** oraz, aby to zapewnić, do przyjęcia skutecznych **mechanizmów**, które mają temu służyć. Skuteczność stosowania KPP można odnosić do rzeczywistego zapewnienia jednostkom przez organy krajowe możliwości korzystania z ustanowionych w niej praw podstawowych w toku wdrażania projektów UE.

Omawiając horyzontalny warunek podstawowy dotyczący skutecznego stosowania i wdrażania KPP należy zwrócić uwagę na doniosłą rolę, którą w tym zakresie odgrywają **komitety monitorujące**. Jedną z funkcji tych komitetów, wprost przewidzianą w przepisach UE, jest analizowanie spełnienia warunków podstawowych w całym okresie programowania²⁸. A zatem to komitety monitorujące są zobowiązane stale badać, czy w toku wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE polskie organy skutecznie stosują i wdrażają KPP. Spoczywa na nich zatem wymóg ciągłego sprawdzania, czy rozwiązania przyjęte w polskim prawie (powszechnie obowiązującym, jak i nie mającym tego rodzaju mocy prawnej) i praktyka ich sto-

²³ Artykuł 9 rozporządzenia 2021/1060 dotyczący funduszy UE.

²⁴ Artykuł 15 i załącznik III do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE. Tematyczne warunki podstawowe odnoszące się do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności zostały uwzględnione w załączniku III do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

²⁵ Artykuł 15 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

²⁶ Załącznik III do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

²⁷ Państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić rozwiązania zapewniające skuteczne rozpatrywanie skarg dotyczących funduszy UE. Skargi te obejmują spory pomiędzy potencjalnymi i wybranymi beneficjentami dotyczące proponowanych lub wybranych do finansowania operacji oraz spory ze stronami trzecimi dotyczące wdrażania programów lub projektów, bez względu na krajową kwalifikację prawną dochodzonych w nich roszczeń (art. 69 ust. 7 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE).

²⁸ Art. 40 ust. 1 lit. h rozporządzenia 2021/1060 dotyczącym funduszy UE.

sowania przez organy krajowe w toku wdrażania programów nie utrudnia jednostkom korzystania z praw podstawowych przyznanych im w KPP. Realizację tego obowiązku zapewnia m.in. przyjęcie i stosowanie przez komitet monitorujący odpowiednich procedur oraz podejmowanie działań zaradczych w przypadku stwierdzenia naruszeń KPP. Celowi temu służy również nałożony na komitety monitorujące, wspomniany już obowiązek ustanowienia procedur umożliwiających jednostkom zgłaszanie przypadków niezgodności programów i projektów z KPP²⁹.

1.2.2.1.2.2 Stosowanie polskich przepisów dotyczących wdrażania programów finansowanych z funduszy UE

W poprzednim punkcie został przedstawiony obowiązek stosowania KPP przez organy krajowe w toku wdrażania programów finansowanych z funduszy UE, który powstaje w sytuacji, gdy działają one na podstawie prawa UE. Obowiązek ten powstaje również, gdy organy krajowe prowadzą czynności w oparciu o polskie przepisy przyjęte w celu wdrażania programów i projektów unijnych. Polskie przepisy uszczegółowiają i dostosowują do krajowych uwarunkowań sposób realizacji zadań powierzonych w tych ramach organom krajowym w przepisach UE. Szczególną rolę w tym obszarze odgrywają m.in.:

- **ustawa wdrożeniowa** – określająca zasady realizacji zadań finansowanych z funduszy UE w latach 2021–2027³⁰ oraz wydane na jej podstawie
 - akty podustawowe, w tym rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej
 - akty niemające mocy powszechnie obowiązującej, w tym wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej³¹ dotyczące m.in: wyboru projektów na lata 2021–2027³², kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027³³, realizacji zasad równościowych w ramach funduszy UE na lata 2021–2027³⁴, komitetów monitorujących na lata 2021–2027³⁵, ewaluacji polityki spójności na lata 2021–2027³⁶, warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2021–2027³⁷, kontroli realizacji programów polityki spójności na lata³⁸, 2021–2027 sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027³⁹
- **ustawa równościowa**⁴⁰ – zapewniająca równe traktowanie w toku wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE,

²⁹ Załącznik III do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

³⁰ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027.

³¹ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wytyczne-na-lata-2021-2027>

³² https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/111539/Wytyczne_dotyczace_wyboru_projektow_na_lata_2021_2027.pdf

³³ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/112343/Wytyczne_dotyczace_kwalifikowalnosci_2021_2027.pdf

³⁴ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/113155/wytyczne.pdf>

³⁵ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/122620/wytyczne_dot_km_na_lata_2021_2027_z_19_wrzesnia_2023.pdf

³⁶ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/110684/wytyczne_ewaluacja_240822.pdf

³⁷ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/114008/Wytyczne_dotyczace_warunkow_gromadzenia_i_przekazywania_danych_w_postaci_elektronicznej_na_lata_2021_2027.pdf

³⁸ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/111931/Wytyczne_dotyczace_kontroli_w_programach_polityki_spojnosci_2021-2027.pdf

³⁹ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/122620/wytyczne_dot_km_na_lata_2021_2027_z_19_wrzesnia_2023.pdf

⁴⁰ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania.

- **prawo zamówień publicznych** – stosowane do zakupu usług, dostaw i robót budowlanych nabywanych w ramach projektów finansowanych z funduszy UE, wdrażające dyrektywy UE z tego zakresu,
- **ustawa o finansach publicznych** – ustalająca reguły wydatkowania funduszy UE jako środków publicznych, i
- **kodeks karny i kodeks karny skarbowy** – penalizujące przestępstwa przeciwko interesom finansowym UE zdefiniowane w dyrektywie 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych UE.

Jeżeli organy krajowe działają na podstawie przepisów krajowych zapewniających stosowanie i skuteczność przepisów UE dotyczących wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE, są zobowiązane do przestrzegania KPP.

Komisja Europejska wskazała trzy sytuacje, w których organy krajowe w ramach wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE „działają w zakresie stosowania prawa UE”, w związku z czym są zobowiązane do stosowania KPP⁴¹.

1. Organy krajowe „działają w zakresie stosowania prawa UE” i są związane KPP, **gdy opracowują i wdrażają strategię realizacji polityki spójności** i przyjmują związane z tym dokumenty programowe wymagane prawem UE, np. rozporządzeniem 2021/1060 dotyczącym funduszy UE i rozporządzeniami funduszwymi. Organy krajowe są zobowiązane do stosowania KPP gdy np. przygotowują umowę partnerstwa i programy oraz wprowadzają do nich zmiany. W tym zakresie, w ocenie Komisji, szczególnie istotne jest zapewnienie przestrzegania przez organy krajowe: równości wobec prawa (art. 20 KPP), niedyskryminacji (art. 21 KPP), równości kobiet i mężczyzn (art. 23 KPP), praw osób niepełnosprawnych do integracji (art. 26 KPP), prawa własności (art. 17 KPP) i ochrony środowiska (art. 37 KPP).
2. Organy krajowe „działają w zakresie stosowania prawa UE” i są związane KPP, **gdy ustanawiają i zapewniające skuteczne funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli programu**. Obowiązek ustanowienia takiego systemu i zapewnienia jego skutecznego funkcjonowania nakłada na państwo członkowskie rozporządzenie 2021/1060 dotyczące funduszy UE i inne rozporządzenia, które określają zadania związane z zarządzaniem, monitorowaniem i kontrolowaniem tych funduszy. Komisja zaleca, aby organy krajowe zwracały szczególną uwagę na poszanowanie KPP w toku:
 - a. **przyjmowania i stosowania dokumentów koniecznych dla funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli**, dotyczących np. przedkładania Komisji wniosków o płatności i ich poświadczania, wdrażania projektów i kontroli, weryfikacji wniosków o refundacje składanych przez beneficjentów funduszy UE, ewaluacji programów, powiadamiania Komisji o nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych, prowadzenia procedur zwrotowych w przypadku wykrycia nieprawi-

⁴¹ Wytoczne Komisji dotyczące zapewnienia poszanowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (2016/C 269/01), s. 4–5 (dalej: Wytoczne Komisji dot. KPP).

- dłowości i prowadzenia sprawozdawczości na potrzeby Komisji⁴². Komisja zaleca, aby w tych ramach organy krajowe zwracały szczególną uwagę na poszanowanie: prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP), prawa do bycia wysłuchanym, stanowiące jeden z aspektów prawa do obrony (art. 48 KPP), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 KPP) i prawa do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP);
- b. **przyjmowania i stosowania dokumentów organizujących partnerstwo**⁴³ na potrzeby wdrażania programów. Organizowane przez państwo członkowskie partnerstwo ma objąć m.in. władze regionalne, lokalne, miejskie i inne instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminację, oraz organizacje badawcze i uniwersytety. Komisja podkreśla, że w tym obszarze szczególnie istotne jest zapewnienie przez organy krajowe: zasady niedyskryminacji (art. 21 KPP), różnorodności językowej (art. 22 KPP), równości kobiet i mężczyzn (art. 23 KPP), oraz prawa osób niepełnosprawnych do integracji (art. 26 KPP);
- c. **przyjmowania i stosowania dokumentów dotyczących funkcjonowania komitetów monitorujących**⁴⁴, w tym zasad dotyczących członkostwa w tych komitetach i regulaminów jego funkcjonowania. Komisja zwraca uwagę, aby w toku działań dotyczących komitetów monitorujących i podejmowanych przez te komitety czynności zapewnić przestrzeganie: zasady niedyskryminacji (art. 21 KPP), prawa do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP), różnorodności językowej (art. 22 KPP), równości wobec prawa (art. 20 KPP), równości kobiet i mężczyzn (art. 23 KPP), praw osób niepełnosprawnych do integracji (art. 26 KPP) i prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP).
3. Organy krajowe „działają w zakresie stosowania prawa UE” i są zobowiązane dostosowania KPP, gdy **wdrażają programy i realizują związane z tym zadania**.
- a. **instytucje zarządzające** „działają w zakresie stosowania prawa UE”, gdy: sporządzają i stosują procedury i kryteria wyboru projektów finansowanych z funduszy UE, zapraszają do składania wniosków o przyznanie dotacji UE, wybierają projekty do finansowania z funduszy UE, podpisują umowy o udzielenie dotacji, monitorują wdrażanie projektów finansowanych z funduszy UE, sprawdzają wnioski o płatność przedkładane przez beneficjentów, kontrolują realizację projektów, wysyłają wnioski o płatność do Komisji i opracowują sprawozdania dotyczące wykonywanych zadań. Komisja zaleca, aby w toku realizacji tych zadań, instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące zwracały szczególną uwagę na przestrzeganie: prawa do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP), różnorodność językową (art. 22 KPP), równość wobec prawa (art. 20 KPP), niedyskryminację (art. 21 KPP), równość kobiet i mężczyzn (art. 23 KPP), integrację osób niepełnosprawnych (art. 26 KPP), ochronę środowiska (art. 37 KPP), prawa do skutecznego środka prawnego

⁴² Przykładowa lista działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli, w których państwa są zachęcane do zwrócenia szczególnej uwagi na poszanowanie KPP została zawarta w Wytyczne Komisji dot. KPP, s. 9–11.

⁴³ art. 8 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

⁴⁴ art. 38–40 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP) i prawa do bezpiecznych warunków pracy (art. 31 KPP).

- b. **instytucje poświadczające (certyfikujące) wydatki przedkładane przez państwa członkowskie Komisji** „działają w zakresie stosowania prawa UE”, gdy sporządzają, poświadczają i przedstawiają Komisji wnioski o płatności, sporządzają zestawienia wydatków, poświadczają kompletność, rzetelność i prawdziwość tych zestawień, poświadczają zgodność z prawem i prawidłowość poniesionych wydatków i ich wydatkowanie na działania wybrane do finansowania w ramach programu oraz zapewniają istnienie elektronicznego systemu dokumentacji księgowej, która obejmuje wszystkie płatności pokryte z funduszy UE. W ocenie Komisji, instytucje realizujące te zadanie powinny zwrócić szczególną uwagę na poszanowanie prawa do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP);
- c. Natomiast **instytucja audytowa** „działa w zakresie prawa UE”, gdy prowadzi audyty, opracowuje strategię audytów i sporządza opinie z audytów. Komisja zaleca aby instytucja ta w szczególności dbała o: zapewnienie przestrzegania prawa do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP), niedyskryminację (art. 21 KPP) i prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 KPP).

Komisja wskazała **katalog praw podstawowych ustanowionych w KPP**, na których przestrzeganie powinny zwrócić szczególną uwagę organy krajowe w toku wdrażania programów finansowanych z funduszy UE. Według Komisji są to (w następującej kolejności)⁴⁵:

- prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP),
- prawo do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP),
- równość wobec prawa (art. 20 KPP) i równości kobiet i mężczyzn (23 KPP),
- prawo do niedyskryminacji (art. 21 KPP),
- prawa dziecka (art. 24 KPP),
- prawo osób niepełnosprawnych do integracji (art. 26 KPP),
- prawo do wysokiego poziomu ochrony środowiska (art. 37 KPP),
- różnorodność językowa (art. 22 KPP),
- bezpieczne warunki pracy (art. 31 KPP),
- wolność wypowiedzi i informacji (art. 11 KPP)
- wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 12 KPP),
- prawo do nauki (art. 14 KPP),
- wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 15 KPP),
- prawo własności (art. 17 KPP),
- ochronę w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19 KPP),

⁴⁵ Wytyczne Komisji dot. KPP, s. 6.

- poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 KPP).

Omawiając przepisy krajowe stosowane w toku wdrażania programów i projektów finansowanych funduszy UE należy też zwrócić uwagę na polskie ustawy zapewniające wdrażanie KPP w polskim porządku prawnym. Obok Konstytucji RP⁴⁶ gwarantującej większość praw podstawowych zawartych w KPP, do ustaw zapewniających skuteczność KPP w Polsce można zaliczyć m.in.:

- ustawę o ochronie danych osobowych – w zakresie stosowania art. 8 KPP (ochrona danych osobowych)
- ustawę o organizacjach pracodawców, ustawę o działalności pożytku publicznego i ustawę o promocji zatrudnienia – w zakresie stosowania art. 11 KPP (wolność wypowiedzi i informacji)
- ustawę o związkach zawodowych – w zakresie stosowania art. 12 KPP (wolność zgromadzania się i stowarzyszania się),
- Prawo oświatowe – w zakresie stosowania art. 14 KPP (prawo do nauki),
- ustawę o swobodzie działalności gospodarczej – w zakresie stosowania art. 16 KPP (wolność prowadzenia działalności gospodarczej),
- ustawę o gospodarce nieruchomościami, ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych i Prawo własności przemysłowej – w zakresie stosowania art. 17 KPP (prawo własności)
- Kodeks postępowania karnego – w zakresie stosowania art. 19 KPP (ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa lub wydalenia),
- Kodeks karny – w zakresie stosowania art. 21 KPP (niedyskryminacja),
- Kodeks pracy – w zakresie stosowania art. 21 KPP (niedyskryminacja), art. 23 KPP (równość kobiet i mężczyzn), i art. 31 KPP (należyte i sprawiedliwe warunki pracy),
- ustawę o Rzeczniku Praw Dziecka – w zakresie stosowania art. 24 KPP (prawa dziecka)
- ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych - w zakresie stosowania art. 26 KPP (integracja osób niepełnosprawnych)
- Prawo ochrony środowiska, ustawę o ochronie przyrody i ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – w zakresie stosowania art. 37 KPP (ochrona środowiska),
- Kodeks postępowania administracyjnego – w zakresie stosowania art. 41 KPP (prawo do dobrej administracji)
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – w zakresie stosowania art. 47 KPP (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu o bezstronnego sądu).

⁴⁶ Konstytucji RP gwarantujące prawa i wolności zawarte w m.in. art. 7 KPP (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego), art. 8 KPP (ochrona danych osobowych), art. 11 KPP (wolność wypowiedzi i informacji), art. 12 KPP (wolność zgromadzania się i stowarzyszania się), art. 14 KPP (prawo do nauki), art. 16 KPP (wolność prowadzenia działalności gospodarczej), art. 17 KPP (prawo własności), art. 19 KPP (ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa lub wydalenia), art. 20 KPP (równość wobec prawa), art. 21 KPP (niedyskryminacja), art. 22 (różnorodność kulturowa, religijna i językowa), art. 23 KPP (równość kobiet i mężczyzn), art. 24 KPP (prawa dziecka), art. 26 KPP (integracja osób niepełnosprawnych), art. 31 KPP (należyte i sprawiedliwe warunki pracy), art. 37 KPP (ochrona środowiska), art. 41 KPP (prawo do dobrej administracji) i art. 47 KPP (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu o bezstronnego sądu).

1.2.2.2 Niestosowanie KPP w „sprawach czysto krajowych”

KPP nie wiąże organów krajowych w sprawach regulowanych i rozstrzyganych wyłącznie na podstawie prawa krajowego. Nie ma zatem zastosowania w „sprawach czysto krajowych”, które w żaden sposób nie wiążą się z prawem UE i w których prawo UE nie jest stosowane. W przypadku naruszenia praw podstawowych (praw człowieka) przyznanych jednostce w przepisach krajowych, które nie wykonują prawa UE, jednostka nie może zatem powoływać się na ochronę zapewnioną jej na podstawie KPP. W takich sprawach jednostka korzysta z ochrony prawnej wynikającej z przepisów krajowych – konstytucyjnych i ustawowych oraz umów międzynarodowych, np. EKPCz. Do poszanowania tych standardów ochrony będzie zobowiązany organ krajowy w sprawach, w których nie będzie związany KPP.

1.2.3 Czy jednostki są zobowiązane do przestrzegania KPP?

Obowiązek przestrzegania KPP spoczywa na instytucjach UE i na państwach członkowskich, gdy stosują prawo UE. KPP jest stosowana w sporach i w sprawach łączących organy władzy i jednostki (podmioty prywatne). Stanowi oręż chroniący jednostki przed naruszeniami ich praw podstawowych gwarantowanych w KPP, których dopuszczają się organy władzy – unijne i krajowe (stosunki wertykalne).

Wiele przepisów KPP jest jednak adresowana wprost do jednostek – ustala przysługujące im prawa podstawowe i odpowiadające im zobowiązania nałożone w związku z tym na inne jednostki, np. zakaz dyskryminacji (art. 21 ust. 1 KPP). Czy oznacza to, że KPP wiąże również jednostki? Czy jest stosowana w stosunkach łączących jednostki regulowanych prawem prywatnym (stosunkach wertykalnych)? KPP tej kwestii nie przesądza, natomiast TSUE dopuszcza to w sytuacjach wyjątkowych. Problematyki tej dotyczyła sprawa C-555/07 – *Kükükdeveci*, w której niemieckie przepisy prawa pracy ustalały krótkie okresy wypowiedzenia umów o pracę młodych pracowników (do 25 lat) i długie okresy wypowiedzenia pozostałych pracowników. TSUE orzekł, że przepisy te dyskryminowały młodych pracowników ze względu na wiek i były sprzeczne z art. 21 ust. 1 KPP zakazującym wszelkiej dyskryminacji. TSUE uznał w tej sprawie, że przepisy niemieckie sprzeczne z przepisami KPP nie powinny być stosowane przez niemieckiego prywatnego pracodawcę (ani przez niemieckie sądy rozstrzygające powstające na tym tle spory). Analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie C-144/04 – *Mangold*, w której TSUE również potwierdził obowiązek niestosowania przez niemieckiego prywatnego pracodawcę (i niemiecki sąd), krajowych przepisów prawa pracy dyskryminujących osoby starsze, naruszających art. 21 ust. 1 KPP. TSUE zrobił kolejny krok w sprawie C-414/16 – *Egenberger* w której orzekł, że obowiązek stosowania KPP w stosunkach między jednostkami może dotyczyć również innych przepisów KPP, niż antydyskryminacyjne postanowienia art. 21 ust. 1 KPP, o których orzekał w sprawach C-555/07 – *Kükükdeveci* i C-144/04 – *Mangold*. TSUE stwierdził, że w tym celu konieczne jest jednak, by przepisy te „same w sobie wystarczały do przyznania jednostkom prawa podmiotowego”. Uznał w tej sprawie, że art. 27 KPP, ustalający prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa, nie przyznaje jednostkom takiego prawa podmiotowego, w wyniku czego pracodawcy nie są zobowiązani do jego stosowania wobec zatrudnionych pracowników. Z przytoczonego orzecznictwa TSUE wynika, że **jednostka w sporze z inną jednostką może bezpośrednio powoływać się wyłącznie na taki przepis KPP, który przyznaje jej prawo podmiotowe. Na podstawie tego przepisu KPP**

może domagać się, aby ta inna jednostka nie stosowała wobec niej przepisu krajowego niezgodnego z przepisem KPP przyznającym jej prawo podmiotowe.

Stosowanie KPP przez jednostki (zwane bezpośrednim skutkiem horyzontalnym KPP) jest sytuacją zupełnie wyjątkową, którą TSUE dopuścił jedynie w kilku sprawach i obwarował rygorystycznymi wymogami.

Zasadą pozostaje, że KPP wiąże krajowe organy władzy, które działając w ramach stosowania prawa UE, są zobowiązane przestrzegać KPP i zapewnić jednostkom korzystanie z ustanowionych w niej praw podstawowych. **Przepisy UE nie przewidują możliwości, aby organy krajowe zwolniły się z obowiązku przestrzegania KPP lub komukolwiek przekazały jego realizację. Jest to obowiązek spoczywający wyłącznie na nich.** Jednostki są zobowiązane do poszanowania praw podstawowych w trakcie wdrażania projektów unijnych. Źródłem tego obowiązku jednak nie jest KPP, gdyż za jej stosowanie odpowiadają wyłącznie organy krajowe (i unijne), lecz inne obowiązujące te jednostki przepisy, np. zakaz dyskryminacji w stosunkach pracy ustanowiony w kodeksie pracy. Tym samym, organy krajowe nie mogą – w ramach wywiązywania się z obowiązku przestrzegania KPP – przekazać jego realizacji jednostkom, np. wnioskodawcom, beneficjentom i innym prywatnym podmiotom. Nie mogą też zobowiązać jednostek do ponoszenia odpowiedzialności za ewentualne skutki naruszenia KPP. W konsekwencji **wykluczone jest, aby organy krajowe uzależniały wykonanie określonych działań, np. przyznanie dotacji UE lub jej wypłatę, od zobowiązania jednostek do przestrzegania KPP i ponoszenia skutków jej naruszeń. Wszelkie tego rodzaju działania organów krajowych przenoszące ich odpowiedzialność za przestrzeganie KPP na jednostki, lub ją zmniejszające, noszą znamiona nadużycia prawa, są niedopuszczalne i co ważniejsze, bezskuteczne w świetle prawa UE.** Jeżeli w toku wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE dojdzie do naruszenia KPP, związaną z tym odpowiedzialność będzie ponosił organ krajowy, który do tego dopuścił, bez względu na ewentualne działania, które podjął, aby przenieść tę odpowiedzialność na podmioty trzecie. Natomiast **jednostki, które dopuszczają się naruszenia praw podstawowych w toku realizacji projektów UE (np. dyskryminacji w stosunkach pracy), będą ponosiły związaną z tym odpowiedzialność prawną w trybie aktów prawnych zobowiązujących je do ich poszanowania (np. kodeksu pracy).** Rozumowanie to potwierdza stanowisko Komisji, która przyjmuje, że do przestrzegania KPP są zobowiązane tylko takie jednostki (in casu beneficjenci funduszy UE), którym niezależnie od ich formy prawnej, państwo członkowskie powierzyło odpowiedzialność za wykonywanie usług użyteczności publicznej pod kontrolą tego państwa i którzy w związku z tym dysponują uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami⁴⁷. Dowodzi to, że **obowiązek zapewnienia przestrzegania KPP spoczywa wyłącznie na państwach członkowskich, a na jednostkach tylko wtedy, gdy działają jako „emanacje państwa”.**

⁴⁷ Wytyczne Komisji dotyczące zapewnienia poszanowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (2016/C 269/01), pkt 2.2.1 i 3.3, (Wytyczne Komisji dot. KPP).

1.3 Jak ustalać znaczenie praw podstawowych zawartych w KPP?

KPP zawiera wskazówki pomocne w ustalaniu znaczenia zawartych w niej praw podstawowych. Stanowi, że zawarte w niej przepisy należy interpretować zgodnie z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich, z EKPCz, i z uwzględnieniem krajowego prawa i praktyk⁴⁸. W toku wykładni przepisów KPP mogą być pomocne:

1. [Wyjaśnienia dotyczące KPP](#)⁴⁹ – są dokumentem interpretacyjnym przygotowanym z upoważnienia Konwentu, który opracował KPP. Przepisy KPP⁵⁰ i TUE⁵¹ nakazują uwzględniać Wyjaśnienia dotyczące KPP przy jej wykładni.

Omawiając problematykę ustalania znaczenia uprawnień zawartych w KPP, warto wspomnieć, że KPP zawiera **prawa i zasady**⁵². Poza wskazaniem, że instytucje UE i państwa członkowskie szanują prawa oraz popierają stosowanie i przestrzegają zasad, KPP nie wyjaśniła ich charakterystyki. Komentatorzy KPP przyjmują, że przepisy zawierające **prawa** zapewniają jednostkom bezpośrednią ochronę, mają egzekwowalny charakter i mogą być przywoływane wprost przed instytucjami unijnymi i krajowymi dla ochrony ustalonych w nich uprawnień. W odróżnieniu, przepisy KPP zawierające **zasady** nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy prawnej dla przyznania jednostkom uprawnień. W przypadku zasad, ochrony należy dochodzić na podstawie aktów prawnych UE innych niż KPP lub aktów krajowych, które ją przewidują. Zasady służą jako wskazówki interpretacyjne wyznaczające zakres ochrony przysługującej na podstawie innych aktów prawnych. Stanowią też kryterium oceny legalności tych aktów – akty naruszające zasady nie mogą być stosowane i należy je wyeliminować z obrotu prawnego⁵³. W świetle Wyjaśnień dotyczących KPP zasadami są: prawa osób w podeszłym wieku (art. 25 KPP), prawo osób niepełnosprawnych do integracji (art. 26 KPP) i przepisy dotyczące ochrony środowiska (art. 37 KPP). Niektóre przepisy KPP zawierają elementy praw i zasad. Dotyczy to równości kobiet i mężczyzn (art. 23 KPP), ochrony życia rodzinnego i zawodowego (art. 33 KPP) i prawa do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34 KPP)⁵⁴.

2. **Wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich** – w KPP postanowiono, że jeżeli zawarto w niej prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami⁵⁵. Prawa podstawowe zawarte w KPP powinny być zatem interpretowane w sposób zapewniający wysoki poziom ochrony, odpowiedni dla prawa UE i zgodny ze wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi. W Wyjaśnieniach dotyczących KPP wskazano na genezę niektórych praw podstawowych wywodzących się z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Dotyczy to np. art. 20 KPP ustalającego równość wobec prawa (sprawa 292/97 Karlsson). W poszukiwaniu konstytucyjnych źródeł

⁴⁸ art. 52 KPP.

⁴⁹ Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych, Dz.U. C 303, 14 grudnia 2007 r., s. 17–37.

⁵⁰ Artykuł 52 ust. 7 KPP.

⁵¹ art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE.

⁵² Artykuł 51 ust. 1 KPP, motyw 7 preambuły do KPP.

⁵³ Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna z dnia 18 lipca 2013 r., pkt 49 i 50 w sprawie TSUE, C-176/12 – Association de médiation sociale.

⁵⁴ Wyjaśnienia do KPP.

⁵⁵ Artykuł 52 ust. 4 KPP, art. 53 KPP, Wyjaśnienia do art. 52 KPP.

praw podstawowych zawartych w KPP pomocne jest orzecznictwo TSUE podnoszące niektóre prawa do zasad ogólnych prawa UE. W wyrokach tych TSUE często wskazywał na zakotwiczenie tych praw w krajowych ustawach zasadniczych.

3. **Przepisy krajowe państw członkowskich** – przepisy krajowe państw członkowskich mogą stanowić wskazówkę pomocną przy interpretacji KPP, gdy do odwołuje się do nich KPP. Przykładowo, zgodnie z art. 9 KPP prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw. Interpretując zakres ochrony przysługujący jednostkom na gruncie tego przepisu należy uwzględnić postanowienia krajowe państwa członkowskiego związane z zawarciem małżeństwa i założeniem rodziny.
 4. **Europejska Konwencja Praw Człowieka i orzecznictwo ETPC⁵⁶** – wiele praw podstawowych ustanowionych w KPP ma swoje odpowiedniki w EKPCz. W KPP postanowiono, że zawarte w niej prawa podstawowe mają takie samo znaczenie i zakres jak odpowiadające im prawa człowieka ustanowione w EKPCz, w załączonych do niej protokołach i w orzecznictwie ETPCz⁵⁷. Zakres ochrony przyznany mocą KPP może być jednak wyższy⁵⁸. Innymi słowy, EKPCz wyznacza minimalny standard ochrony praw człowieka, z którym muszą być zgodne przepisy UE i przepisy krajowe wdrażające prawo UE. Dopuszczalne jest, aby te przepisy krajowe zapewniły wyższy standard ochrony niż ustanowiony w EKPCz.
 5. **Inne umowy międzynarodowe**, których stronami są UE lub wszystkie państwa członkowskie⁵⁹.
- Unia Europejska jest stroną m.in. [Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych](#) (2006) – pierwszej umowy międzynarodowej ustalającej minimalne standardy ochrony praw osób z niepełnosprawnościami; UE przystąpiła do tej Konwencji w 2011 r.⁶⁰
 - wszystkie państwa członkowskie są stronami umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka przyjętych w ramach ONZ:
 - Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1965);
 - Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966);
 - Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (1966);
 - Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979);
 - Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (1984);
 - Konwencji o Prawach Dziecka (1989).

⁵⁶ Artykuł 52 ust. 3 KPP.

⁵⁷ Artykuł 52 ust. 3 KPP.

⁵⁸ Wyjaśnienia do art. 52 ust. 3 KPP.

⁵⁹ Artykuł 53 KPP.

⁶⁰ Decyzja Rady z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. UE L 23 z 27.01.2010 r., str. 3).

6. **Orzecznictwo TSUE** dotyczące zasad ogólnych prawa UE i KPP – jeżeli przepis KPP określa prawo podstawowe, które TSUE uznał za zasadę ogólną prawa UE, wówczas orzecznictwo TSUE dotyczące tej zasady wskazuje znaczenie prawa ustanowionego w KPP.

1.4 Karta Praw Podstawowych a Europejska Konwencja Praw Człowieka

Wszystkie państwa członkowskie należą do Rady Europy i są związane EKPCz⁶¹. Unia Europejska nie jest stroną EKPCz. Choć dyskusje na ten temat są prowadzone w Radzie Europy i UE od lat '70 XX w., to UE zobowiązała się związać EKPCz dopiero wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (2009). W art. 6 ust. 2 TUE postanowiono wówczas, że UE przystąpi do EKPCz, a przystąpienie to nie będzie mieć wpływu na kompetencje UE określone w traktatach unijnych.

Przystąpienie UE do EKPCz wywoła skutki na kilku poziomach. UE – jako strona tej Konwencji, zostanie włączona do systemu ochrony prawnej ustanowionego na jej mocy. Będzie zobowiązana do przestrzegania EKPCz i w tym zakresie będzie poddana kontroli ETPCz w Strasburgu. Po przystąpieniu UE do EKPCz, ETPCz będzie mógł kontrolować działania instytucji UE pod kątem zgodności z EKPCz, podobnie jak obecnie kontroluje działania państw członkowskich. Ponadto, jednostki będą mogły wnosić bezpośrednie skargi do ETPCz na akty prawne UE przyjęte przez instytucje UE, wskazując na naruszenia EKPCz, podobnie jak teraz mogą wnosić skargi na krajowe akty prawne przyjęte przez państwa członkowskie. Przystąpienie UE do EKPCz ma też zwiększyć wiarygodność UE w państwach trzecich, które UE regularnie wzywa w stosunkach dwustronnych do poszanowania EKPCz.

Przystąpienie UE do EKPCz wymaga zawarcia umowy o przystąpieniu. Projekt tego rodzaju umowy został przygotowany (2013), nie doszło jednak do jej zawarcia, gdyż TSUE uznał tę umowę za niezgodną z traktatami unijnymi i KPP (2014) (zob.: [opinia TSUE 2/13](#)). Wcześniej (1996) TSUE również negatywnie odniósł się do przystąpienia UE do EKPCz (zob. [opinia TSUE 2/94](#)), za powód wskazując wówczas brak traktatowych kompetencji UE w obszarze praw człowieka. Unia Europejska i Rada Europy wznowiły negocjacje (2019) i są one w toku. Po uzgodnieniu treści umowy o przystąpieniu, jej wejście w życie będzie wymagało m.in. pozytywnej opinii TSUE i ratyfikacji przez parlamenty krajowe⁶².

Okoliczność, że UE nie przystąpiła (jeszcze) do EKPCz nie oznacza, że ta Konwencja nie jest stosowana w UE. Jej stronami są wszystkie państwa członkowskie. **EKPCz pełni dwie funkcje w prawie UE:**

- Po pierwsze, **wyznacza minimalny standard ochrony przysługujący jednostkom.** KPP zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPCz. W KPP postanowiono, że znaczenie i zakres praw przewidzianych w KPP są takie same jak prawa przyznane przez EKPCz (art. 52 ust. 3 KPP). EKPCz ustanawia minimalny standard ochrony, prawo Unii może przyznawać szerszą ochronę.

⁶¹ Odniesienie do EKPCz oznacza Konwencję, protokoły do niej i odnoszące się do nich orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

⁶² [https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights#{%2230166137%22:\[1\]}](https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights#{%2230166137%22:[1]})

- Po drugie, **jednostki mogą powoływać się na prawa gwarantowane im w EKPCz jako na zasady ogólne prawa UE**, odgrywają one zatem kluczową rolę w systemie prawnym (art. 6 ust. 3 TUE).

1.5 Protokół polsko-brytyjski nie wyłącza stosowania KPP

KPP ma taką samą moc prawną jak TUE i TFUE, jest aktem o randze prawnej równej traktatom. W toku negocjacji i po ich zakończeniu, treść KPP była powodem wielu dyskusji, w tym dotyczących jej stosowania. Rząd Zjednoczonego Królestwa zgłosił zastrzeżenia związane ze stosowaniem na jego terenie praw socjalnych i pracowniczych zawartych w tytule IV „Solidarność” KPP. Natomiast obawy rządu polskiego budziła możliwość wyinterpretowania z postanowień KPP prawa osób tej samej płci do zawierania małżeństwa, prawa do eutanazji, prawa do aborcji i wykorzystania KPP dla legitymizacji niemieckich roszczeń majątkowych. Aby wyeliminować swoje obawy, Brytyjczycy wynegocjowali specjalny protokół (2007), do którego następnie przystąpiła Polska. Jest to Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. Dokument ten, nazwany protokołem polsko-brytyjskim, został załączony do Traktatu z Lizbony. Postanowiono w nim, że KPP nie rozszerza kompetencji TSUE ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy lub działania tych państw są niezgodne z KPP (art. 1 ust. 1 protokołu polsko-brytyjskiego). Przyjęto też, że KPP nie tworzy praw, które mogą być dochodzone w drodze sądowej w Polsce lub w Zjednoczonym Królestwie, chyba że takie prawo jest przewidziane w prawie krajowym tych państw (art. 1 ust. 2 protokołu polsko-brytyjskiego).

W dyskusji na temat celowości i skuteczności protokołu polsko-brytyjskiego, komentatorzy przyjmowali zróżnicowane stanowiska. Zgodnie z najdalej idącym poglądem, protokół ten miał wyłączać stosowanie KPP wobec Polski. Inni twierdzili, że przyjęcie protokołu wynikało z przesadnej ostrożności polskiego rządu, gdyż zabezpieczenia przez rozszerzeniem jurysdykcji TSUE poza obszar wyznaczony traktatami unijnymi były wystarczające, a granice stosowania KPP dość jasne zarówno w świetle jej postanowień (art. 51 KPP) i traktatów unijnych (art. 6 ust. 1 TUE).

TSUE odniósł się do protokołu polsko-brytyjskiego w dwóch wyrokach. TSUE orzekł w sprawie C-411/10 N. S. i in., że protokół ten nie podważa stosowania KPP wobec Polski ani Zjednoczonego Królestwa. Stwierdził, że art. 1 ust. 1 tego protokołu potwierdza treść art. 51 KPP dotyczącego zakresu stosowania Karty, nie ma jednak na celu zwolnienia tych państw z obowiązku przestrzegania KPP, ani uniemożliwienia sądom tych państw czuwania nad przestrzeganiem postanowień KPP (pkt 119, 120 wyroku). Również w sprawie C-619/18 Komisja p. Polsce TSUE orzekł, że **protokół polsko-brytyjski nie podważa kwestii stosowania KPP w Polsce i nie ma na celu zwolnienia Polski z obowiązku poszanowania jej postanowień** (pkt 53 wyroku).

Oznacza to, że protokół polsko-brytyjski nie zwalnia Polski z obowiązku poszanowania KPP. Prawa podstawowe mają w Polsce takie samo znaczenie i tę samą moc prawną co we wszystkich innych państwach członkowskich.

1.6 Czy można ograniczyć prawa podstawowe ustanowione w KPP?

KPP dopuszcza możliwość ograniczania ustanowionych w niej praw podstawowych pod warunkiem spełnienia związanych z tym wymogów. Zastrzega, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw podstawowych uznanych w KPP muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw podstawowych. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw podstawowych innych osób⁶³.

Mimo że KPP tego nie przesądza, niektóre prawa podstawowe nie podlegają ograniczeniom. Są to absolutne prawa człowieka w rozumieniu EKPCz, np. prawo do życia oraz zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania). Prawa te mające swe odpowiedniki na gruncie KPP (np. art. 2 KPP i art. 4 KPP) również nie podlegają ograniczeniom.

W ustaleniu, czy dane prawo podstawowe ustanowione w KPP podlega ograniczeniom, pomocne będzie udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy dane prawo podstawowe może zostać ograniczone? Ograniczeniu nie podlegają absolutne prawa człowieka przewidziane w EKPCz;
2. Jeżeli tak, czy ograniczenie zapewnia poszanowanie istoty ograniczanego prawa podstawowego?
3. Jeżeli tak, czy służy celom interesowi ogólnemu uznawanemu przez UE? Jeżeli nie, czy służy ochronie praw podstawowych innych ludzi?
4. Jeżeli tak, czy jest proporcjonalne? Ograniczenie jest proporcjonalne, jeżeli prowadzi do osiągnięcia założonego celu (właściwe), jest niezbędne i nie ogranicza prawa podstawowego w stopniu większym, niż jest to konieczne.

W 2. rozdziale Przewodnika zostały zawarte szczegółowe wskazówki, które umożliwiają ocenę dopuszczalności ograniczania praw podstawowych ustanowionych w KPP. Pomocna w tym względzie jest zawarta w tym rozdziale lista kontrolna, która zawierając ukierunkowane na to pytania. W dokonywaniu tego rodzaju ustaleń posilkować się można również wyjaśnieniami zawartymi na stronach internetowych Agencji Praw Podstawowych UE⁶⁴.

1.7 Jakie skutki mogą wyniknąć z ograniczenia praw podstawowych ustanowionych w KPP?

Jeżeli wskutek działania organu unijnego lub krajowego, jednostka doznała ograniczeń w korzystaniu z praw podstawowych przyznanych jej w KPP, to wynikające stąd skutki prawne mogą powstać kilku poziomach. Mogą dotyczyć poszkodowanej jednostki, której prawa podstawowe zostały naruszone (zob. pkt 1.7.1. Przewodnika) oraz państwa członkowskiego (zob. pkt 1.7.2. Przewodnika) lub instytucji UE (zob. pkt 1.7.3 Przewodnika).

⁶³ Art. 52 ust. 1 KPP.

⁶⁴ [Materiały i zasoby Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczące Karty | Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej \(europa.eu\)](#)

1.7.1 Skutki dotyczące jednostek

Organy krajowe prowadzą sprawy związane z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE na podstawie prawa krajowego. W ich toku są zobowiązane zapewnić jednostkom prawa podstawowe przyznane im na mocy KPP. Jeżeli w wyniku działań organów krajowych prawa podstawowe przyznane jednostkom zostaną ograniczone, odnoszące się do tego spory prawne rozstrzygają sądy krajowe. W zależności od rodzaju naruszenia KPP i charakteru sprawy będą to sądy cywilne, administracyjne i karne.

W toku rozstrzygania sporów prawnych powstających w związku z ograniczaniem praw podstawowych przewidzianych KPP, organy krajowe zapewniają jednostkom ochronę tych praw przy zastosowaniu konstrukcji prawnych (zasad) ustanowionych w prawie UE:

- zasady prounijnej wykładni prawa UE (zob. pkt 1.7.1.1 Przewodnika),
- zasady pierwszeństwa prawa UE (zob. pkt 1.7.1.2 Przewodnika),
- zasady bezpośredniego skutku prawa UE (zob. pkt 1.7.1.3 Przewodnika) i
- zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego – jeżeli jednostki doznały szkód w wyniku ograniczenia ich praw podstawowych gwarantowanych KPP (zob. pkt 1.7.1.4 Przewodnika).

1.7.1.1 Wykładnia przepisu krajowego zgodna z KPP

Jeżeli organ krajowy stwierdzi, że do ograniczenia prawa podstawowego przyznanego jednostce na mocy KPP doszło ze względu na przepis krajowy, a zatem to przepis krajowy nie pozwala jednostce na korzystanie z tego prawa, to organ krajowy jest zobowiązany w pierwszym rzędzie ocenić, czy może zapewnić jednostce ochronę w drodze prounijnej wykładni prawa krajowego (wykładni zgodnej z prawem UE, przychylniej temu prawu). Wykładnia taka, ustanowiona w orzecnictwie TSUE, polega na określaniu znaczenia (interpretacji) przepisów krajowych w świetle treści i celów przepisów UE, tj. w omawianym przypadku – KPP przyznających jednostkom prawa podstawowe⁶⁵. Obowiązek dokonywania wykładni zgodnej spoczywa na wszystkich organach krajowych, nie tylko na sądach i dotyczy wszystkich krajowych aktów prawnych – wiążących, jak i niemających mocy prawnie wiążącej. W procesie ustalania znaczenia normy krajowej „zgodnej” z normą UE (KPP), istotną rolę odgrywa argumentacja celowościowo-funkcjonalna odwołująca się do celu regulacji unijnej oraz względy skuteczności wymagające zapewnienia tej regulacji pełnej efektywności (effet utile). W przypadku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE interpretacja prawa krajowego powinna być dokonywana w sposób zapewniający skuteczną ochronę praw podstawowych przyznanych jednostkom w KPP.

Dokonanie wykładni zgodnej przepisów krajowych nie zawsze jest możliwe. Zgodnie z orzecnictwem TSUE wykładnia zgodna nie może prowadzić do ustalenia treści krajowej normy prawnej sprzecznej ze znaczeniem i celem zamierzonym przez ustawodawcę krajowego (zakaz wykładni contra legem), nie może też naruszać zasad ogólnych prawa UE, np. zasady pewności prawa i zasady ochrony uprawnionych oczekiwań. Jeżeli interpretacja prawa krajowego w zgodzie z prawem UE (KPP) nie prowadzi do ochrony praw podstawowych, a

⁶⁵ Wyrok TS UE w sprawie C-101/01 – Lindqvist, pkt 87).

zatem nie zapewnia poszanowania KPP, to organ krajowy jest zobowiązany zapewnić gwarantowaną w niej ochronę przy zastosowaniu innych konstrukcji prawa UE. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa UE, organ krajowy jest zobowiązany nie stosować przepisu krajowego niezgodnego z KPP (zob. pkt 1.7.1.2 Przewodnika) oraz, jeżeli to możliwe, zapewnić ochronę bezpośrednio na podstawie KPP, zgodnie z zasadą bezpośredniego skutku prawa UE (zob. pkt 1.7.1.3 Przewodnika).

1.7.1.2 Niestosowanie przepisu krajowego niezgodnego z KPP

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE wymaga m.in. aby prawo krajowe było zgodne z prawem UE – pierwotnym i wtórnym. W krajowym porządku prawnym nie powinny zatem obowiązywać ani być stosowane przepisy krajowe niezgodne z prawem UE, w tym z KPP. Jeżeli jednak takie przepisy istnieją i ich stosowanie skutkuje ograniczeniem praw podstawowych ustanowionych w KPP, to organ krajowy jest zobowiązany je pominąć i ich nie stosować w rozstrzyganej sprawie. Przepis krajowy nie może bowiem uniemożliwiać lub utrudniać jednostce korzystania z KPP. Jeżeli jednak zastosowanie przepisu krajowego prowadzi do takiego skutku, nie powinien on być stosowany.

1.7.1.3 Bezpośredni skutek przepisów KPP

Jednostki w postępowaniach przed organami krajowymi mogą się powoływać wprost (bezpośrednio) na przepisy UE przyznające im uprawnienia. Taka właściwość przepisów UE określana mianem bezpośredniego skutku prawa UE zachodzi, gdy przepisy te spełniają trzy wymogi określone w orzecznictwie TSUE. Gdy są: 1) jasne i precyzyjne – jednoznacznie określają prawa i obowiązki przysługujące jednostkom, 2) bezwarunkowe – ich stosowanie nie zależy od przyszłych zdarzeń lub okoliczności i 3) kompletne – nie pozostawiają organom krajowym marginesu uznania zezwalającego na różne decyzje. Bezpośredni skutek mogą również wywoływać przepisy KPP, jeżeli spełniają te trzy wymogi. W instytucjonalnym systemie UE wyłącznie TSUE jest właściwy w zakresie ustalania czy przepisy UE wywołują bezpośredni skutek. Była już mowa o tym, że TSUE potwierdził, iż bezpośredni skutek wywołuje art. 21 ust. 1 KPP ustalający zakaz dyskryminacji, natomiast wykluczył bezpośredni skutek art. 27 KPP dotyczącego prawa pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa. Są to, jak dotąd, jedyne wypowiedzi TSUE na temat bezpośredniego skutku przepisów KPP. Uwzględniając zastrzeżenie o wyłącznej kompetencji TSUE w zakresie określania bezpośredniego skutku przepisów UE, w tym KPP, można przywołać głosy komentatorów wskazujących przepisy KPP, które – w ich ocenie – mogą wywoływać bezpośredni skutek⁶⁶. Do przepisów tych zalicza się:

- art. 8 KPP – ustalający prawo do ochrony danych osobowych,
- art. 11 KPP – odnoszący się do wolności wypowiedzi i informacji,
- art. 12 KPP – dotyczący wolności zgromadzeń, stowarzyszania się i prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych,
- art. 16 KPP – ustalający wolność prowadzenia działalności gospodarczej,

⁶⁶ D. Leczykiewicz, Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights, „European Law Review” 2013, Vol. 38, s. 479; Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władach, M. Wróblewski, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników, Warszawa 2014, s. 56.

- art. 17 KPP – gwarantujący prawo własności i ochronę własności intelektualnej,
- art. 21 KPP – zakazujący dyskryminacji,
- art. 23 KPP – zapewniający równość kobiet i mężczyzn,
- art. 28 – ustalający prawo do rokowań i działań zbiorowych,
- art. 30 KPP – zapewniający ochronę w przypadku bezpodstawnego zwolnienia z pracy,
- art. 31 KPP – dotyczący prawa do godziwych warunków pracy,
- art. 32 KPP – zakazujący pracy dzieci i chroniący młodocianych w pracy, i
- art. 33 ust. 2 KPP – zapewniający ochronę przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem oraz prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego i wychowawczego po urodzeniu lub adopcji dziecka.

Do stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów KPP w prowadzonych postępowaniach są zobowiązane **wszystkie organy krajowe**. W omawianych sprawach wdrażania programów i projektów unijnych, w sposób szczególny ciąży on na organach administracyjnych i sądach. Należy jednak przypomnieć, że pojęcie „organu krajowego” jest rozumiane szeroko, jako obejmuje wszystkie podmioty działające pod kontrolą państwa, niezależnie od ich formy prawnej, które dysponują uprawnieniami zwyczajowo niewystępującymi w zwykłych stosunkach między jednostkami (emanacja państwa)⁶⁷. Organami krajowymi zobowiązanymi do bezpośredniego stosowania KPP są zatem instytucje zaangażowane we wdrażanie programów i projektów unijnych, tj. instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające, komitety monitorujące, instytucje audytowe i inne realizujące związane z tym zadania powierzone przez państwa. Uznać je można za emanację państwa.

1.7.1.4 Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie KPP

Organy krajowe zapewniają ochronę praw podstawowych gwarantowanych jednostkom w KPP m.in. dokonując prounijnej wykładni przepisów krajowych zgodnej z KPP, niestosując przepisów krajowych niezgodnych z KPP i na podstawie bezpośrednio skutecznych przepisów KPP. Niezależnie od tego rodzaju ochrony jednostka, która poniosła szkody w wyniku ograniczenia przez organ krajowy jej praw podstawowych przyznanych w KPP, może domagać się ich wyrównania. W takim przypadku, zgodnie z zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa UE, ustalonej przez TSUE w sprawie Francovich⁶⁸, jednostka jest uprawniona do uzyskania od państwa członkowskiego odszkodowania z tytułu naruszenia prawa KPP. Z orzecnictwa TSUE wynika, że państwo członkowskie jest zobowiązane do naprawienia jednostce szkody wyrządzonej w wyniku naruszenia prawa UE (in casu KPP), jeżeli celem naruszonego przepisu UE (KPP) było przyznanie jednostce prawa (podsta-

⁶⁷ C-282/10 – Dominguez.

⁶⁸ TSUE ustanowił zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostce w wyniku naruszenia prawa UE w wyroku C-6/90 i C-9/90 – Francovich i Bonifaci. W szczególnym kontekście naruszenia praw podstawowych zob. TSUE, C-300/04 – Eman i Sevinger, pkt 69.

wowego), naruszenie było wystarczająco poważne⁶⁹ oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem prawa UE (KPP) przez państwo członkowskie a szkodą poniesioną w wyniku tego przez jednostkę. Jednostka może dochodzić odpowiedzialności odszkodowawczej od państwa członkowskiego na podstawie mniej restrykcyjnych przepisów krajowych niż powyższe reguły unijne⁷⁰. Odszkodowanie uzyskane od państwa członkowskiego powinno pokryć pełną wysokość szkody (materiałnej i niemateriałnej) wyrządzonej jednostce działaniem organu krajowego naruszającym prawo UE. W omawianym przypadku oznacza to, że powinno wyrównać szkody, których jednostka doznała w wyniku ograniczenia jej prawa podstawowego przyznanego mocą KPP. Powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie są prowadzone przed sądami krajowymi w trybie procedur krajowych.

1.7.2 Skutki dotyczące państwa członkowskiego

Przepisy KPP mogą zostać naruszone przez działania wszystkich organów krajowych, a wynikające stąd skutki obciążają państwo członkowskie. KPP mogą naruszyć:

- organy prawodawcze tworzące prawo krajowe, powszechnie wiążące i niemające mocy powszechnie wiążącej, np. instytucje tworzące regulaminy konkursów, w których wyłaniane są projekty finansowane z funduszy UE;
- organy wykonawcze stosujące prawo UE bezpośrednio lub pośrednio, za pośrednictwem prawa krajowego zapewniającego skuteczność prawa UE, np. instytucje dokonujące płatności finansujących wdrażanie projektów wyłonionych w konkursach (lub odmawiające ich dokonania), komitety monitorujące badające wdrażanie programów operacyjnych, w tym przestrzeganie KPP przez organy krajowe i organy krajowe prowadzące procedury zwrotowe, w przypadku wydatkowania funduszy UE w wyniku nieprawidłowości;
- organy sądowe orzekające na podstawie prawa UE i prawa krajowego implementującego prawo UE w sprawach dotyczących wdrażania programów i projektów, np. rozstrzygające odwołania beneficjentów od decyzji nieprzyznających im dofinansowania z funduszy UE na realizowane projekty lub nakładając sankcje administracyjne lub karne za wydatkowanie funduszy UE w wyniku nieprawidłowości.

Na poziomie UE szczególną rolę w obszarze przestrzegania prawa UE i wydatkowania funduszy UE odgrywa Komisja, na którą przepisy traktatowe nakładają szczególne, związane z tym zadania. Komisja jest nazywana „strażniczką traktatów” ze względu na powierzony jej obowiązek czuwania nad prawidłowym stosowaniem prawa UE przez państwa członkowskie i instytucje UE (art. 17 ust. 1 TUE). We współpracy z państwami członkowskimi wykonuje też budżet UE – odpowiada za prawidłowość odprowadzanych do tego budżetu finansujących go zasobów własnych oraz dokonywane z niego wydatki (art. 317 TfUE). Tak samo jak państwa członkowskie jest zobowiązana skutecznie chronić interesy finansowe UE przed nadużyciami

⁶⁹ TSUE przyjmuje w swoim orzecznictwie, że naruszenie prawa jest wystarczająco poważne, jeżeli państwo członkowskie przekroczyło w sposób oczywisty i poważny granice przysługującego mu zakresu uznania.

⁷⁰ TSUE, sprawy połączone C-46/93 i C-48/93 – Brasserie du Pêcheur SA, pkt 66.

finansowymi i wszelkimi innymi działaniami nielegalnie naruszającymi te interesy (art. 325 TfUE, rozporządzenie finansowe 2018/1046, rozporządzenie 2988/1955 dotyczące ochrony interesów finansowych UE). Jako „strażniczka traktatów” bada czy państwa członkowskie prawidłowo wypełniają zadania związane z wdrażaniem polityk UE (w tym polityki spójności) i finansowaniem ich z funduszy UE oraz sprawdza czy skutecznie chronią interesy finansowe UE. W przypadku naruszeń prawa UE w toku wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE, stosuje ustanowione w prawie UE procedury mające je wyeliminować. Bez względu na rodzaj naruszenia prawa UE, Komisja może wnieść do TSUE przeciwko państwu członkowskiemu traktatową skargę w sprawie uchybienia zobowiązaniu spoczywającego na tym państwie na mocy traktatów (zob. pkt 1.7.2.1 Przewodnika)⁷¹. Gdy państwo członkowskie naruszy KPP, wówczas Komisja może odmówić refundacji wydatków ujętych przez to państwo we wniosku o płatność przekazany w celu uzyskania płatności z budżetu UE (zob. pkt 1.7.2.2 Przewodnika)⁷². Wymieniony tutaj jako ostatni, lecz nie mniej ważny, jest mechanizm warunkowości. Komisja może go zastosować, jeżeli państwo członkowskie dopuści się takiego naruszenia prawa UE, w tym KPP, które jednocześnie narusza zasadę państwa prawa oraz wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpłynięcia na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych UE (zob. pkt 1.7.2.3 Przewodnika)⁷³.

1.7.2.1 Postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu w sprawie uchybienia zobowiązaniu spoczywającego na mocy traktatów (art. 258-260 TFUE)

Jeżeli w ocenie Komisji państwo członkowskie naruszy prawo UE, a zatem państwo to nie wypełnia zobowiązań wynikających z prawa UE, wówczas traktaty upoważniają ją do wniesienia skargi do TSUE. Skargę taką Komisja może wnieść również w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie KPP. Wówczas, w początkowej fazie postępowania, nieformalnie pisemnie wzywa państwo członkowskie do usunięcia naruszenia prawa UE (KPP), zwyczajowo w terminie dwóch miesięcy. Jeżeli państwo członkowskie nie wyeliminuje go, Komisja może formalnie, na kolejnym etapie postępowania, w drodze uzasadnionej opinii, wskazać powody wykazujące, że państwo naruszyło prawo UE (KPP). Wówczas ponownie wzywa państwo członkowskie do usunięcia uchybienia, również zwyczajowo w terminie dwóch miesięcy. Jeśli państwo członkowskie ponownie nie zastosuje się do wezwania Komisji, to może ona skierować skargę do TSUE w sprawie naruszenia prawa UE (KPP) przez to państwo. Jeżeli, po zbadaniu sprawy, TSUE w wyroku potwierdzi, że władze krajowe naruszyły prawo UE (KPP), to są one zobowiązane jak najszybciej wykonać ten wyrok i usunąć stwierdzone uchybienie prawa UE (art. 258 TFUE). Jeżeli państwo członkowskie nie wykona wyroku TSUE i nie wyeliminuje orzeczonego w nim naruszenia prawa UE (KPP), wówczas Komisja może skierować do TSUE ponową skargę na to państwo. W tym przypadku może zawnioskować, aby TSUE nałożyło na to państwo kary finansowe – okresową karę pieniężną lub ryczałt (art. 260 TfUE). TSUE orzeka wysokość tych kar z uwzględnieniem powagi naruszonych przepisów UE, skutków ich oddziaływania, czasu ich trwania i zdolności finansowych państwa członkowskiego. W praktyce większość sporów dotyczących naruszeń prawa UE przez państwa członkowskie jest rozstrzygana przez strony polubownie i Komisja nie kieruje skarg do TSUE.

⁷¹ art. 258–260 TFUE.

⁷² art. 15 rozporządzenia 2021/2016 dotyczącego funduszy UE

⁷³ rozporządzenie 2020/2092 dotyczące mechanizmu warunkowości.

W dniu 8 czerwca 2023 r. Komisja wszczęła przeciwko **Polsce** postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Twierdzi, że ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w latach 2007-2022 narusza m.in. zasady legalności i niedziałania sankcji wstecz (art. 49 KPP), prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47 KPP), zakaz ponownego sądzenia i karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (art. 50 KPP), prawo do ochrony tajemnicy zawodowej (art. 7 KPP) i prawo do ochrony danych (art. 8 KPP). Polska została wezwana do udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia. Sprawa jest w toku⁷⁴.

1.7.2.2 Niespełnienie horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego stosowania KPP (art. 15 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE)

Rozporządzenie 2021/1060 dotyczące funduszy UE zobowiązuje państwa członkowskie do skutecznego stosowania i wdrażania KPP na wszystkich etapach realizacji programów i projektów w latach 2021–2027⁷⁵. Obowiązek ten stanowi jeden z **horyzontalnych warunków podstawowych**. Innymi horyzontalnymi podstawowymi warunkami są wdrażanie i prawidłowe stosowanie prawa zamówień publicznych, zasad pomocy państwa oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Państwa członkowskie są też zobowiązane do wypełniania tematycznych warunków podstawowych⁷⁶.

Państwo członkowskie samodzielnie ocenia czy spełnia horyzontalne i tematyczne warunki podstawowe, w tym warunek skutecznego stosowania i wdrażania KPP w toku realizacji programów. Ocen tych dokonuje stale – na etapie opracowywania programów, później – na etapie ich zmian⁷⁷ i w przypadku zaistnienia wpływających na to okoliczności. O wynikach tej samooceny informuje Komisję. Istotne jest to, że dopóki Komisja nie stwierdzi, że państwo członkowskie spełnia horyzontalne warunki podstawowe, dopóty nie zwraca wydatków ujętych przez to państwo w przedłożonych jej wnioskach o płatności. Oznacza to, że **Komisja dokonuje płatności na rzecz państwa członkowskiego wyłącznie wtedy, jeżeli w jej ocenie to państwo skutecznie stosuje i wdraża KPP w toku realizacji programów i projektów finansowanych z funduszy UE**⁷⁸. Jeżeli, w ocenie Komisji, państwo członkowskie tego obowiązku nie realizuje, to odmawia refundacji wydatków poniesionych przez to państwo na poczet zrealizowanych programów i projektów.

Komisja zastosowała te przepisy w grudniu 2022 r., gdy stwierdziła, że **Węgry** nie spełniły horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego stosowania KPP. Przyczyną były zarzuty niezapewnienia niezawisłości sędziowskiej w tym państwie (art. 47 KPP) oraz naruszeń

⁷⁴ Postępowanie nr INFR(2023)2088, zob. [Commission launches infringement procedure against POLAND \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-summaries/doc.do?id=54677) (odczyt: 17.01.2024 r.).

⁷⁵ Artykuł 15 i załącznik III do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE. Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia Na Rzecz Wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE” (COM(2020)711 final).

⁷⁶ W zależności od obszaru wsparcia z funduszy UE, tematyczne warunki podstawowe dotyczą: zarządzania inteligentną specjalizacją, sieci szerokopasmowych, efektywności energetycznej budynków, zarządzania w sektorze energii, energii odnawialnej, zarządzania ryzykiem, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, ochrony bioróżnorodności, planowania transportu, rynku pracy, równouprawnienia płci, kształcenia i szkolenia, włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa, integracji Romów oraz opieki zdrowotnej i długoterminowej. Załącznik IV do rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

⁷⁷ Artykuł 15 rozporządzenia 2021/1060 dotyczącego funduszy UE.

⁷⁸ Artykuł 15 rozporządzenia 2021/1060 ustanawiającego mechanizm warunkowości.

wolności akademickiej (art. 13 KPP), praw dzieci (art. 24 KPP) i prawa do azylu (art. 18 KPP). Z tych względów Komisja odmówiła Węgrom dokonania refundacji kwoty 10,2 mld euro (z tytułu naruszenia niezawisłości sędziowskiej) i kwot 11,7 mld euro (z tytułu naruszenia wolności akademickiej, praw dzieci i prawa do azylu). W ten sposób Komisja zawiesiła wypłatę całej kwoty (21,9 mld euro) przyznanej Węgrom na wdrażanie polityki spójności⁷⁹. Po przeprowadzeniu przez Węgry reform dotyczących wymiaru sprawiedliwości mających przywrócić niezawisłość sędziowską, Komisja rok później w grudniu 2023 r. uznała, że ten horyzontalny warunek podstawowy został spełniony (art. 47 KPP) i przekazała Węgrom kwotę 10,2 mld euro. Wobec braku działań Węgier dotyczących pozostałych naruszeń KPP (art. 13, art. 24 i art. 18 KPP), Komisja wstrzymała refundację pozostałej kwoty 11,7 mld euro⁸⁰. Decyzję Komisji o wypłacie 10,2 mld euro skrytykował Parlament Europejski, który uznał, że węgierskie reformy wymiaru sprawiedliwości są niewystarczające dla spełnienia standardów wynikających z KPP. Wezwał Komisję do stosowania wobec Węgier innych narzędzi prawnych, w tym mechanizmu warunkowości (zob. pkt 1.7.2.3).

W innej sytuacji była **Polska**. W zawartej z Komisją umowie partnerstwa (2022) dotyczącej realizacji polityki spójności w latach 2021–2027⁸¹ Polska w wyniku samooceny przyznała, że nie spełnia horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego skutecznego stosowania i wdrażania KPP w toku wdrażania programów i projektów unijnych⁸². Nie wskazano jednak praw podstawowych, których dotyczyły zastrzeżenia. W debacie publicznej prowadzonej na ten temat wskazywano na problemy z ochroną praw mniejszości, w tym praktyki przyjmowania przez samorządy lokalne korzystające z funduszy UE uchwał ustalających na ich terenach „strefy wolne od ideologii LGBT” (art. 21 KPP). Systemowy i wieloletni charakter ma problem niezawisłości polskiego sądownictwa (art. 47 KPP). Ze względu na niespełnienie warunków podstawowych, w tym horyzontalnego warunku dotyczącego stosowania KPP, Komisja w październiku 2022 r. wstrzymała wypłatę 76 mld euro przyznanych Polsce na wdrażanie programów unijnych w latach 2021–2027. Kwestia odblokowania wstrzymanych funduszy UE stała się priorytetem nowego rządu wyłonionego w wyborach parlamentarnych w październiku 2023 r. W wyniku podjętych wówczas uzgodnień z Komisją wyeliminowano kontrowersje związane ze skutecznym stosowaniem i wdrażaniem KPP w Polsce⁸³. W ich następstwie w grudniu 2023 r. Polska złożyła do Komisji pierwszy wniosek o płatność w wysokości 6,9 mld euro z 76 mld euro przyznanych w ramach funduszy spójności na lata 2021–2027. Przekazanie tej płatności planowane jest na 1. kwartał 2024 r.

1.7.2.3 Mechanizm warunkowości (rozporządzenie 2020/2092 dotyczące mechanizmu warunkowości)

Zdarzyć się może również sytuacja, w której naruszenie przez państwo członkowskie KPP, jednocześnie zostanie uznane za naruszenie zasady państwa prawa w rozumieniu rozporządzenia 2020/2092 dotyczącego mechanizmu warunkowości. Mechanizm ten został ustanowiony w 2021 r. aby chronić fundusze budżetu UE oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększa-

⁷⁹ Q&A Judicial independence and EU funding for Hungary (europa.eu) (odczyt 17.01.2024).

⁸⁰ Judicial independence and EU funding for Hungary (europa.eu) (odczyt 17.01.2024).

⁸¹ Umowę partnerstwa przygotowuje każde państwo członkowskie i określa w niej strategiczne kierunki programowania i ustalenia dotyczące skutecznego i efektywnego korzystania z funduszy UE w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2027 r. (art. 10 rozporządzenia 2021/1060 dotyczące funduszy UE).

⁸² Umowa_Partnerstwa_na_lata_2021_2027.pdf (funduszeuropejskie.gov.pl), str. 219 (odczyt 17.01.2024).

⁸³ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/prawo-i-dokumenty/stosowanie-karty-praw-podstawowych/>

nia Odporności (NextGenerationEU)⁸⁴ w sytuacjach, gdy państwo członkowskie naruszy zasadę państwa prawnego w taki sposób, że naruszenie to wpłynie lub stworzy poważne ryzyko wpłynięcia na należyte zarządzanie finansami UE lub ochronę interesów finansowych UE⁸⁵.

Państwo prawne zostało zdefiniowane w rozporządzeniu 2020/2092, które ustanawia mechanizm warunkowości jako wartość UE wymienioną w art. 2 TUE, która oznacza:

- przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa;
- zasadę pewności prawa;
- zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych;
- zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych;
- zasadę podziału władzy;
- niedyskryminację i równość wobec prawa.

W przytoczonej definicji państwa prawnego uwzględniono prawa podstawowe ustanowione w KPP. Zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych, stanowiącej element definicji państwa prawa (art. 1 rozporządzenia 2020/2092 ustanawiającym mechanizm warunkowości) można odnieść do prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu ustanowionej w art. 47 KPP. Ponadto, zarówno definicja państwa prawa (art. 1 rozporządzenia 2020/2092 ustanawiającym mechanizm warunkowości), jak i KPP odwołują się do zasady niedyskryminacji (art. 21 KPP) i równości wobec prawa (art. 20 KPP). Oznaczałoby to, że **naruszenie przez organy krajowe art. 20 KPP, art. 21 KPP lub art. 47 KPP, które wpłynęło lub stworzyło poważne ryzyko wpłynięcia na należyte zarządzanie finansami UE lub ochronę interesów finansowych UE, może prowadzić do uruchomieniu mechanizmu warunkowości wobec tego państwa.**

W rozporządzeniu 2020/2092 ustanawiającym mechanizm warunkowości wskazano, że **potencjalne naruszenia zasady państwa prawa mogą dotyczyć m.in. organów krajowych wykonujących budżet UE**, w szczególności organów:

- przyznających dotacje UE, i prowadzących
- postępowania o udzielanie zamówień publicznych,
- kontrole finansowe,
- działania monitorujące,
- audyty,
- postępowania dochodzeniowo-śledcze i prokuratorskie dotyczące nadużyć finansowych, korupcji i innych czynów naruszających interesy finansowe UE
- nakładających sankcje za niezgodne z prawem wydatkowania funduszy UE i

⁸⁴ Rozporządzenie 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

⁸⁵ Rozporządzenie 2020/2092 dotyczące mechanizmu warunkowości.

- prowadzących związane z tym procedury zwrotowe.

W myśl omawianego rozporządzenia, na naruszenie zasad państwa prawnego może też wskazywać m.in. niezapobieganie przez państwo członkowskie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar oraz ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne.⁸⁶ Wszystkie powyższe sytuacje wskazujące na naruszenie zasady państwa prawa mogą powstać w toku wdrażania przez państwo członkowskie programów i projektów finansowanych z funduszy UE.

Decyzję o zastosowaniu mechanizmu warunkowości podejmuje Rada, na wniosek Komisji. W ramach tego mechanizmu Rada może nałożyć na państwo członkowskie jeden lub kilka z następujących środków o charakterze finansowym. Może zawiesić zatwierdzenie programów przedłożonych jej przez państwo członkowskie, zmniejszyć wysokość płatności zaliczkowych przekazywanych temu państwu, wstrzymać bieg terminów płatności okresowych, zawiesić płatności okresowe lub ograniczyć ich wysokość, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych unijnych programów wydatkowania. Środki stosowane przez Radę powinny być proporcjonalne i uwzględniać charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszenia zasady państwa prawa. Powinny być określone w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszenia zasady państwa prawa na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE lub na interesy finansowe UE.

Wyraźnie postanowiono, że nakładanie środków na państwo członkowskie w ramach mechanizmu warunkowości nie wpływa na obowiązki tego państwa, zwłaszcza na obowiązek dokonania płatności na rzecz beneficjentów funduszy UE. Oznacza to, że państwo członkowskie jest zobowiązane przekazywać beneficjentom płatności również wtedy, gdy w wyniku zastosowania mechanizmu warunkowości, Komisja np. wstrzyma wypłaty dokonywane na rzecz tego państwa lub zmniejszy wysokość kwot przekazywanych mu z budżetu UE. Jeżeli Rada uzna, że państwo członkowskie wyeliminowało naruszenia zasady państwa prawa uzasadniające uruchomienie mechanizmu warunkowości, na wniosek Komisji, podejmuje decyzję o ich uchyleniu.

Mechanizm warunkowości został zastosowany wobec **Węgier**. W grudniu 2022 r. Rada przyjęła decyzję zawieszającą wypłatę 6,3 mld euro przyznanej Węgrom na realizację trzech programów. Powodem zawieszenia było naruszenie przez Węgry zasady państwa prawa w obszarach stosowania prawa zamówień publicznych w projektach finansowanych z funduszy UE, a także działania prokuratorskie, konflikty interesów i walka z korupcją. Wobec braku działań Węgier eliminujących stwierdzone naruszenia zasady państwa prawa wypłata kwoty 6,3 mld euro jest nadal zawieszona⁸⁷.

⁸⁶ Na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać m.in. zagrożenie niezawisłości sądownictwa, ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar.

⁸⁷ [Judicial independence and EU funding for Hungary \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-articles/detail/14444) (odczyt 17.01.2024).

1.7.3 Skutki dotyczące instytucji UE

Postanowienia KPP mogą zostać również naruszone przez instytucje UE i powodować skutki na tym poziomie. Uchybienie KPP może wynikać z działalności prawodawczej instytucji UE, np. przyjęcia aktu prawa prawnego UE niezgodnego z KPP lub działalności wykonawczej, np. naruszeniem KPP w toku postępowań kontrolnych prowadzonych przez OLAF lub postępowań dochodzeniowych prowadzonych przez EPPO. Kontrola zgodności działań instytucji UE z KPP jest przeprowadzana na poziomie UE w dwóch trybach: sądowym – przez TSUE i pozasądowym – przez unijne instytucje i organy, do których jednostki mogą zgłaszać przypadki naruszeń KPP i szukać ochrony.

1.7.3.1 Sądowa kontrola przestrzegania KPP przez TSUE

Sądową kontrolę przestrzegania KPP sprawuje TSUE orzekając w przedmiocie zgodności aktów prawa wtórnego UE przyjmowanych przez instytucje UE (rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji) z KPP. Innymi słowy TSUE bada czy tego rodzaju akty prawa UE nie ograniczają praw podstawowych przyznanych jednostkom w KPP. Posiada w tym zakresie wyłączną kompetencję i orzeka w tym celu w trybie dwóch procedur: skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (art. 263 TFUE) i w procedurze prejudycjalnej (art. 267 TFUE)⁸⁸. Te dwie procedury są od siebie niezależne i podlegają różnym wymogom

W przypadku skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE skarżącymi są instytucje UE i jednostki. Te ostatnie, aby wnieść tę skargę do TSUE muszą wykazać istnienie wystarczającego bezpośredniego i indywidualnego interesu w unieważnieniu zaskarżanego aktu prawa UE. Praktyka dowodzi, że wymóg ten jest trudny do spełnienia i jednostki rzadko są stroną tego postępowania skargowego. Procedurę prejudycjalną inicjuje natomiast sąd krajowy składając odesłanie (pytanie) prejudycjalne do TSUE. Procedura prejudycjalna może być zatem wszczęta wyłącznie wtedy, gdy na szczeblu krajowym przed sądem krajowym toczy się postępowanie sądowe, w którym pojawiła się wątpliwość dotycząca niezgodności przepisu UE lub przepisu krajowego wdrażającego przepisy UE z KPP. W takim postępowaniu sąd krajowy, na wniosek strony postępowania lub z urzędu, może zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym o rozstrzygnięcie tej kwestii.

Gdy prawa podstawowe gwarantowane jednostkom na podstawie KPP są ograniczane przepisami krajowymi, ich ochronę zapewniają organy krajowe, w szczególności sądy, zgodnie z procedurami krajowymi (zob. pkt 1.7.1. Przewodnika).

1.7.3.2 Pozasądowa kontrola przestrzegania KPP

Szczególną rolę w zapewnianiu na poziomie UE pozasądowej ochrony praw podstawowych jednostek przyznanych im KPP odgrywają: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Inspektor Ochrony Danych, Parlament Europejski i Komisja Europejska.

Prawo do zwrócenia się ze skargą do [Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich](#) jest prawem podstawowym przysługującym obywatelom UE i osobom mieszkającym w UE. Skarga

⁸⁸ Procedurę tę inicjuje sąd krajowy prowadzący postępowanie w państwie członkowskim, w przypadku gdy zwróci się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym zgodności aktu prawa UE z KPP, lub jej znaczeniem. W odpowiedzi na to pytanie TSUE ocenia czy zakwestionowany akt prawa UE jest zgodny z KPP lub dokonuje wykładni jej przepisów.

ta może dotyczyć niewłaściwego administrowania przez instytucje UE, z wyjątkiem TSUE pełniącego funkcje sądowe (art. 44 KPP).

W toku wykonywanych zadań instytucje UE przetwarzają dane osobowe obywateli, mające postać papierową lub elektroniczną. Między innymi gromadzą te dane, zapisują, przechowują, przesyłają, blokują i usuwają. Zadaniem [Europejskiego Inspektora Ochrony Danych](#) jest czuwanie, by w toku wykonywania tych czynności instytucje UE chroniły te dane (art. 8 KPP) i przestrzegały prawa do prywatności jednostek (art. 7 KPP). Każdy, kto uważa, że instytucje UE, w toku przetwarzania danych osobowych, naruszyły przysługujące mu w tych ramach prawa, może wnieść skargę do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

[Prawo petycji](#) zapewnia jednostkom możliwość zwrócenia się do Parlamentu Europejskiego w sprawie, która wchodzi w zakres działalności UE i dotyczy ich bezpośrednio. Przyśługuje obywatelom UE, osobom zamieszkającym na terenie UE, a także przedsiębiorstwom, organizacjom i stowarzyszeniom, które posiadają siedzibę na terenie UE. Jest prawem podstawowym, gwarantowanym traktatem (art. 44 KPP, art. 227 TFUE). Petycja może zawierać np. indywidualny wniosek, skargę, stanowisko lub wezwanie Parlamentu Europejskiego do przyjęcia stanowiska w danej sprawie.

Rozdział 2.

Praktyczne wskazówki na temat stosowania KPP przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE

Lista kontrolna jako instrument oceny zgodności działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE

Lista kontrolna została stworzona, aby wesprzeć pracowników organów krajowych zajmujących się wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE przy dokonywaniu oceny zgodności działań z KPP. KPP zawiera wiele praw podstawowych. Ocena, czy doszło do ich naruszenia, wymaga indywidualnej analizy każdego przypadku. Zastosowanie listy kontrolnej może ułatwić realizację tego zadania. Jest narzędziem, które organy krajowe mogą stosować na wszystkich etapach wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE w celu oceny, czy podejmowane w tych ramach działania są zgodne z KPP. Nie ma wiążącego charakteru. Lista kontrolna może być stosowana jako pomoc m.in.:

- przez **organy krajowe tworzące przepisy**
 - na poziomie centralnym dotyczące, np. organizacji partnerstwa, ustanawianie systemów zarządzania i kontroli, monitorowania, przygotowywania programów;
 - na poziomie instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących, przy sporządzaniu procedur i kryteriów wyboru projektów, tworzeniu dokumentacji programowej, wzorów umów);

- przez **komitety monitorujące**, np. przy wyborze i zatwierdzaniu dokumentów programowych i kryteriów wyboru operacji, w toku oceny wdrażania programów ex post,
- przez **instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące** w toku stosowania przepisów UE i przepisów krajowych związanych z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE, w celu np. wyboru operacji, podpisania umów o realizację projektów, monitorowania ich wdrażania i sprawdzania wniosków o płatność,
- przez **instytucje certyfikujące i instytucje audytowe** w toku prowadzenia kontroli i audytów związanych z wydatkowaniem funduszy UE.

Lista kontrolna może być też materiałem pomocnym w toku **rozpatrywania indywidualnych skarg jednostek (np. beneficjentów) na naruszenie ich praw podstawowych ustanowionych w KPP**. Może być stosowana także przez np. koordynatorów ds. KPP, koordynatorów ds. zasad horyzontalnych w instytucjach zarządzających, Rzeczników Funduszy Europejskich przy Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej i instytucje zarządzające.

Konstrukcja *listy kontrolnej*: etapy oceny zgodności działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE

Ocena zgodności działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE, której dotyczy niniejszy Przewodnik, jest dokonywana na trzech etapach. Etapy te odzwierciedlają w jaki sposób należy analizować, czy ograniczenie danego prawa podstawowego spełnia wymogi sformułowane wprost w treści KPP, przede wszystkim w jej art. 52 ust. 1 KPP, zgodnie z którym:

„Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej KPP muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności [**test dopuszczalności – podkreślenie Autorów**]. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób [**test proporcjonalności – podkreślenie Autorów**]”.

Na ocenę zgodności działań organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE składają się zatem trzy następujące etapy:

Etap pierwszy: test ograniczenia prawa podstawowego ustanowionego w KPP. Jego celem jest stwierdzenie przez organ krajowy, czy prawo podstawowe chronione na mocy KPP zostało ograniczone w wyniku stosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego. W przypadku uzyskania pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, należy przejść do drugiego etapu oceny zgodności.

Na pierwszym etapie sugerowane jest aby przeanalizować listę praw podstawowych ustanowionych w KPP przyporządkowanych do kategorii **czerwonych**, **żółtych** lub **szarych** flag.

TAK (ograniczenia prawa podstawowego)	NIE (brak ograniczenia prawa podstawowego – brak naruszenia KPP)
Etap drugi: test dopuszczalności ograniczenia prawa podstawowego ustanowionego w KPP. Jego celem jest sprawdzenie przez organ krajowy, czy na gruncie KPP dopuszczalne jest ograniczenie analizowanego prawa lub wolności. Ograniczenie prawa podstawowego w sytuacji, gdy KPP to wyklucza, oznacza, że doszło do jej naruszenia. Jeżeli natomiast KPP dopuszcza możliwość ograniczenia prawa podstawowego, należy przejść do trzeciego etapu oceny zgodności, aby ustalić zgodność tego ograniczenia z KPP.	
TAK (dopuszczalność ograniczenia prawa podstawowego)	NIE (brak dopuszczalności ograniczenia prawa podstawowego)
Etap trzeci: test proporcjonalności ograniczenia prawa podstawowego ustanowionego w KPP. Jego celem jest stwierdzenie przez organ krajowy, czy ograniczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP było proporcjonalne. Jeżeli ograniczenie prawa podstawowego było proporcjonalne, KPP nie została naruszona. W przypadku natomiast, gdy ograniczenie było nadmierne (nieproporcjonalnie), doszło do naruszenia KPP	
TAK (proporcjonalność ograniczenia prawa podstawowego – brak naruszenia KPP)	NIE (nieproporcjonalność ograniczenia prawa podstawowego – naruszenie KPP)

2.0 Kwestia wstępna: Czy KPP ma zastosowanie do sprawy?

KPP jest stosowana w toku wdrażania projektów finansowych z funduszy UE. Organy krajowe prowadzące związane z tym działania stosują przepisy prawa pierwotnego UE, np. wywiązując się z traktatowego zobowiązania do ochrony interesów finansowych UE (art. 325 TFUE) i przepisy prawa wtórnego UE, np. realizując zadania nałożone na nie w rozporządzeniu 2021/1060 dotyczącym funduszy UE i w rozporządzeniach funduszwych. Stosują też przepisy krajowe, np. ustawę wdrożeniową, która określa sposób realizacji obowiązków nałożonych na te organy w przepisach UE. W związku ze stosowaniem prawa UE organy krajowe są zobowiązane, w myśl art. 51 ust. 1 KPP, do przestrzegania i poszanowania KPP (zob. więcej pkt 1.2.2 **Przewodnika**).

2.1 Pierwszy etap oceny: stwierdzenie czy prawo podstawowe chronione przez KPP zostało ograniczone w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego?

Pierwszy etap oceny zgodności działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE polega na stwierdzeniu przez organ krajowy, czy przepis krajowy lub działanie krajowego organu ograniczyły prawa podstawowe przysługujące jednostce na mocy KPP. Dla dokonania tej oceny, prawa podstawowe zawarte w KPP zostały podzielone w liście kontrolnej na trzy grupy, określone jako flagi, ilustrujące wysoki (czerwona flaga), średni (żółta flaga) lub niski (szara flaga) stopień prawdopodobieństwa ich ograniczania w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE⁸⁹.

Jako **czerwone flagi** zostały oznaczone te prawa podstawowe ustanowione w KPP, które **są w wysokim stopniu narażone** na możliwość ograniczenia przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE⁹⁰

Jako **żółte flagi** zostały oznaczone te prawa podstawowe ustanowione w KPP, które **są w średnim stopniu narażone** na możliwość ich ograniczenia przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE.

Jako **szare flagi** zostały oznaczone te prawa podstawowe ustanowione w KPP, które **są w niskim stopniu narażone** na możliwość ich ograniczenia przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE.

W ramach poszczególnych kolorów „flag” prawa podstawowe ustanowione w KPP są omawiane zgodnie z numeracją artykułów, w których zostały zawarte w KPP. Przy każdym analizowanym prawie podstawowym wskazano pytania pomocnicze i przykłady naruszeń, które mają ułatwić ich analizę.

- **Pytania pomocnicze** – mają ułatwić ustalenie znaczenia danego prawa podstawowego, pomóc w ocenie, czy i w jaki sposób to prawo podstawowe może zostać ograniczone w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego oraz zidentyfikować możliwe problemy, które na gruncie tego prawa podstawowego mogą powstawać w sprawach związanych z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE.
- **Przykłady ograniczenia prawa podstawowego** – ilustrują sytuacje, w których omawiane prawo podstawowe może zostać ograniczone lub naruszone.

Poniższa grafika przedstawia podział praw podstawowych zawartych w KPP w zależności od stopnia prawdopodobieństwa ich ograniczania przez organy krajowe prowadzące działania związane z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE.

⁸⁹ Podział ten został dokonany w oparciu o najczęstsze przypadki ograniczeń w orzecznictwie oraz sprawy z praktyki Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁹⁰ W liście kontrolnej nie uwzględniono praw podstawowych, których poszanowanie zapewniają wyłącznie instytucje UE, np. prawo dostępu do dokumentów UE (art. 42 KPP), prawo do zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 44 KPP), czy prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44 KPP).

Podział praw podstawowych zawartych w KPP w zależności od stopnia prawdopodobieństwa ich ograniczenia przez organy krajowe prowadzące działania związane z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE.

czerwona flaga poszanowanie prawa do życia prywatnego (art. 7)	czerwona flaga ochrona danych osobowych (art. 8)	czerwona flaga równość wobec prawa (art. 20)	czerwona flaga zakaz dyskryminacji (art. 21)	czerwona flaga integracja osób z niepełnosprawnością (art. 26)
czerwona flaga prawo do dobrej administracji (art. 41)	czerwona flaga prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47) oraz prawo do bycia wysłuchanym	czerwona flaga domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48)	czerwona flaga zasada legalizmu i proporcjonalności kar (art. 49)	czerwona flaga zakaz podwójnego karania (art. 50)
żółta flaga wolność wypowiedzi i informacji (art. 11)	żółta flaga wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 12)	żółta flaga wolność sztuki i nauki (art. 13)	żółta flaga prawo do nauki (art. 14)	żółta flaga wolność wyboru zawodu i podejmowania pracy (art. 15)
żółta flaga wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16)	żółta flaga prawo własności (art. 17)	żółta flaga równość kobiet i mężczyzn (art. 23)	żółta flaga prawa dziecka (art. 24)	żółta flaga prawa osób w podeszłym wieku (art. 25)
żółta flaga należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31)	żółta flaga zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34)	żółta flaga dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36)	szara flaga godność (art. 1)	szara flaga prawo do życia (art. 2)
szara flaga prawo do integralności fizycznej i psychicznej (art. 3)	szara flaga zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 4)	szara flaga zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5)	szara flaga prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6)	szara flaga prawo do zawarcia małżeństwa i zawarcia rodziny (art. 9)
szara flaga wolność myśli, sumienia i religii (art. 10)	szara flaga prawo do azylu (art. 18)	szara flaga ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19)	szara flaga prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27)	szara flaga prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28)
szara flaga prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29)	szara flaga ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia (art. 30)	szara flaga zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych (art. 32)	szara flaga życie rodzinne i zawodowe (art. 33)	szara flaga ochrona zdrowia (art. 35)
szara flaga ochrona środowiska (art. 37)	szara flaga ochrona konsumentów (art. 38)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach do parlamentu europejskiego (art. 39)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych (art. 40)	szara flaga swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 45)

Można też wskazać prawa podstawowe ustanowione w KPP najbardziej narażane na ograniczenia **w zależności od rodzaju działań podejmowanych przez organy krajowe** (zob. Załącznik). W tym ujęciu można określić ograniczenia praw podstawowych przyznanych przez KPP, do których może dochodzić w toku:

- **tworzenia prawa** dotyczącego np. organizacji partnerstwa, systemów zarządzania i kontroli programów, monitorowania, zasad członkostwa w Komitecie Monitorującym, regulaminów komitetów, programów, dokumentów programowych, procedur i kryteriów wyboru projektów, dokumentacji programowej czy warunków wsparcia;
- **działalności komitetów monitorujących**, np. analizowania i zatwierdzania strategii komunikacji programów, kryteriów wyboru operacji i wyboru projektów;
- **stosowania prawa UE i krajowego**, np. przez instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące w celu wdrażania programów, wyborów operacji, podpisywania umów, monitorowania wdrażania projektów czy sprawdzania wniosków o płatność;
- **dokonywania kontroli i audytów** realizacji projektów i programów.

Odnosząc się do całości cyklu wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy UE należy uznać, że **dobrą praktyką w zakresie stosowania KPP jest dokonywanie oceny ryzyka naruszenia poszczególnych praw podstawowych**. Taka ocena powinna być dokonana **przed i po zaprojektowaniu przepisów** (np. projektów kryteriów wyboru projektów, wymogów projektowych, zakładanych celów i sposobów ich realizacji oraz wzorów umów z beneficjentami).



W odniesieniu do naruszeń niewynikających z działania organu krajowego tworzącego daną regulację można rekomendować dokonanie oceny ryzyka naruszenia praw podstawowych przez beneficjentów. Ocena taka pozwoli na określenie spoczywających na nich obowiązków i dostosowanie spoczywających na nich wymogów związanych z wydatkowaniem funduszy UE. Dobrą praktyką może być zobowiązanie wnioskujących o finansowanie do dokonania **dotatkowej samooceny** dotyczącej określonego ryzyka w trakcie naboru i /lub realizacji projektu, co pozwoli na uwzględnienie zidentyfikowanych ryzyk przy wyborczych beneficjentów. Przypomnieć należy przy tym, że ewentualne zobowiązanie beneficjenta końcowego do przestrzegania KPP (np. w postaci ogólnej deklaracji) nie zwalnia organu z obowiązku zabezpieczenia zgodności wdrażanych działań z prawami podstawowymi (zob. pkt 1.2.3. Przewodnika).

Przykładowe zastosowanie *Listy kontrolnej*

Przykłady podane przy konkretnych artykułach mogą odnosić się analogicznie do różnych etapów wdrażania funduszy UE. Poniższa tabela wskazuje, przy jakich artykułach odnaleźć można przykłady przyporządkowane do danego etapu:

Działania związane z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE:	Artykuły KPP szczególnie narażone na naruszenia:
Tworzenie prawa	Artykuły 6, 8, 20, 21, 26, 47, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 34, 9, 18, 35, 45 KPP
Opracowywanie dokumentacji programowej, w tym kryteriów wyboru projektów	Artykuły 6, 7, 8, 20, 21, 26, 47, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 31, 34, 9, 10, 18, 29, 35, 37, 38, 39, 40, 45 KPP
Tworzenie wzorów umów o realizację projektów z beneficjentami	Artykuły 7, 8, 20, 26, 48, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 24, 25, 31, 34, 3, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 18, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 37, 36, 38, 39, 40, 45 KPP
Oceny wniosków o dofinansowanie z funduszy UE i rozstrzygnięcia konkursowe wyłaniające projekty, które uzyskały dofinansowanie z funduszy UE	Artykuły 7, 26, 41, 49, 48, 14, 17, 22, 23, 24, 25, 31, 3, 1, 2, 3, 4, 5, 10, 18, 27, 28, 29, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 40 KPP
Kontrole i audyty projektów	Artykuły 6, 7, 41, 47, 48, 49, 50, 14, 17, 25, 31, 3, 1, 2, 3, 4, 5, 19, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 37, 38, 40 KPP
Kontrole wniosków o płatności i rozliczanie projektów	Artykuły 7, 41, 47, 48, 49, 50, 14, 25, 31, 19 KPP

Dla zobrazowania jak mógłby wyglądać rekomendowany sposób przeciwdziałania naruszeniom praw podstawowych ustanowionych w KPP z wykorzystaniem *Listy kontrolnej*, wskazać można na następującym przykładzie:

Organ krajowy planuje ustanowić program dofinansowania badań profilaktycznych raka piersi i raka szyjki macicy na terenie jednego województwa. Przed przystąpieniem do przygotowywania pierwszej wersji roboczej dokumentacji warto przedyskutować i przeanalizować potencjalnie problematyczne kwestie. Należy uwzględnić w szczególności uprawnienia i oczekiwania korzystających z nich osób. W tym celu należy ustalić jakich sfer życia lub kwestii dotyczyć będzie wskazane działanie (1) oraz uwzględnić wstępnie przewidywany sposób jego realizacji (2). W omawianym przykładzie zakładanym sposobem działania jest wykonywanie badań medycznych (2), a celem zwiększenie dostępu do tych badań z uwagi na niski poziom aktywności mieszkanki i mieszkańców tego terytorium w zakresie wykrywania chorób nowotworowych (1).

- 1) Problem niskiego udziału populacji w badaniach prewencyjnych może wynikać z wielu czynników. W analizowanym przykładzie ograniczymy się do wstępnego zidentyfikowania jednego z nich – problemu dostępności geograficznej miejsc, w których świadczone są takie usługi medyczne i wykluczenia komunikacyjnego. Pierwsze ryzyko, jakie pojawia się w tym kontekście polega na **możliwości dyskryminacji ze względu na miejsce**

zamieszkania, jeżeli skutek braku odpowiedniej regulacji obszary wykluczone, do których dotarcie byłoby dla beneficjenta nieopłacalne będą mogły być swobodnie pomijane.

- 2) Wykonywanie usług medycznych wiąże się m.in. z przestrzeganiem praw pacjenta, które zostały skodyfikowane w przepisach ustawy o prawach pacjenta. W tym obszarze pojawia się kwestia poszanowania intymności pacjentów i zapewnienia im odpowiedniej informacji. Można na gruncie omawianego przypadku pomyśleć o nieco mniej oczywistym problemie, jakim jest **ochrona danych wrażliwych**. Stanowi ona drugie zidentyfikowane przez nas ryzyko.

Po wstępnym zidentyfikowaniu ryzyk, należy przystąpić do pracy nad roboczymi wersjami dokumentów programowych, mając na uwadze te właśnie ryzyka. W ich kontekście należy zachować ostrożność przy elementach regulacji dotyczących warunków dostępu do badań (1 i 2), w szczególności w odniesieniu do miejsca ich dokonywania. Trzecim z tych obszarów będą elementy dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych osobowych, w tym sposobu prowadzenia dokumentacji medycznej. Po sporządzeniu wersji roboczej dokumentacji należy przystąpić do ponownej oceny zgodności z KPP. Podczas analizy tej dokumentacji mogłyby – hipotetycznie – pojawić się następujące problemy:

- 1) w odniesieniu do **dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania** – kryteria wyboru projektów, ani wymogi projektowe nie wskazują obszaru, na którym mieszkańcy powinni mieć zapewniony dostęp do badań. Zidentyfikować można zatem potencjalne ograniczenie prawa z KPP, tj. zakazu dyskryminacji. Przykładowym sposobem uniknięcia takiego mogłoby być wprowadzenie do projektu dokumentacji dodatkowego kryterium udzielenia dofinansowania w postaci przeprowadzania tych badań z wykorzystaniem mobilnych punktów badań (np. tzw. mammobusów).
- 2) **w odniesieniu do ochrony danych wrażliwych** – kwestia dostępu instytucji zarządzającej do dokumentacji projektowej prowadzonej przez beneficjenta dofinansowania w kontekście uprawnień kontrolnych. W roboczym wzorze umowy wpisano prawo swobodnego i pełnego dostępu IZ do całości dokumentacji projektu. Rodzi to ryzyko dla danych osobowych poprzez nieproporcjonalne uprawnienie organu, który potencjalnie mógłby mieć wgląd w wyniki badań lub inne dane medyczne osób, które skorzystały z oferowanych badań.

Podobnie kwestie te (standardów ochrony danych) powinny być zabezpieczone wewnętrznie na poziomie beneficjenta, co w tym kontekście mogłoby przełożyć się na wprowadzenie odpowiednich obowiązków we wzorze umowy z beneficjentem w zakresie przechowywania dokumentacji medycznej. Dodatkowym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w ramach postępowania konkursowego obowiązku przedstawienia krótkiej samooceny przez podmiot wnioskujący o dofinansowanie, w celu wykazania, że posiada np. odpowiednie posiadane zasoby lub wdrożył odpowiednie praktyki w zakresie ochrony danych.



Możliwe ryzyka:	Projekt dokumentacji	Możliwe środki zaradcze
ochrona danych wrażliwych	prawo swobodnego dostępu instytucji zarządzającej do całości dokumentacji projektu	
dyskryminacja ze względu na miejsce zamieszkania	brak regulacji dotyczących wyboru obszaru realizacji projektu	zmiana kryteriów naboru i wymogów projektów (w tym zmiana zoru umowy)

Czerwone flagi – prawa podstawowe ustanowione w KPP w wysokim stopniu narażone na możliwość ograniczania przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE

Art. 7 Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego

Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się

Co chroni ten artykuł?

- relacje rodzinne
- relacje prywatne
- władzę rodzicielską
- swobodę w podejmowaniu decyzji życiowych
- tajemnicę komunikacji
- informacje o życiu prywatnym
- tożsamość, seksualność
- nienaruszalność mieszkania

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do poszanowania życia prywatnego lub rodzinnego w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– ingerencji w sferę relacji rodzinnych (faktycznych więzi), władzy lub pieczy rodzicielskiej (decydowaniu o rodzinie i dzieciach) lub innych stosunków prywatnych?	
– ograniczenia możliwości swobodnego podejmowania decyzji życiowych, w tym dotyczących życia zawodowego lub stylu życia?	
– naruszenia tajemnicy korespondencji, np. zainstalowania oprogramowania umożliwiającego śledzenie wiadomości w urządzeniach elektronicznych zakupionych z funduszy UE?	
– pozyskania danych wrażliwych, np. medycznych lub dotyczących seksualności?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do życia prywatnego lub rodzinnego mogłoby dojść w przypadku umieszczenia przez organ krajowy w zawieranej z beneficjentem umowie o realizację projektu finansowanego z funduszy UE zakazu pracy małżonków i krewnych przy wdrażaniu tego projektu lub obowiązku ujawnienia takiej więzi, np. przez złożenie oświadczenia przez pracowników beneficjenta.

Tej problematyki dotyczyła **sprawa T-4/20 Sieć Badawcza Łukasiewicz**. Sąd UE rozważał, czy reguła zawarta w załączniku do umowy o udzielenie dotacji stwierdzająca zaistnienie konfliktu interesów w przypadku istnienia więzi rodzinnych pomiędzy pracownikami, może prowadzić do ograniczenia prawa do życia prywatnego lub rodzinnego. W trakcie kontroli projektu Komisja uznała wykazy liczb godzin przepracowanych przez jednego z pracowników za nieprawidłowe ze względu na to, że przy ich akceptacji pracowała żona tego pracownika. Komisja stwierdziła, że przy takim podziale obowiązków służbowych w sprawie zaistniał konflikt interesów skutkujący potencjalnymi nieprawidłowościami w wykazie godzin przepracowanych przez pracownika w ramach wdrażanego projektu.

Sąd UE orzekł, że wniosek Komisji mógłby spowodować ograniczenie prawa do życia prywatnego lub rodzinnego, jeżeli prowadziłby do negatywnych konsekwencji w sferze życia zawodowego z uwagi na istnienie między pracownikami więzi należącej do sfery życia prywatnego. Niemniej jednak, Sąd UE uznał wymóg unikania konfliktu interesów z uwagi na więzi rodzinne za uzasadniony i zgodny z celem zapobieżenia nieprawidłowościom przy wydatkowaniu funduszy UE. To, czy wskazany pracownik lub jego żona powinni zostać całkowicie zwolnieni, przeniesieni na inne stanowisko lub odsunięci od obowiązków służbowych związanych z projektem, stanowi natomiast kwestię oceny proporcjonalności ograniczenia prawa ochrony życia prywatnego tych osób.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji projektowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 8 Ochrona danych osobowych

1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.
2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania.
3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu.

Co chroni ten artykuł?

- dane osobowe
- życie prywatne
- prawo do bycia zapomnianym
- możliwość sprostowania informacji, przez osobę, której dane te dotyczą
- komunikację i działania w Internecie
- dane o zdrowiu
- dane wrażliwe
- możliwość kontroli nad przetwarzaniem danych, przez osobę, której dane te dotyczą

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do ochrony danych osobowych w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania. Warto wspomnieć, że wiele z nich zostało skonkretyzowanych i sformułowanych w **rozporządzeniu RODO**.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– przetwarzania danych osobowych bez podstawy prawnej, np. bez wymaganej zgody osoby, bez prawnie uzasadnionego interesu lub bez określonego celu?	
– zniszczenia, utracenia, zmodyfikowania lub nieuprawnionego ujawnienia dostępu do danych osobowych przetwarzanych przez organ krajowy?	
– odmowy dostępu do danych osobie, której dane te dotyczą?	
– odmowy osobie, której dane dotyczą, prawa do ich sprostowania lub usunięcia?	
– naruszenia wymogów dotyczących przekazywania danych osobowych, np. przekazania danych osobowych podmiotowi, który nie przestrzega prawnych reguł ich ochrony lub państwu trzeciemu, które nie zapewnia poziomu ochrony danych osobowych równoważnego do państw członkowskich?	

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– przetwarzania danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub profilowania, które wywołało negatywne skutki wobec jednostki lub doprowadziło do nierównego traktowania (np. wykorzystanie danych osób wnioskujących o pomoc z użyciem algorytmu przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu takiej pomocy w sytuacji, w której działanie algorytmu okazało się błędne lub prowadziło do dyskryminacji)?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do ochrony danych osobowych mogłoby dojść, gdyby reguły określające zasady funkcjonowania programu pomocy żywnościowej finansowanego z funduszy UE zakładałyby obowiązek zbierania danych osobowych osób, do których kierowano paczki żywnościowe i posiłki. Taka hipotetyczna sytuacja mogłaby mieć miejsce w przypadku działania punktów ulicznych, w których rozdawane są paczki z pomocą. Potencjalne naruszenie mogłoby mieć miejsce, gdyby osoby chcące skorzystać z takiej pomocy zobowiązane były podawać w tym celu swoje dane osobowe (m.in. imię, nazwisko, adres i wiek). Jeżeli w założeniach programu nie mieściłoby się prowadzenie badań statystycznych, szeroki zakres takich danych można by uznać za nieuzasadniony. Podobnie byłoby w przypadku, w którym z akcji pomocowej codziennie publikowane byłyby zdjęcia w mediach społecznościowych beneficjenta wdrażającej ten projekt. Publikacja informacji pozwalających na identyfikację osób korzystających z pomocy żywnościowej mogłaby naruszać ich prawo do prywatności.

Problematykę ochrony danych osobowych w toku wydatkowania funduszy UE analizował TSUE w sprawie **C-92/09 Volker und Markus Schecke i Eifert**. Wskazał, iż przepis rozporządzenia zobowiązujący państwa członkowskie do corocznej publikacji ex post wykazu beneficjentów pomocy z EFRG i EFRROW oraz wysokości wsparcia otrzymanego z tych funduszy ograniczał ich prawo do ochrony danych osobowych. TSUE uznał, iż opublikowanie na stronie internetowej imiennych danych beneficjentów funduszy rolnych i otrzymanych kwot stanowi ingerencję w ich życie prywatne w rozumieniu art. 7 i art. 8 KPP. TSUE stwierdził, iż obowiązek publikacji tych danych został na beneficjentów nałożony bez ich zgody. W formularzu o uzyskanie wsparcia zawarto jedynie wzmiankę o przyjęciu przez nich do wiadomości, że ich dane osobowe podlegają publikacji. TSUE nie uznał tego za równoznaczne z wyrażeniem przez nich zgody na publikację danych, które ich dotyczą.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 20 Równość wobec prawa

Wszyscy są równi wobec prawa.

Co chroni ten artykuł?

- równość jednostek, gwarantując prawo do porównywalnego traktowania w podobnych sytuacjach
- wolność od arbitralnych decyzji organów władzy
- równy dostęp do dóbr publicznych i usług publicznych
- prawo ubiegania się o pomoc świadczoną na równych zasadach

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia zasady równości wobec prawa w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– nierównego traktowania jednostek lub ich grup znajdujących się w porównywalnej sytuacji?	
– przyznania jednostce lub grupie jednostek bezpodstawnych korzyści lub, pozbawienie ich należnych uprawnień (naruszenie zakazu dyskryminacji)?	
– pozbawienia jednostki lub grupy jednostek należnych korzyści lub nałożenia na nich nienależnych obowiązków związanych z warunkami pracy lub płacy (naruszenie zakazu dyskryminacji w obszarze zatrudnienia i pracy)?	
– dyskryminacji jednostki w procesie ubiegania się o dofinansowanie projektu z funduszy UE, np. poprzez faworyzowanie niektórych wnioskodawców z uwagi na okoliczności niebędące kryteriami wyboru projektów?	

Przykład ograniczenia

Ograniczenie prawa do równości wobec prawa można przedstawić na przykładzie programu szczepień przeciw HPV, dofinansowanego z funduszy UE, mającego na celu zmniejszenie liczby osób chorujących na raka szyjki macicy. W jego ramach kobiety w wieku 9–18 lat, jako osoby szczególnie zagrożone tego rodzaju chorobą, mogłyby korzystać z darmowych szczepień przeciw HPV. Prawo takie nie przysługiwałoby jednak mężczyznom, którzy – tak jak kobiety – mogą zarazić się tym wirusem i przenosić go na dalsze osoby. Przepis przewidujący prawo do darmowych szczepionek wyłącznie dla kobiet wywoływałby skutek dyskryminacyjny wobec mężczyzn, ze względu na ich płeć. Ten dyskryminacyjny skutek nie mógłby być uzasadniony celem programu, którym było zmniejszenie zachorowalności na raka szyjki macicy, bez względu na płeć korzystających z niego osób.

TSUE analizował prawo do równego traktowania w sytuacji związanej wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE w **sprawie C-135/13 Szatmári Malom**. Dotyczyła ona rolnika, który złożył wniosek o dofinansowanie z EFRROW w celu zastąpienia starego młyna – nowym, bez zwiększania zdolności produkcyjnej. Organ krajowy nie uwzględnił wniosku wskazując, że zgodnie z przepisami krajowymi wdrażającymi rozporządzenie dotyczące wydatkowania EFRROW, wsparcie z tego funduszu może być przyznane wyłącznie na modernizację młynów, a nie na nowe młyny. Rolnik zaskarżył decyzję, a sąd krajowy zwrócił się do TSUE z pytaniem o zgodność przepisów krajowych z rozporządzeniem. TSUE w odpowiedzi wskazał, że zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie szczegółowych reguł określających zasady przyznawania wsparcia z EFRROW. Zasady te muszą być jednak zgodne z ustanowionym w rozporządzeniu wymogiem przewidującym, że wsparcie musi poprawiać wyniki w sektorze młynarskim. Państwa członkowskie mogą wprowadzić dodatkowe wymogi pod warunkiem, że nie wykraczają one poza przyznaną im swobodę decyzyjną. Celem analizowanych przepisów krajowych było zapobieżenie budowaniu nowych młynów, finansowanych z EFRROW, w sytuacji, gdy istniejące młyny nie były w pełni wykorzystywane. TSUE uznał ten cel za uzasadniony. Stwierdził jednak, że organ krajowy ograniczył prawo rolnika do równego traktowania (art. 20 KPP), ponieważ budowa nowego młyna doprowadziłaby do zamknięcia starego młyna, bez zwiększenia zdolności produkcyjnej.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 21 Zakaz dyskryminacji

1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.
2. W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

Co chroni ten artykuł?

- równy dostęp do dóbr i usług, w tym pomocy publicznej
- brak wykluczenia z uwagi na cechę nieistotną z punktu widzenia działania
- równe traktowanie mniejszości społecznych
- szczególne traktowanie grup narażonych (mniejszości)
- traktowanie obywateli UE na równi z obywatelami polskimi
- wyrównywanie szans i pomoc osobom w gorszej sytuacji

Omawiany art. 21 KPP zakazuje wszelkiej dyskryminacji. Zawarte w nim kryteria dyskryminacyjne, w tym płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne i społeczne, cechy genetyczne, język, religia, przekonania, mają charakter przykładowy, są katalogiem otwartym. Oznacza to, że art. 21 KPP chroni przed każdą dyskryminacją, niezależnie od kryterium czy też cechy, ze względu na którą dana osoba znalazła się w gorszym położeniu, niż inne osoby znajdujące się w porównywalnej sytuacji.

W ustaleniu, czy stosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia zakazu dyskryminacji w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
doznała molestowania lub molestowania seksualnego?	
Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
• dyskryminacji bezpośredniej jednostki? (zob. definicje Przewodnika) • dyskryminacji pośredniej jednostki? (zob. definicje Przewodnika)	

Przykład ograniczenia

Ograniczenie zakazu dyskryminacji można zilustrować na przykładzie rządowego programu zachęcającego do pracy w publicznej służbie zdrowia. Program zakładałby dofinansowanie wykształcenia pielęgniarskiego i wypłatę dodatkowych świadczeń emerytalnych dla pracowników zatrudnionych w publicznych placówkach opieki zdrowotnej. Do ograniczenia zakazu dyskryminacji doszłoby, gdyby możliwość skorzystania z dodatkowego świadcze-

nia emerytalnego byłaby uzależniona od osiągnięcia określonego wieku, przy czym wiek ten byłby inny dla kobiet i dla mężczyzn, a dodatkowo, w przypadku kobiet, wysokość świadczenia zwiększałaby się proporcjonalnie w zależności od liczby urodzonych dzieci.

Podobny problem rozważał TSUE **w sprawie C-401/11 Soukupová**. Dotyczyła ona programu wsparcia w sektorze rolnictwa, którego celem było zapewnienie wymiany pokoleniowej osób prowadzących gospodarstwa rolne, poprzez zachęcanie starszych rolników do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Postępowanie sądowe w tej sprawie zainicjowała rolniczka, która nie została objęta tym programem ze względu na osiągnięcie, w chwili udzielania wsparcia, wieku wymaganego w przepisach krajowych do nabycia świadczeń emerytalnych. Przepisy te przewidywały odmienny wiek dla kobiet i dla mężczyzn wymagany do nabycia tego rodzaju świadczeń, przy czym w przypadku kobiet zależał on ponadto od liczby wychowanych dzieci. Rolniczka uznała, że doznała dyskryminacji, ponieważ w odróżnieniu od rolników płci męskiej nie mogła skorzystać z dodatkowego świadczenia emerytalnego. TSUE stwierdził, iż starsze rolniczki i starsi rolnicy znajdują się w porównywalnych sytuacjach z punktu widzenia celu realizowanego przez program wsparcia. Orzekł, iż niezgodne z prawem Unii i jego ogólnymi zasadami równego traktowania i niedyskryminacji byłoby odmienne traktowanie takich sytuacji bez obiektywnego uzasadnienia, z uwagi na fakt, iż na podstawie przepisów emerytalnych danego państwa członkowskiego „normalny wiek emerytalny” został ustalony odmiennie w zależności od płci wnoszącego o objęcie wsparciem w przejściu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie, a w odniesieniu do wnioskodawców płci żeńskiej – w zależności od liczby wychowanych przez nią dzieci.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 26 Integracja osób niepełnosprawnych

Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

Co chroni ten artykuł?

- samodzielność i niezależność osób z niepełnosprawnościami
- integrację społeczną i zawodową osób z niepełnosprawnościami
- udział osób z niepełnosprawnościami w życiu społeczności, w tym w życiu politycznym
- dostęp osób z niepełnosprawnościami do edukacji, zatrudnienia, kultury, rekreacji i sportu
- dostępność środków transportu publicznego i dostępność architektoniczną
- dostępność technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia praw przysługujących osobom z niepełnosprawnościami w sytuacjach związanych z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– uniemożliwienia lub utrudnienia osobom z niepełnosprawnościami korzystania ze środków mających zapewnić im: samodzielność, integrację społeczną i zawodową, udział w życiu społecznym, politycznym lub gospodarczym, dostęp do edukacji, zatrudnienia, kultury, rekreacji, sportu, transportu publicznego lub technologii?	
– podjęcia działań promujących opiekę instytucjonalną, świadczoną w zakładach opieki stacjonarnej, w miejsce opieki świadczonej w środowisku lokalnym (ograniczenia zasady deinstytucjonalizacji usług społecznych)?	
Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– doznała dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej ze względu na niepełnosprawność?	
– doznała molestowania ze względu na niepełnosprawność?	
– została pozbawiona prawa do szczególnej ochrony zdrowia osób z niepełnosprawnościami lub prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych lub prawa te zostały ograniczone?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia praw osób z niepełnosprawnościami mogłoby dojść w sytuacji, w której program finansowany z unijnych funduszy społecznych przewidywałby finansowanie dużych placówek całodobowych, m.in. domów pomocy społecznej i mieszkań wspomaganych, natomiast wykluczałby finansowanie wsparcia członków rodzin i opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami z niepełnosprawnościami (tzw. opieka wytchnieniowa). Takie cele programu prowadziłyby do dalszego uzależnienia osób z niepełnosprawnościami i osób w podeszłym wieku od opieki instytucjonalnej oraz pogłębiałyby ich stan niesamodzielności i braku integracji społecznej.

Na ryzyko naruszenia praw osób z niepełnosprawnościami zwrócił uwagę RPO⁹¹. Wskazał, że skutek taki mogłyby wywołać postanowienia aneksu do wytycznych EFS Plus, przewidujące finansowanie z funduszy UE dużych placówek całodobowych, w tym tworzenie mieszkań wspomaganych, natomiast z finansowania UE wykluczające opiekę wytchnieniową, organizowaną przez podmioty prywatne.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie.

⁹¹ Zob. wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z 11/10/2023 i 13/11/2023 do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące wytycznych Europejskiego Funduszu Społecznego Plus. Zobacz więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-fundusze-europejskie-deinstytucjonalizacja-mfipr-odpowiedz>

Art. 41 Prawo do dobrej administracji

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
2. Prawo to obejmuje:
 - a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
 - b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
 - c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Co chroni ten artykuł?

- bezstronne i sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy przez organ administracji
- rozsądny termin rozpatrzenia sprawy przez organ administracji
- prawo do bycia wysłuchanym
- dostęp do akt swojej sprawy
- obowiązek uzasadnienia decyzji przez organ administracji
- prawo do odszkodowania

Uwaga! Artykuł 41 KPP odnosi się jedynie do instytucji Unii, nie wiąże zatem organów krajowych. Prawo do dobrej administracji, zgodnie z orzecznictwem TSUE, obowiązuje jednak państwa członkowskie jako **zasada ogólna prawa Unii** (zob. sprawa **C-419/14 WebMindLicenses**). Podobne prawa i zasady postępowania, jakie wynikają z art. 41 KPP, wyprowadzić także można z **Konstytucji RP i zawartej w niej zasady demokratycznego państwa prawa** oraz innych konstytucyjnych przepisów. W kontekście podejmowania decyzji administracyjnych zasady dobrej administracji sformułowano w **rozdziale 2. Kodeksu postępowania administracyjnego (zasady ogólne)**.

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia przysługującego jednostce prawa do dobrej administracji w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, nie mogła korzystać z:	TAK/ NIE?
– prawa do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez organ krajowy?	
– prawa do bycia wysłuchanym, zanim organ krajowy podejmie środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację?	
– dostępu do akt swojej sprawy prowadzonej przez organ krajowy, przy poszanowaniu względów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej?	
– prawa do uzasadnienia decyzji organu krajowego?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do dobrej administracji mogłoby dojść w poniższym przypadku. Beneficjent, miesiąc przed terminem rozliczenia projektu finansowanego z funduszy UE, złożył do organu krajowego wniosek o wydłużenie tego terminu z uwagi na wystąpienie siły wyższej. Organ wniosku tego nie uwzględnił ze względu na brak podstaw prawnych. W dniu rozliczenia projektu, organ krajowy zwrócił się do beneficjenta o zwrot części dofinansowania ze względu na brak danych na temat rzeczywiście zrealizowanych prac. Za możliwe ograniczenie prawa do dobrej administracji można uznać okoliczność, że przed podjęciem decyzji o zwrocie dofinansowania, organ krajowy nie wezwał beneficjenta do złożenia wyjaśnień.

Sąd UE wskazał w sprawie **T-108/18 Universität Koblenz-Landau v EACEA**, iż prawo do bycia wysłuchanym i prawo do uzasadnienia decyzji stanowią ważne elementy prawa do dobrej administracji. Orzekł, iż zakres obowiązku uzasadnienia decyzji należy oceniać w odniesieniu do konkretnych okoliczności, z uwzględnieniem jej treści, charakteru przywołanych argumentów i interesu, który może mieć jej adresat w uzyskaniu wyjaśnień. Ocena wystarczającego charakteru uzasadnienia decyzji powinna uwzględniać okoliczności faktyczne i prawne, w które wpisuje się jej wydanie. Zatem decyzja jest wystarczająco uzasadniona, jeżeli została sporządzona w kontekście znanym jej adresatowi, który pozwala mu zrozumieć zakres działań podjętych wobec niego. Natomiast w sprawie **T-604/15 Ertico – ITS Europe p. Komisji** Sąd UE wskazał, iż zasada dobrej administracji, z którą związany jest obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez organ władzy wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanej sprawy, stanowi jedną z gwarancji przyznanych jednostce w porządku prawnym UE w odniesieniu do procedur administracyjnych.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 47 Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Co chroni ten artykuł?

- dostęp do środków i procedur odwoławczych w postępowaniach administracyjnych i sądowych
- sprawiedliwe i jawne rozpatrzenie sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd
- rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie
- niezawisłość i bezstronność sądów
- skuteczność środków odwoławczych w postępowaniach administracyjnych i sądowych
- prawo do obrony, w tym do przedstawiania stanowisk i odpowiedzi
- prawo uzyskania pomocy prawnej (obrońcy)
- prawo uzyskania porady prawnej

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia przysługującego jednostce prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, nie mogła korzystać z:	TAK/ NIE?
– prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, ale także ochronę w postępowaniu przed organami pozasądowymi, takimi jak organy administracji publicznej ⁹² ?	
– prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie, odpowiednim do poziomu skomplikowania sprawy i pozwalającym na rzeczywistą pomoc?	
– prawa do uzyskania porady prawnej, pomocy obrońcy lub przedstawiciela w postępowaniu sądowym?	
– prawa do pomocy prawnej, jeżeli samodzielne zapewnienie takiej pomocy jest dla jednostki zbyt kosztowne lub trudne, a bez niej jednostka nie może skutecznie przedstawić swoich racji przed sądem?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu mogłoby dojść, gdyby dokumenty programowe przyjęte przez komitet monitorujący w ramach programu przewidywały, że decyzja tego komitetu odrzucająca wniosek o dofinansowanie projektu nie podlega zaskarżeniu. Zgodnie z tymi dokumentami uczestnicy konkursu otrzymali wiadomość o odmowie dofinansowania projektu z funduszy UE w formie informacji przekazywanej wiadomością elektroniczną bez uzasadnienia odmownej decyzji. Możliwe naruszenie prawa do skutecznego środka prawnego polegałoby na niezapewnieniu uczestnikom konkursu prawa do skargi na decyzję o odmowie sfinansowania projektu z funduszy UE oraz dostępu do informacji dotyczących możliwości zaskarżenia decyzji i warunków wniesienia takiej skargi. Inne naruszenie wiązałoby się z brakiem uzasadnienia negatywnej decyzji o odmowie przyznania dofinansowania z funduszy UE, co uczestnikom konkursu uniemożliwiałoby poznanie powodów jej podjęcia, a sądowi – sądową kontrolę tej decyzji.

O podobnej kwestii TSUE orzekł w sprawie **C-562/12 Liivimaa Lihaveis**. TSUE uznał, iż przyjęcie przewodnika programowego zawierającego przepisy dotyczące wdrażania programu operacyjnego przez komitet monitorujący stanowi stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP. Z tego względu komitet monitorujący był związany KPP. TSUE wskazał, iż odrzucenie przez estoński komitet monitorujący wniosku o dofinansowanie powodowało, że wnioskodawca został wykluczony z procedury przyznania dotacji UE, bez przekazania mu jakiegokolwiek decyzji. Z przewodnika programowego wynikało, iż decyzje komitetu monitorującego nie podlegały zaskarżeniu. Wnioskodawca, którego wniosek o dofinansowanie został odrzucony, nie miał więc żadnej prawnej możliwości zakwestionowania odmownej decyzji. TSUE orzekł, iż brak środka odwoławczego od decyzji komitetu monitorującego prowadzi do naruszenia prawa do skutecznego środka prawnego przysługującego wnioskodawcy na mocy art. 47 KPP.

⁹² Przez prawo do skutecznego środka prawnego należy rozumieć możliwość wniesienia środka odwoławczego w taki sposób, że jego wniesienie może doprowadzić do rzeczywistej kontroli sprawy przez organ wyższej instancji lub sąd oraz może doprowadzić do zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej jednostki w przypadku naruszenia, np. będzie nim możliwość złożenia skargi na decyzję administracyjną lub skargi na bezczynność organu.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 48 Domniemanie niewinności i prawo do obrony

1. Każdego oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona zgodnie z prawem.
2. Każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony.

Co chroni ten artykuł?

- domniemanie niewinności
- prawo do obrony
- sprawiedliwy i rzetelny proces
- prawo do skorzystania z pomocy obrońcy
- prawo do bycia wysłuchanym
- prawo do zapoznania się z zarzutami
- dostęp do akt, dowodów i stanowisk innych uczestników postępowania
- prawo uzyskania pomocy prawnej i obrony
- prawo do zakończenia postępowania w rozsądnym terminie
- komunikację z prawnikiem i jej poufności

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia zasady domniemanie niewinności i prawa do obrony przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– została ukarana lub poniosła negatywne konsekwencje prawne lub faktyczne za popełnienie czynu zakazanego bez stwierdzenia jej winy, jeżeli czyn taki podlegał karze tylko w przypadku wykazania winy ⁹³ ?	
– będąc osobą oskarżoną o popełnienie przestępstwa nie mogła skorzystać z prawa do obrony, osobiście lub przez pełnomocnika?	
– nie miała dostępu do akt sprawy, stanowisk innych uczestników postępowania ani dowodów przeciwko sobie albo nie mogła odnieść się do tych stanowisk i dowodów?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do obrony mogłaby doprowadzić sytuacja, gdyby organ krajowy, nakładając na beneficjenta karę finansową za nieprawidłowości popełniane w toku realizacji projektu, polegające na sfinansowaniu niekwalifikowanych wydatków i braku wymaganej dokumentacji księgowej, polegał jedynie na ustaleniach kontrolnych dokonanych przez audy-

⁹³ Warto bowiem wiedzieć, że istnieje w prawie możliwość ponoszenia odpowiedzialności na zasadzie ryzyka i bez ustalenia winy, często w przypadku sankcji administracyjnych, ale nie jeżeli mają one represyjny (karny) charakter.

tora zewnętrznego. Naruszenie prawa do obrony mogłoby mieć miejsce, gdyby – po pierwsze – audytor nie odniósł się do pisemnych pytań i twierdzeń beneficjenta dotyczących wyników audytów, a organ krajowy nie uwzględnił braku komunikacji pomiędzy audytorem i beneficjentem. Po drugie, do ograniczenia mógłby również doprowadzić działanie organu administracji, gdyby odstąpił od samodzielnego sprawdzenia faktów ustalonych w wyniku kontroli i poprzestał na ocenach dokonanych przez audytora.

Prawo do obrony było analizowane przez Sąd UE w **sprawie T-604/15 – Ertico – ITS Europe p. Komisji**. Spółka, jako małe lub średnie przedsiębiorstwo (MŚP), korzystała przez wiele lat z dotacji UE, w tym z 7. programu ramowego w zakresie badań i rozwoju. Unijna agencja zarządzająca tym programem uznała, że spółka utraciła status MŚP, co spółka zakwestionowała i zażądała zmiany decyzji przez panel zatwierdzający. Sąd UE rozważał, czy w sytuacji, w której przepisy nie przewidywały prawa do bycia wysłuchanym przez panel zatwierdzający i w konsekwencji panel ten nie wysłuchał spółki przed wydaniem negatywnej dla niej decyzji, naruszył przysługujące jej prawo do obrony. Sąd UE uznał, iż obowiązek poszanowania prawa do obrony i zasady dobrej administracji istnieje również w przypadku braku przewidujących to przepisów. W ocenie Sądu UE spółka powinna mieć możliwość przedstawienia swojego stanowiska przed wydaniem dotyczącej jej decyzji, niezależnie od tego, czy przepisy przyznawały jej tego rodzaju prawo. W konkluzji Sąd ten uznał, że poszanowanie prawa do obrony w toku każdego postępowania przeciwko osobie, które może prowadzić do wydania niekorzystnej dla niej decyzji stanowi podstawową zasadę prawa UE, której przestrzeganie powinno być zapewniane również w przypadku braku odnoszących się do tego regulacji.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 49 Zasada legalizmu i proporcjonalności kar

1. Nikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Nie wymierza się również kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie.
2. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w sądzeniu i karaniu osoby za działanie lub zaniechanie, które w czasie, gdy miało miejsce, stanowiło czyn zabroniony pod groźbą kary, zgodnie z ogólnymi zasadami uznanymi przez wspólnotę narodów.
3. Kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary.

Co chroni ten artykuł? Co gwarantuje?

- zakaz karania za czyn niezabroniony w chwili jego popełnienia
- określenie warunków odpowiedzialności karnej na poziomie ustawy
- zasadę proporcjonalności kary względem powagi naruszenia prawa

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia zasad legalizmu i proporcjonalności kar, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– została skazana za popełnienie czynu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie był karany w chwili jego popełnienia?	
– została skazana na karę nieproporcjonalnie dotkliwą względem powagi czynu zabronionego?	
– w wyniku decyzji organu krajowego wydanej bez podstawy prawnej poniosła negatywne konsekwencje prawne lub faktyczne?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia zasady legalizmu i proporcjonalności kar mogłoby dojść w poniższej sytuacji. Załóżmy, że w umowie z beneficjentem w ramach programu dofinansowań dla młodych rolników w postaci miesięcznego dodatkowego wynagrodzenia wypłacanego przez cztery lata przewidziano, że w przypadku niezrealizowania przez beneficjenta zobowiązań określonych w umowie, dofinansowanie należy zwrócić w całości. W kontekście tego artykułu należy zauważyć, że należy go również odnieść do kar umownych, ponieważ w innym wypadku prowadziłoby to do możliwości ominięcia tego przepisu KPP i wskazanych w nim wymogów stawianym środkiem represyjnym, to znaczy takim, które wykraczają poza cel, jakim jest np. ochrona budżetu Unii (co uzasadnia zwrot wypłaconego dofinansowania), i zbliżają się w swoim charakterze do

sankcji, która ma stanowić karę za określone, niepożądane zachowanie. W umowie beneficjent zobowiązał się, między innymi, do ukończenia dodatkowego szkolenia rolniczego, które trwało kilka miesięcy. Wymóg ten nie wynikał z przepisów. Ze względu na przerwę w działaniu placówek edukacji w trakcie stanu epidemii (siła wyższa) beneficjent uzyskał certyfikat miesiąc po wymaganym terminie, na który zawarto umowę. Pozostałe zobowiązania zrealizował zgodnie z terminem. Mimo to organ krajowy nakazał zwrot całości kwot wypłaconych rolnikowi przez cztery lata odmawiając proporcjonalnego obniżenia kary względem czasu opóźnienia wykonania zobowiązania.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE zwrot bezprawnie wypłaconej pomocy nie stanowi kary. Jeżeli jednak zakładane cele pomocy zostały zrealizowane, obowiązek zwrotu całości dofinansowania, podczas gdy część dofinansowania została wypłacona zgodnie z prawem, można by uznać za środek o charakterze represyjnym, mającym wymuszać terminowość działania. W kontekście tego artykułu należy zauważyć, że należy go również odnieść do kar umownych, ponieważ w innym wypadku prowadziłoby to do możliwości ominięcia tego przepisu KPP i wskazanych w nim wymogów stawianym środkiem represyjnym.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 50 Zakaz ponownego sądzenia lub karania za ten sam czyn

Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii.

Jakie zakazy zawiera ten artykuł?

- zakaz ponownego sądzenia za ten sam czyn
- zakaz ponownego karania za ten sam czyn
- zakaz wstecznego stosowania przepisów prawnokarnych

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia zakazu ponownego sądzenia lub karania za ten sam czyn w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– została ponownie sądzona lub ukarana za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary w odniesieniu do którego została już uprzednio uniewinniona lub skazana prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii?	
– została ponownie ukarana za czyn, za który poniosła już karę nałożoną w postępowaniu karnym, poprzez nałożenie sankcji o innym charakterze (np. sankcji administracyjnej), która ma represyjny charakter	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia zakazu ponownego sądzenia lub karania za ten sam czyn mogłoby dojść w przypadku beneficjenta dofinansowania, który dopuścił się nieprawidłowości przy organizacji przetargu w toku wyłaniania podwykonawcy realizowanego projektu. Kryteria wyboru podwykonawcy zostały napisane w sposób dyskryminacyjny, wyłaniający wybór przedsiębiorcy, z którym beneficjent zawarł nieformalną umowę. Zakaz podwójnego karania mógłby ulec ograniczeniu w przypadku, gdyby pomimo powzięcia informacji, instytucja zarządzająca nie uwzględniłaby przy wymiarze kary kar nałożonych na beneficjenta przez inne organy (np. Prezesa UOKiK lub administrację skarbową) za tę samą nieprawidłowość w oparciu o taryfikator naliczania korekt finansowych.

Zasadę *ne bis in idem*, czyli zakaz podwójnego karania, TSUE analizował w sprawie **C-150/10 Beneo-Orafti** rozpatrując kwestię kumulacji sankcji administracyjnych orzekanych na podstawie dwóch rozporządzeń unijnych dotyczących pomocy restrukturyzacyjnej w sektorze cukru. TSUE przypominał, że zasada *ne bis in idem* została potwierdzona m.in. w art. 50 KPP. TSUE wskazał, że zasada ta na gruncie rozporządzeń sektorowych wymaga ustalenia, czy sankcje przewidziane w dwóch różnych rozporządzeniach stanowią kary administracyjne. Zatem dla ustalenia, czy w danym przypadku ściganie lub karanie jest niedopuszczalne z uwagi na zasadę *ne bis in idem*, konieczna jest ocena kar nakładanych na podstawie rozporządzeń

sektorowych. Jedynie gdy stanowią one kary administracyjne, zastosowanie ma zasada *ne bis in idem*. W omawianej sprawie TSUE stwierdził, iż zasada ta nie stoi na przeszkodzie kumulatywnemu zastosowaniu środka w postaci zwrotu funduszy UE i nałożeniu kary finansowej za nieprawidłowe uzyskanie płatności z budżetu UE.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Żółte flagi – Prawa podstawowe ustanowione w KPP w średnim stopniu narażone na możliwość ograniczania przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE

Art. 11 Wolność wypowiedzi i informacji

1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.
2. Szanuje się wolność i pluralizm mediów.

Co chroni ten artykuł?

- wolność słowa (wypowiedzi)
- wolność wyrażania poglądów
- wolność komunikowania się
- wolność publikowania informacji i idei
- brak cenzury i nacisków
- wolność dziennikarską
- pluralizm mediów
- otwartą debatę publiczną

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia wolności wypowiedzi i informacji przysługującej jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy skutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE doszło do:	TAK/ NIE?
– ograniczenia swobody wypowiedzi w sferze publicznej, np. poprzez usuwanie komentarzy publikowanych w serwisach internetowych związanych z wydatkowaniem funduszy UE?	
– ograniczenia swobody dziennikarskiej, np. poprzez naciski lub prowadzenie do autocenzury?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia wolności wypowiedzi i informacji mogłoby dojść w przypadku wykluczenia prywatnych wydawców prasy lokalnej z możliwości ubiegania się o dofinansowanie w konkursach dotyczących kampanii informacyjnych o funduszach UE. Regulacja o takim skutku uprzywilejowywałaby tytuły prasowe i publikacje prowadzone przez organy krajowe, np. jednostki samorządu terytorialnego (gminy). Jak wskazał TSUE w **sprawie C-283/11 Sky Österreich** dotyczącej

transmisji wydarzeń sportowych, do naruszenia wolności wypowiedzi i informacji może dojść, gdy podmiot działający w sektorze mediów uzyskał wyłączność na publikowanie określonych treści.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 12 Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.
2. Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.

Co chroni ten artykuł?

- prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń publicznych
- swobodne zrzeszanie się w ramach stowarzyszeń fundacji i organizacji niesformalizowanych
- działalność partii politycznych
- działalność związków zawodowych
- działalność organizacji pozarządowych i obywatelskich (NGO)
- równy dostęp organizacji społecznych do instytucji, infrastruktury i usług publicznych

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia wolności zgromadzania się i stowarzyszania się przysługującej jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy skutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE doszło do:	TAK/ NIE?
– utrudnienia lub ograniczenia możliwości odbywania pokojowych publicznych i prywatnych zgromadzeń w wybranym miejscu i czasie?	
– utrudnienia lub ograniczenia możliwości tworzenia i działania stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych i innych zgromadzeń?	
– utrudnianie stowarzyszeniom, partiom politycznym, związkom zawodowym i innym zgromadzeniom dostępu do zasobów, dóbr, usług, infrastruktury, przestrzeni lub uprzywilejowane traktowanie niektórych z nich?	
– ograniczenia lub stworzenia warunków zniechęcających do tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń i organizacji społecznych, związków zawodowych i innych organizacji?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia wolności zgromadzania się i stowarzyszania się mógłby doprowadzić wymóg konkursu na dofinansowanie z funduszy UE projektu, który miałby na celu przeciwdziałanie mobbingowi w pracy. Konkurs przewidywałby, że pracodawca może ubiegać się o dofinansowanie z funduszy UE na stworzenie etatu dla doradcy ds. etyki pracy jedynie pod warunkiem, że

osoba zatrudniona na nim nie będzie członkiem żadnego związku zawodowego, partii politycznej lub organizacji pozarządowej.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 13 Wolność sztuki i nauki

Sztuka i badania naukowe są wolne od ograniczeń. Wolność akademicka jest szanowana.

Co chroni ten artykuł?

- twórczość artystyczną
- prowadzenie badań naukowych
- wolność akademicką
- autonomię uniwersytetów i jednostek naukowo-badawczych
- dostęp i korzystanie z dóbr kultury
- dostęp do sportu

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia wolności sztuki i nauki przysługującej jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy skutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE doszło do:	TAK/ NIE?
– ograniczenia niezależności badań naukowych lub swobody artystycznej, np. poprzez cenzurę prewencyjną?	
– ograniczenia dostępu do dzieł naukowych, dzieł kultury lub sportu?	
– ograniczenia równości podmiotów prowadzących działalność artystyczną, naukową lub sportową w dostępie do pomocy publicznej lub usług publicznych?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia wolności sztuki i nauki mogłoby dojść w przypadku wykluczenia z programu finansowanego z funduszy UE projektów badawczych prowadzonych przez naukowców nieafiliowanych przy ośrodkach uniwersyteckich lub jednostkach badawczych należących do Skarbu Państwa. Mogłoby to prowadzić do ograniczenia badań naukowych przez naukowców zatrudnionych w szkołach wyższych i ośrodkach naukowych. Do ograniczenia **wolności sztuki i nauki mogłoby też dojść w przypadku** projektu finansowanego z funduszy UE, który nakładałby na ośrodki uniwersyteckie (beneficjentów projektu) obowiązek wprowadzenia zmian w ich organizacji wewnętrznej albo uzależniał wsparcie od osiągnięcia określonego skutku badań, co mogłoby wpływać na rzetelność badań i swobodę naukowców.

Kontekst przykładu według etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 14 Prawo do nauki

1. Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.
2. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej.
3. Wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa.

Co chroni ten artykuł?

- prawo do nauki
- dostęp do kształcenia zawodowego i ustawicznego
- dostęp do bezpłatnej nauki obowiązkowej
- tworzenie placówek edukacyjnych przez podmioty prywatne
- równość w dostępie do edukacji
- poszanowanie przekonań rodziców dotyczących wychowania i nauczania dzieci

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do nauki przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy skutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE doszło do:	TAK/ NIE?
– utrudnienia lub wykluczenia dostępu do placówek edukacji, w tym bezpłatnej edukacji obowiązkowej?	
– utrudnienia lub wykluczenia możliwości prowadzenia działalności edukacyjnej przez podmioty prywatne?	
– zróżnicowania w dostępie do edukacji i wiedzy ze względu na niedozwolone kryterium różnicujące, np. narodowość jednostki?	
– utworzenia warunków kształcenia, które prowadzą do wykluczenia lub gorszego traktowania niektórych grup społecznych?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do nauki mogłoby dojść w sytuacji, w której przedszkole, otrzymujące środki z EFS Plus było czynne od poniedziałku do piątku w godzinach 12–16. Powodowałoby to, że duża część rodziców nie miałaby możliwości zaprowadzenia swoich dzieci do przedszkola. Prowadziłoby to do dyskryminacji części rodziców i ich dzieci, jeżeli w danych okolicznościach osoby te nie miałyby dostępu do edukacji gwarantowanego w innej formie lub w innej placówce.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków konkursowych, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 15 Wolność wyboru zawodu i prawo podejmowania pracy

1. Każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.
2. Każdy obywatel Unii ma swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym Państwie Członkowskim.
3. Obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Państw Członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii.

Co chroni ten artykuł?

- swobodny wybór i podejmowanie pracy
- swobodne poszukiwanie pracy
- swobodny wybór zawodu
- swobodę przedsiębiorczości
- możliwość pracy w innych państwach UE
- równe traktowanie pracowników z innych państw

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia wolności wyboru zawodu i prawa podejmowania pracy przysługującej jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– została pozbawiona prawa do podjęcia pracy lub wykonywania swobodnie wybranego zawodu lub utrudniono jej podjęcie takiego wyboru?	
– jako obywatel UE została pozbawiona lub utrudniono jej korzystanie z prawa do swobodnego poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości lub świadczenia usług w innym państwie członkowskim?	
– jako obywatel państwa trzeciego posiadający zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego została pozbawiona lub utrudniono jej korzystanie z prawa do takich samych warunków pracy z jakich korzystają osoby posiadające obywatelstwo Unii?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia wolności wyboru zawodu i prawa podejmowania pracy mógłby doprowadzić przepis programu wsparcia młodych rolników z funduszy UE wymagający (jako kryterium naboru) odprowadzania składek ubezpieczeniowych wyłącznie do KRUS. Przy podjęciu dodatkowego zatrudnienia przez rolnika (np. na umowy o pracę w niepełnym wymiarze godzin) jest on jednak na podstawie przepisów o systemie zabezpieczenia społecznego automatycz-

nie ujmowany jako ubezpieczony w ZUS. Oznacza to, że taki rolnik, zatrudniony np. na umowę zlecenie, nie mógłby ubiegać się o dofinansowanie. Taka sytuacja mogłaby doprowadzić do gorszego traktowania rolników poszukujących dodatkowego źródła dochodu i zniechęcała od podejmowania dodatkowej działalności zarobkowej.

Podobną sprawą zajmował się Rzecznik Praw Obywatelskich⁹⁴. W wystąpieniu z dnia 26.10.2021 RPO zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o zmianę kryteriów przyznawania rolnikom pomocy. RPO zwrócił uwagę, iż wymóg zgłoszenia do ubezpieczenia w KRUS jako warunek przyznania rolnikowi dotacji unijnej doprowadzał do sytuacji, w której rolnicy ubezpieczeni w ZUS byli dyskryminowani przy udzielaniu dotacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

⁹⁴ Zobacz więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mrirw-dotacje-prow-dyskryminacja-rolnikow-zus-krus-odpowiedz>

Art. 16 Wolność prowadzenia działalności gospodarczej

Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Co chroni ten artykuł?

- prowadzenie działalności gospodarczej
- swobodę zawierania umów
- niezakłóconą konkurencję
- brak nieuzasadnionej ingerencji państwa w wolność prowadzenia działalności gospodarczej

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej przysługującej jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy skutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE doszło do:	TAK/ NIE?
– uniemożliwienia jednostce prowadzenia działalności gospodarczej, np. poprzez wykluczenie pewnej grupy społecznej z możliwości jej wykonywania?	
– uniemożliwienia jednostce założenia i prowadzenia przedsiębiorstwa w wybranej formie, miejscu lub z wybranymi partnerami handlowymi?	
– wprowadzenia wymogów nadmiernie utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej poprzez postawienie w słabszej pozycji pewnego rodzaju przedsiębiorców, np. małych i średnich przedsiębiorstw?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej mógłby doprowadzić przepis programu wsparcia mikroprzedsiębiorstw zajmujących się produkcją regionalnych produktów żywnościowych przewidujący, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem funduszy UE jest zobowiązane 5 lat po zakończeniu projektu prowadzić produkcję na terenie określonej gminy i odprowadzać do niej podatki.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 17 Prawo własności

1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.
2. Własność intelektualna podlega ochronie.

Co chroni ten artykuł?

- własność ruchomości, nieruchomości i pieniędzy
- swobodne rozporządzanie mieniem np. oddanie w użytkowanie, wynajem
- rozporządzanie mieniem, np. przekazanie w drodze spadku lub w innej formie
- własność intelektualną
- korzystanie z mienia
- brak ingerencji państwa (wywłaszczenie), chyba że za słusznym odszkodowaniem oraz ze osób trzecich

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do własności przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– została pozbawiona prawa do posiadania, korzystania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku nieruchomości lub ruchomości nabytych zgodnie z prawem, np. możliwości oddania ich w użytkowanie, dzierżawę, wynajem, sprzedaż lub darowiznę?	
Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	
– naruszenia prawa własności intelektualnej, np. udostępnienia utworu zdjęcia, filmu, tekstu bez zgody autora i należnej zapłaty?	
– ograniczenia korzystania z rzeczy (ruchomości lub nieruchomości) należących do jednostki, np. zobowiązanie do ich udostępnienia innym osobom lub wyzbycia się ich lub zakaz korzystania z rzeczy?	
– pozbawienia jednostki źródeł dochodu i praw słuszenie nabytych lub ograniczenia tych praw, np. czerpania z nich korzyści finansowych?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa własności mogłaby prowadzić sytuacja, w której program finansowany z funduszy UE przewidywałby wsparcie dla inwestycji w odnawialne źródła energii, w tym dofinansowanie do budowy farm wiatrakowych, lecz nie przewidywałby udzielania odszkodowania dla właścicieli gruntów sąsiadujących z farmami ponoszącymi szkody w wyniku działania farm, np. poprzez znaczną utratę wartości ich gruntów.

Prawo do własności było analizowane przez TSUE w **sprawie C-251/21 *Piltenes meži***. TSUE uznał, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, co oznacza, że korzystanie z niego może być ograniczone na mocy przepisu krajowego, jeżeli ograniczenie to jest proporcjonalne i realizuje cel interesu publicznego. W omawianej sprawie celem ograniczenia była ochrona przyrody i środowiska naturalnego. TSUE orzekł, że osoba, której prawo własności zostało ograniczone, nie musi otrzymać rekompensaty w każdym przypadku ograniczenia. Rekompensata przysługuje jednak, jeżeli ograniczenie prowadzi do utraty wartości gruntu, ponieważ w rzeczywistości ma ono skutki podobne do częściowego pozbawienia własności. W związku z tym właściciel gruntu ma prawo do odszkodowania zgodnie z art. 17 KPP.

TSUE odniósł się też do ochrony prawa do własności przed ingerencją państwa w **sprawie C-59/17 *SCI Château du Grand Bois*** dotyczącej programu pomocy na restrukturyzację i przekształcenie winnic finansowanego z funduszy UE. Właściciel winnicy twierdził, że przysługujące mu prawo własności winnicy zostało naruszone w wyniku wkroczenia na jej teren, bez uzyskania jego zgody, urzędnika agencji rolnej udzielającej pomocy w celu dokonania kontroli. Jak wskazał TSUE, prawo Unii chroni przed arbitralnymi lub dysproporcjonalnymi ingerencjami władz w sferę prywatnej działalności jednostek, a ewentualne ingerencje powinny mieć wyraźną podstawę prawną i być uzasadnione względami przewidzianymi w przepisach prawa. Dokonywanie kontroli przez urzędników bez zgody właścicieli nieruchomości jest możliwe, ale tylko jeżeli przepisy UE lub krajowe przewidują wprost taką możliwość lub właściciel udzielił takiego zezwolenia.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków konkursowych, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 22 Różnorodność kulturowa, religijna i językowa

Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową.

Co chroni ten artykuł?

- kulturowe dziedzictwo i działalność kulturową mniejszości
- różnorodność religijną i kulturę grup wyznaniowych
- różnorodność językową, w tym poprzez nauczanie i ochronę kultury w językach mniejszości

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do różnorodności kulturowej, religijnej i językowej przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– doznała gorszego traktowania, będąc w jednakowej sytuacji, jak osoba innej kultury, religii lub mówiąca innym językiem?	
– jako przedstawiciel/ka mniejszości religijnej, kulturowej, językowej miał ograniczony dostęp do usług lub pomocy ze źródeł publicznych na sprawowanie swojego kultu lub kultywowanie swojej kultury lub języka albo – w wyniku polityki państwa – działania te zostały utrudnione?	

W orzeczeniach TSUE ochrona różnorodności była analizowana w kontekście ochrony języków narodowych. Jak wskazał TSUE w sprawie **C-391/09 Runevič-Vardyn i Wardyn**, która dotyczyła sposobu zapisu polskiego nazwiska w litewskich aktach stanu cywilnego, art. 22 KPP może stanowić uzasadnienie dla polityki językowej danego państwa członkowskiego, jednak polityka taka musi szanować prawa podstawowe innych osób, w tym prawa związane z ich językiem.

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do różnorodności językowej w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE mogłoby dojść w przypadku programu dofinansowań do organizacji dodatkowych lekcji języków mniejszościowych. Gdyby dokumenty programowe, przewidywały listę języków, które mogą być objęte wsparciem, to przy pominięciu innych języków można by rozważyć zgodność tej dokumentacji z zasadą niedyskryminacji. Podobnie, jeżeli w dokumentacji tej organ przewidziałby, że wsparcie dotyczy języków mniejszości etnicznych z pominięciem mniejszości narodowych to mogłoby dojść do ograniczenia prawa do różnorodności językowej.

≠Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, ocena wniosków konkursowych.

Art. 23 Równość kobiet i mężczyzn

Należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.

Co chroni ten artykuł?

- równość płci w zakresie zatrudnienia (rekrutacji)
- równość płci w zakresie warunków pracy
- równość płci w zakresie wynagrodzenia

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do równości kobiet i mężczyzn przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– doznała gorszego traktowania będąc w jednakowej sytuacji jak osoba innej płci (tożsamości płciowej)?	
Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	
– dyskryminacji jednostki ze względu na płeć (tożsamość płciową) w zakresie pracy lub płacy?	
– uniemożliwienia jednostce łączenia sfery zawodowej i rodzinnej?	
– uniemożliwienia jednostce skorzystania z przysługujących jej uprawnień rodzicielskich, np. obowiązkowego urlopu macierzyńskiego?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do równości kobiet i mężczyzn mógłby doprowadzić przepis konkursu finansowanego z funduszy UE dotyczący dofinansowania pracy naukowej wymagający przedstawienia dorobku naukowego kierownika naukowego w okresie 10 lat przed złożeniem wniosku, nieuwzględniający okresów urlopów macierzyńskich ani ojcowskich. Mogłoby to doprowadzić do pośredniej dyskryminacji kobiet, które korzystały z urlopów macierzyńskich i wychowawczych.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, ocena wniosków konkursowych.

Art. 24 Prawa dziecka

1. Dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra. Mogą one swobodnie wyrażać swoje poglądy. Poglądy te są brane pod uwagę w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i stopnia dojrzałości.
2. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.
3. Każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami.

Co chroni ten artykuł?

- opiekę nad dziećmi ze strony państwa szanującą ich dobro
- zdrowie dzieci, w tym zdrowie psychiczne
- prawo do decydowania o sobie i wyrażania poglądów przez dzieci
- uwzględnienie najlepszego interesu dziecka we wszystkich działaniach, które go dotyczą
- kontakt dziecka z rodzicami
- bezpieczeństwo dzieci, w tym w szkole i w sieci

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia przysługujących dzieciom praw w sytuacjach związanych z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– uniemożliwienia dzieciom swobodnego wyrażania poglądów, nieuwzględniania tych poglądów w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i stopnia dojrzałości?	
– nieuwzględnienia najlepszego interesu dziecka w działaniach, które go dotyczą?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia praw dziecka w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE mogłoby dojść w przypadku programu dla placówek opiekuńczo-wychowawczych, który przewidywałyby organizację dodatkowych zajęć pozaszkolnych, np. sportowych. Wsparcie otrzymałaby placówka, która nie pozwalałaby podopiecznym na odmowę udziału w takich zajęciach. Taka sytuacja odbierałaby dzieciom możliwość wyrażania własnych poglądów i odbierała prawo decydowania o sobie.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków konkursowych.

Art. 25 Prawa osób w podeszłym wieku

Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym.

Co chroni ten artykuł?

- prawo osób starszych do szczególnej opieki
- dostęp do służby zdrowia, w tym usług wsparcia
- decydowanie o sobie i wyrażanie poglądów
- dostęp osób starszych do kultury
- angażowanie osób starszych w życie społeczne i aktywizację

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia praw przysługujących osobom w podeszłym wieku w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– straciła prawo do przysługującej jej ochrony socjalnej, w tym prawa do godziwych świadczeń z zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej?	
– została pozbawiona prawa do szczególnej ochrony zdrowia, w tym dostępu do opieki długoterminowej, geriatrycznej lub paliatywnej?	
– została wykluczona z uczestnictwa w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym lub gospodarczym, np. utrudniono jej korzystanie z prawa do rekreacji i sportu, wsparcia na rynku pracy przysługującego osobom w wieku poprodukcyjnym lub z prawa do edukacji, w tym w zakresie nowych technologii?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia praw osób w podeszłym wieku mogłoby dojść w przypadku, w którym szpital byłby beneficjentem programu cyfryzacji usług publicznych finansowanego z funduszy UE. Na jednym z etapów realizacji projektu szpital był zobowiązany wprowadzić rejestrację na wizyty lekarskie za pośrednictwem platformy elektronicznej i ewidencjonować liczbę osób, które z niej skorzystały. Aby uniknąć odpowiedzialności za nieprawidłową realizację projektu, szpital znacząco ograniczył działanie tradycyjnej, stacjonarnej rejestracji w okienkach w szpitalu, żeby skłonić pacjentów do używania stworzonej w tym celu elektronicznej aplikacji rejestracyjnej. Osoby starsze, w mniejszym zakresie korzystające z nowych technologii, mogłyby mieć utrudniony dostęp do usług medycznych oferowanych przez szpital.

Kontekst przykładu według etapu wdrażania: kontrola tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków konkursowych, prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 31 Należyte i sprawiedliwe warunki pracy

1. Każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność.
2. Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do określów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu.

Co chroni ten artykuł?

- bezpieczne warunki pracy
- zdrowie i godność pracowników
- poszanowanie maksymalnego wymiaru czasu pracy
- dzienny i tygodniowy odpoczynek
- coroczny płatny urlop
- ochronę przed mobbingiem i molestowaniem w pracy

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do należytych i sprawiedliwych warunków pracy przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE pracowała w warunkach:	TAK/ NIE?
– zagrażających jej zdrowiu lub bezpieczeństwu?	
– nieszanujących jej godności (np. poprzez doświadczanie molestowania seksualnego w pracy)?	
– bez ograniczonego maksymalnego wymiaru czasu pracy, bez prawa do odpoczynku lub prawa do corocznego płatnego urlopu?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do należytych i sprawiedliwych warunków pracy mogłoby dojść w przypadku programu wspierania dziedzictwa kulturowego przewidującego dofinansowanie z funduszy UE dla projektów dotyczących rekonstrukcji cyfrowej starych polskich filmów. Podczas kontroli organ dowiedział się, że wiele zadań beneficjent deleguje na usługodawców zewnętrznych, którzy zatrudniają pracowników na umowach cywilnoprawnych, mimo że charakter ich pracy wskazuje, że powinni pracować na podstawie umowy o pracę.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków konkursowych, prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 34 Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna

1. Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.
2. Każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii Europejskiej ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.
3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

Co chroni ten artykuł?

- świadczenia z zabezpieczenia społecznego
- stałe zatrudnienie w przypadku macierzyństwa
- stałe zatrudnienie w przypadku choroby
- stałe zatrudnienie w przypadku wypadku przy pracy
- godne warunki życia w przypadku zależności lub podeszłego wieku
- pomoc w przypadku utraty zatrudnienia
- pomoc społeczną i mieszkaniową
- godne warunki życia osób ubogich i wykluczonych

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE została pozbawiona:	TAK/ NIE?
– prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego określonych w prawie krajowym?	
– prawa do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność, podeszły wiek, utrata zatrudnienia, określonych w prawie krajowym?	
– środków do życia i bez własnej winy znalazła się w sytuacji ubóstwa?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej mogłoby dojść w przypadku, gdy Minister ds. Polityki Spójności, w odpowiedzi na rekomendacje Komisji, nakazałby ustanowienie w każdym urzędzie marszałkowskim stanowiska koordynatora ds. KPP. Wymogiem projektu finansowanego ze funduszy UE, w ramach którego ci koordynatorzy byli zatrudniani i szkoleni, była ich nieprzerwana praca na tym stanowisku przez okres 5 lat od ukończenia szkolenia. Taki wymóg mógłby utrudnić koordynatorce ds. KPP korzystanie z urlopu macierzyńskiego.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Art. 36 Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

Co chroni ten artykuł?

- powszechny dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym
- dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie publicznym w szczególności dla osób narażonych na dyskryminację
- określony poziom jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– ograniczenia jednostce dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, takich jak transport publiczny, usługi pocztowe lub opieka zdrowotna?	
– ograniczenia dostępu do projektów lub inwestycji realizowanych ze środków publicznych?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym mogłoby dojść w sytuacji, w której gmina z dotacji UE finansowałaby projekt rozbudowy sieci kanalizacji na obszarach wiejskich. Plan robót zakładałby konieczność odcięcia dostępu do wody na obszarach objętych inwestycją w ciągu pierwszych kilku tygodni prowadzenia prac. W umowie z wykonawcą gmina nie zobowiązała go do zapewnienia zastępczych punktów poboru wody, na przykład transportu wody pitnej beczkowozami. W wyniku tej sytuacji, placówki zdrowotne działające na tym terenie musiały zawiesić przyjmowanie pacjentów i odwołać umówione wizyty.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Szare flagi: prawa podstawowe ustanowione w KPP w niskim stopniu narażone na możliwość ich ograniczenia przez organy krajowe w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE

Art. 1 Godność

Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona.

Co chroni ten artykuł?

- życie, zdrowie i poczucie bezpieczeństwa
- autonomię jednostki i możliwość decydowania o sobie
- wolność od przemocy fizycznej i psychicznej oraz poszanowanie intymności
- wolność od tortur
- wolność dokonywania wyborów życiowych i moralnych bez przymusu
- szacunek i godne traktowanie

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do godności przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– została upokorzona?	
– została postawiona w sytuacji, którą można uznać za tortury lub niehumanitarne traktowanie, np. bardzo trudne, uwłaczające warunki pobytu w określonym miejscu?	
– została potraktowana w sposób instrumentalny?	
– utraciła zdolność do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb życiowych?	
– została pozbawiona możliwości wpływu na własne życie, np. bezpodstawnie umieszczona w instytucji wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, gdzie nie mogła swobodnie podejmować decyzji o sobie?	
– otrzymała nieproporcjonalnie niskie wynagrodzenie do wykonanej pracy, np. poniżej minimalnej płacy lub jego brak za swoją pracę?	
– była zmuszona do pracy w bardzo trudnych, uwłaczających godności warunkach, np. naruszających zasady bezpieczeństwa i higieny pracy?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do godności mogłoby dojść w sytuacji dotyczącej gminnego młodzieżowego ośrodka wychowawczego, beneficjenta funduszy UE na wsparcie placówek pomocy socjalnej. Przykładem ograniczenia prawa do godności mógłby być przypadek, w którym personel ośrodka dyscyplinowałby wychowanków w rygorystyczny sposób, np. nakładał na nich długotrwałe kary izolacyjne. Jeżeli organ krajowy udzielający dofinansowania z funduszy UE, pomimo powzięcia informacji o takich praktykach, nie zareagował, to naruszyłby art. 1 KPP.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 2 Prawo do życia

1. Każdy ma prawo do życia.
2. Nikt nie może być skazany na karę śmierci ani poddany jej wykonaniu.

Co chroni ten artykuł?

- życie i zdrowie
- bezpieczeństwo i zdrowie publiczne
- pomoc, w tym medyczną, w przypadku zagrożenia dla życia i zdrowia

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do życia przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– została pozbawiona dostępu do opieki lekarskiej w sytuacji poważnie zagrażającej jej życiu lub zdrowiu lub innego rodzaju pomocy w wypadku takiego zagrożenia?	
– zmarła lub doznała poważnego uszczerbku na zdrowiu w wyniku użycia siły przez funkcjonariusza publicznego z przekroczeniem jego uprawnień?	
Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	
– poważnego ryzyka dla zdrowia lub życia określonej osoby?	
– poważnego ryzyka epidemii lub katastrofy zagrażającej ludziom lub innego poważnego ryzyka środowiskowego?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do życia mogłoby dojść w sytuacji masowych zakwitów toksycznych alg i katastrofy ekologicznej na jednej z głównych rzek, spowodowanych zrzutami ścieków z kopalń węgla kamiennego. Krajowy ośrodek badawczy, wspierany z projektu finansowanego z funduszy UE na rzecz ochrony środowiska, odpowiedzialny za badanie stanu wód, nie podjął interwencji, ograniczając się do odnotowania obserwacji w dokumentach badawczych do celów naukowych, z obawy przed ewentualną reakcją ze strony organów państwa. W rezultacie zginęły duże ilości ryb, a zanieczyszczona woda i część połowów zagrażała zdrowiu i życiu ludzi.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 3 Prawo do integralności (fizycznej i psychicznej)

1. Każdy ma prawo do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej.
2. W dziedzinach medycyny i biologii muszą być szanowane w szczególności:
 - a) swobodna i świadoma zgoda osoby zainteresowanej, wyrażona zgodnie z procedurami określonymi przez ustawę;
 - b) zakaz praktyk eugenicznych, w szczególności tych, których celem jest selekcja osób;
 - c) zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego i jego poszczególnych części jako źródła zysku;
 - d) zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich.

Co chroni ten artykuł? Co gwarantuje?

- integralność fizyczną
- integralność psychiczną
- prywatność i intymność
- prawo do swobodnej i świadomej zgody na badania
- autonomię pacjenta (decydowanie o przebiegu leczenia)
- zakaz praktyk eugenicznych
- zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego dla zysku
- zakaz reprodukcyjnego klonowania ludzi

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do integralności fizycznej i psychicznej przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– przymusowej interwencji medycznej bez świadomej i swobodnej, wymaganej prawem zgody pacjenta lub przymusowego poddania pacjenta naukowym eksperymentom?	
– wyrządzenia szkody na zdrowiu jednostki?	
– przemocy psychicznej wobec jednostki lub innego rodzaju naruszenia jej integralności psychicznej?	
– wykorzystania ciała ludzkiego lub jego części jako źródła zysku?	
– klonowania istot ludzkich?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do integralności fizycznej i psychicznej mogłoby dojść w przypadku, gdy przy wsparciu unijnych dotacji laboratorium realizowałoby projekt na wykonywanie darmowych badań genetycznych dedykowanych mieszkańcom gminy dotyczących predyspozycji do zachorowania na choroby nowotworowe. W zgłoszeniu konkursowym laboratorium zastrzegło, że wykorzystuje zgromadzony materiał genetyczny do prowadzenia „innych badań naukowych nad genomem człowieka”. Mieszkańcy, zachęcenі wizją takich badań za darmo, zdecydowali się zatem na podpisanie klauzuli o wykorzystaniu ich danych genetycznych do celów innych niż wykonanie indywidualnego badania, chociaż w innych okolicznościach nie zdecydowaliby się na przekazanie swoich próbek badań do innych celów. Zakładamy, że klauzula ta nie ma charakteru dobrowolnego, a testy są dostępne za darmo tylko w ramach tego projektu. Na etapie oceny proporcjonalności będzie można uwzględnić ewentualny interes publiczny w postaci postępu naukowego. Wątpliwości budzić powinno jednak, na ile dobrowolna jest zgoda osób poddanych badaniu w takich okolicznościach, a zatem czy nie dochodzi do ograniczenia prawa do integralności fizycznej i czy jest ono dozwolone.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 4 Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania

Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Co chroni ten artykuł? Co gwarantuje?

- wolność od tortur i poczucie bezpieczeństwa osobistego
- zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania
- wolność od poniżających i okrutnych kar

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do zastosowania wobec jednostki tortur, jej niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– sytuacji wywołującej silny fizyczny lub psychiczny dyskomfort jednostki, np. izolację lub długotrwały brak dostępu pożywienia, wody i WC	
– cierpienia fizycznego lub psychicznego jednostki, kar cielesnych lub zastraszania?	

Przykład ograniczenia

Do niehumanitarnego lub poniżającego traktowania mogłoby dojść w sytuacji, w której gminne centrum przyjmowania uchodźców, sfinansowane z funduszy UE, byłoby technicznie niedostosowane do pełnienia tej funkcji, tj. zbyt małe, bez zaplecza sanitarnego.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 5 Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej

1. Nikt nie może być trzymany w niewoli lub w poddaństwie.
2. Nikt nie może być zmuszony do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej.
3. Handel ludźmi jest zakazany.

Co chroni ten artykuł?

- prawo do decydowania o swoim losie
- brak uzależnienia od woli innych osób
- wolność od pracy przymusowej lub obowiązkowej
- Prawo do pracy wolnej i za wynagrodzeniem

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do naruszenia zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– wykorzystania jednostki do świadczenia przymusowej pracy?	
– handlu ludźmi?	
– podejmowania decyzji dotyczących jednostki decydowania o losie jednostki bez jej zgody lub w wyniku przymusu, podstęp, manipulacji lub strachu?	
– stosowania wobec jednostki szantażu, w tym o charakterze ekonomicznym?	

Przykład ograniczenia

Zjawisko niewolnictwa często przybiera trudne do rozpoznania formy. W sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE przykładem takiej sytuacji może być działanie beneficjenta korzystającego z pracy osób nielegalnie przebywających na terenie Polski, którzy nie dysponują dokumentami tożsamości. Wobec takich pracowników może być stosowany szantaż psychiczny, fizyczny i ekonomiczny w celu sterowania ich zachowaniami. Różne formy handlu ludźmi mogą mieć miejsce w przypadku podmiotów działających w pośrednictwie pracy o charakterze transgranicznym, wykorzystujących przymusową sytuację świadczących ją osób, np. uchodźców.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 6 Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego

Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Co chroni ten artykuł?

- wolność osobistą
- bezpieczeństwo osobiste
- prawo do informacji o przyczynach zatrzymania
- niezwłoczne postawienie przed sądem w przypadku zatrzymania
- sądową kontrolę legalności pozbawienia wolności
- odszkodowanie za niezgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– zatrzymania jednostki albo pozbawienia jej możliwości swobodnego poruszania się?	
– naruszenia przestrzeni osobistej jednostki lub ograniczenia jej kontaktu z innymi osobami?	
– naruszenia bezpieczeństwa lub wolności mieszkania?	

Przykład ograniczenia

Do naruszeń wolności osobistej i bezpieczeństwa osobistego dochodzi najczęściej w kontekście działań organów ścigania i stosowania prawa karnego. W przypadku organów zaangażowanych we wdrażanie funduszy UE do ograniczenia wolności osobistej i bezpieczeństwa osobistego może dojść np. w przypadku zastosowania rygorystycznych środków w toku postępowań kontrolnych, zobowiązania beneficjenta do każdorazowego, niezwłocznego stawienia się na wezwanie organu krajowego celem złożenia wyjaśnień lub przedłożenia dokumentów albo wyrażenia zgody na przeprowadzenie kontroli w miejscu w zamieszkania lub w siedzibie pod nieobecność beneficjenta.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, kontrola.

Art. 9 Prawo do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny

Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw.

Co chroni ten artykuł?

- prawo do zawarcia małżeństwa i uznania małżeństwa zawartego w innym kraju
- możliwość założenia rodziny i uznania relacji rodzinnych
- możliwość rozwiązania związku małżeńskiego
- prawo do prokreacji

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia przysługującego jednostce prawa do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– odmowy uznania związku małżeńskiego lub innego rodzaju związku przewidzianego prawem, który został zawarty w innym państwie członkowskim?	
– uniemożliwienia jednostce założenia rodziny lub prowadzenia wspólnego życia z inną jednostką?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny mogłoby dojść w poniższym przypadku. Uchwała gminy przewidywała pierwszeństwo w otrzymaniu dofinansowania z funduszy UE na opiekę nad dzieckiem przez rodziców biologicznych i adopcyjnych, którzy pozostając w związku małżeńskim wspólnie wychowywali co najmniej dwoje dzieci, a jedno lub oboje rodziców pracowało. W efekcie tej uchwały doszło do wykluczenia z możliwości uzyskania funduszy UE rodziców samotnie wychowujących dzieci oraz par wychowujących dzieci w związkach nieformalnych, co można uznać za ograniczenie ich prawa do założenia rodziny. O podobnym problemie poinformował RPO Rzecznik Funduszy Europejskich województwa opolskiego. Mieszkaniec Nysy złożył wniosek o wykluczenie tego miasta z możliwości otrzymania funduszy UE ze względu na przyjęcie uchwały zawierającej przepisy, o których dyskryminacyjnym charakterze orzekł NSA. Przepisy te przyznawały pierwszeństwo w otrzymaniu “bonu wychowawczego” na opiekę nad dziećmi rodzicom biologicznym i adopcyjnym, którzy pozostawali w związku małżeńskim, wspólnie wychowywali co najmniej dwoje dzieci, a jedno z rodziców lub oboje – w zależności od wieku dzieci – pracowało. Efektem tej uchwały było wykluczenie rodziców samotnie wychowujących dzieci oraz par wychowujących dzieci w związkach nieformalnych⁹⁵.

⁹⁵ Zob. więcej: M. Sznajder, C. Węgliński, M. Wróblewski (red.), Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi, Sprawozdanie bazowe opracowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Polska), 2023, s. 19.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie prawa, opracowywanie dokumentacji programowej

Art. 10 Wolność myśli, sumienia i religii

1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność zmiany religii lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania, indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach.
2. Uznaje się prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa.

Co chroni ten artykuł?

- wolności myśli, sumienia i religii
- wolność uzewnętrzniania religii lub przekonań
- uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach
- prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem
- pluralizm religijny i światopoglądowy
- autonomię wspólnoty wiernych

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia wolności myśli, sumienia i religii przysługującej jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– wymuszonego ujawnienia przekonań religijnych, światopoglądu lub przekonań jednostki?	
– niezgodnego z prawem zmuszenia jednostki do postępowania wbrew jej sumieniu?	
– uniemożliwienia jednostce skorzystania z usług lub ich świadczenia z uwagi na jej wyznanie lub przekonania, np. brak diety wegetariańskiej na stołówkach szkolnych dofinansowanych z funduszy UE?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia wolności myśli, sumienia i religii mogłoby dojść w przypadku, gdyby na stołówkach szkolnych, dofinansowanych z funduszy UE, dostępne były wyłącznie dania mięsne. Osoby na diecie wegetariańskiej, wegańskiej i innych dietach byłyby wykluczone z możliwości skorzystania z posiłków.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe

Art. 18 Prawo do azylu

Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Co chroni ten artykuł?

- możliwość złożenia wniosku o azyl
- status uchodźcy i związane z nim prawa
- prawo do ochrony tymczasowej
- prawo do ochrony uzupełniającej

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do azylu przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– dyskryminacji uchodźcy ze względu na rasę, religię, państwo pochodzenia, wiek, niepełnosprawność, płeć, tożsamość płciową lub orientację seksualną, w szczególności w dostępie do usług publicznych, np. programów socjalnych i innych programów pomocowych?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do azylu mogłoby dojść, gdyby w konkursie finansowanym z funduszy UE, np. w obszarze udzielania pomocy oraz działań społecznych i kulturowych adresowanych do uchodźców były stosowane kryteria wykluczające, np. dostęp do świadczonych usług przysługiwałby jedynie osobom pochodzącym z określonych państw trzecich. Do ograniczenia prawa do azylu mogłoby też dojść w sytuacji, w której dla określenia osoby jako uchodźczej na potrzeby skorzystania z pomocy należałoby przedstawić dokumenty lub dowody wykraczające poza wymagane w ramach standardowej procedury w sprawie przydzielania statusu uchodźcy. Do praw powiązanych z takim statusem należy także prawo do objęcia ochroną również członków bliskiej rodziny osoby uchodźczej, a więc odmowa dostępu do usługi osób należących do rodziny takiej osoby, które same nie posiadają oficjalnego statusu uchodźcy, można by uznać za naruszenie ich praw podstawowych.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie przepisów, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe

Art. 19 Ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji

1. Wydalenia zbiorowe są zakazane.
2. Nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Co chroni ten artykuł? Co gwarantuje?

- zakaz wydaleń zbiorowych
- zakaz odesłania do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, że osoba zostanie poddana karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu
- obowiązek udzielenia wsparcia osobom poszukującym pomocy azylowej

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia ochrony przysługującej jednostce w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji, w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– wydalenia cudzoziemcy przebywającego na terenie Polski lub wydania go w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko poddania go karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu?	
– całkowitej odmowy udzielenia wsparcia osobie poszukującej pomocy azylowej lub pozbawienia faktycznej możliwości ubiegania się o tę pomoc?	

Przykład ograniczenia

Realizacja przez organy krajowe polityki migracyjnej wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, a więc i KPP, niezależnie od powiązania z wydatkowaniem funduszy UE. Organy krajowe wdrażające projekty finansowane z funduszy UE mogą znaleźć się w sytuacji, w której ich działanie może prowadzić do ryzyka ograniczenia prawa do ochrony w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji. Potencjalne ryzyko wystąpienia takiej sytuacji pojawić może się w kontekście programów, z których finansowane są działania obejmujące organizację pomocy dla osób uchodźczych, w tym dla ośrodków zapewniających im zakwaterowanie, jeżeli działanie organu będzie mogło skutkować utratą oficjalnego statusu, dokumentu wizowego lub pozwolenia na pobyt na terytorium Polski. Tak mogłoby się zdarzyć w przypadku utraty przez osoby uchodźcze środków finansowych umożliwiających pobyt na terytorium Polski, które są zależne od udzielanej im pomocy z funduszy UE.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt, kontrola wniosków o płatność i rozliczanie projektów.

Art. 27 Prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa

Pracownikom i ich przedstawicielom należy zagwarantować, na właściwych poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

Co chroni ten artykuł?

- informowanie pracowników o ich prawach i sytuacji zakładu pracy
- przeprowadzanie konsultacji z pracownikami, w szczególności w dotyczących ich sprawach
- partycypację pracowniczą w prowadzeniu zakładu pracy

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa przysługującego pracownikom w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– uniemożliwienia beneficjentowi funduszy UE, jego pracownikom lub przedstawicielom dostępu do informacji o zakładzie pracy i istotnych sprawach związanych z jego działaniem, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii lub prawie krajowym?	
– uniemożliwienia beneficjentowi funduszy UE, jego pracownikom lub przedstawicielom skorzystania z prawa konsultacji w istotnych sprawach zakładu pracy lub sprawach dotyczących pracowników w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii lub prawie krajowym (prawo do partycypacji pracowniczej)?	

Przykład ograniczenia

Zadaniem organów krajowych zaangażowanych we wdrażanie programów finansowanych z funduszy UE nie jest zastępowanie organów inspekcji pracy w wykonywaniu ich zadań. Organy te nie powinny jednak wspierać – z uwagi na prawa pracownicze gwarantowane w KPP – formy zatrudniania niegwarantujących odpowiedniego poziomu partycypacji pracowniczej w ramach zakładu pracy. W przypadku programów wspierania przedsiębiorczości finansowanej z funduszy UE, organy krajowe powinny zapewnić przestrzeganie praw pracowniczych, wprowadzając odpowiednie wymogi do umów zawieranych z beneficjentami. Do ograniczenia prawa do partycypacji pracowniczej mogłoby dojść np. w przypadku wspierania działań zakładów pracy zatrudniających dużą liczbę pracowników, należących do dużych grup kapitałowych, niemających odpowiednich struktur reprezentacji pracowników.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 28 Prawo do rokowań i działań zbiorowych

Pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów.

Co chroni ten artykuł?

- prawo do negocjacji i zawierania układów zbiorowych pracy
- podejmowanie działań zbiorowych (strajków)
- swobodę wybierania reprezentantów pracowników
- ochronę przed negatywnymi skutkami represji za udział w strajku

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do rokowań i działań zbiorowych przysługującego pracownikom i pracodawcom w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
uniemożliwienia lub utrudnienia beneficjentowi funduszy UE, jego pracownikom lub organizacjom, korzystania z prawa do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy lub prawa do podejmowania działań zbiorowych w tym strajku, w obronie ich interesów, w szczególności poprzez: ● brak możliwości zorganizowania strajku i podjęcia negocjacji? ● nieuznanie przez pracodawcę decyzji o rozpoczęciu działań zbiorowych, w tym strajku i wniosku o przeprowadzenie negocjacji?	
● nieuznawanie przez pracodawcę reprezentantów pracowników i ich grup? ● wyciągania negatywnych konsekwencji wobec osób uczestniczących w strajku lub rokowaniach, np. sankcje dyscyplinarne, finansowe i inne, nieformalne?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa pracowników i pracodawców do rokowań i działań zbiorowych mogłoby dojść w przypadku, gdyby władze miasta z funduszy UE sfinansowały funkcjonowanie telefonu zaufania dla ofiar przemocy w rodzinie, w którym byłyby oferowane porady psychologiczne i prawne. W umowie z wykonawcą projektu przewidziano, że pomoc ma być świadczona w sposób nieprzerwany przez całą dobę. Dyżurujący pracownicy wykonawcy byli opłacani poniżej powszechnie obowiązujących stawek płacy minimalnej i postanowiliby zorganizować strajk. Z uwagi na obawę przed karą finansową za niewywiązanie się z umowy wyko-

nawca odmówił podjęcia negocjacji z pracownikami i wypowiedział zawarte z nimi umowy na podstawie których wykonywali pracę.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 29 Prawo dostępu do pośrednictwa pracy

Każdy ma prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy.

Co chroni ten artykuł?

- dostęp do bezpłatnego pośrednictwa pracy
- równe traktowanie w dostępie do usług publicznych w obszarze poszukiwania zatrudnienia
- dostęp do uczciwej i rzetelnej pomocy w znalezieniu zatrudnienia

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do rokowań i działań zbiorowych przysługującego pracownikom i pracodawcom w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– uniemożliwienia jednostce dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy w podstawowym zakresie, np. uzależnienia udzielenia wsparcia od spełnienia określonych warunków nieproporcjonalnie trudnych do spełnienia lub dyskryminacyjnych?	
– świadczenia jednostce pośrednictwa pracy w sposób nieodpowiedni, uniemożliwiający realne podjęcie zatrudnienia, np. brak rzeczywistego dostosowania i indywidualizacji udzielanej pomocy?	

Przykład ograniczenia

Do naruszenia prawa do bezpłatnego pośrednictwa pracy mogłoby dojść w przypadku programu wspierającego promocję zatrudnienia, w którym dofinansowanie z funduszy UE udzielane byłoby organizacjom świadczącym bezpłatne doradztwo zawodowe, z zastosowaniem dyskryminacyjnych kryteriów dostępu do takiej usługi. Przykładem naruszenia byłoby także dofinansowanie z funduszy UE działalności doradztwa zawodowego, która nie byłaby bezpłatna, gdyż w jej ramach przysługiwałaby wyłącznie jedna darmowa sesja szkoleniowa, pozostałe zaś byłyby płatne przez osoby poszukujące pracy.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 30 Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy

Każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Co chroni ten artykuł?

- prawo ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy
- prawo pracownika do poznania przyczyny wypowiedzenia
- prawo do konsultacji w przypadku zamiaru zwolnienia pracownika z przedstawicielstwem pracowniczym, np. związkiem zawodowym
- prawo do okresu wypowiedzenia przy zwolnieniu z pracy

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy przysługującego pracownikom w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– nieuzasadnionego zwolnienia z pracy?	
– zwolnienia z pracy bez podania przez pracodawcę przyczyny wypowiedzenia?	
– zwolnienia z pracy bez konsultacji z przedstawicielem pracowników, np. związkiem zawodowym?	
– zwolnienia z pracy bez zachowania okresu wypowiedzenia?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa pracowników do ochrony, w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, mogłoby dojść w dokumentacji konkursu finansowanego z funduszy UE, którego celem byłoby stworzenia miejsc pracy dla osób młodych. Konkurs realizowany byłby poprzez wspieranie tworzenia etatów dla osób, które ukończyły praktyki zawodowe lub staże. W dokumentacji konkursowej przewidziano, że osoby takie powinny być zatrudnione na podstawie umowy o pracę na koniec okresu projektu. Umowa z pracodawcą – beneficjentem nie zawierała żadnych wymogów dotyczących zatrudnionych już pracowników. Aby wydatkować fundusze UE pracodawca – beneficjent zwolnił dotychczasowych pracowników, pod pozorem reorganizacji przedsiębiorstwa, a w ich miejsce zatrudnił praktykantów, których koszty wynagrodzenia sfinansował z dotacji unijnej.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt

Art. 32 Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych

Praca dzieci jest zakazana. Minimalny wiek dopuszczenia do pracy nie może być niższy niż minimalny wiek zakończenia obowiązku szkolnego, bez uszczerbku dla uregulowań bardziej korzystnych dla młodocianych i z wyjątkiem ograniczonych odstępstw.

Młodociani dopuszczeni do pracy muszą mieć zapewnione warunki pracy odpowiednie dla ich wieku oraz być chronieni przed wyzyskiem ekonomicznym oraz jakąkolwiek pracą, która mogłaby szkodzić ich bezpieczeństwu, zdrowiu lub rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, moralnemu i społecznemu albo utrudniać im edukację.

Co chroni ten artykuł?

- dzieci poniżej 16 roku życia przed wykorzystaniem ich do pracy
- minimalny wiek dopuszczenia dzieci do pracy
- warunki pracy młodocianych
- osoby młodociane przed wyzyskiem

Warunki pracy dzieci, wykluczają by mogły one szkodzić ich bezpieczeństwu, zdrowiu lub rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, moralnemu i społecznemu albo utrudniać im edukację

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia zakazu pracy dzieci i niezapewnienia przysługującej młodocianym ochronie w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia zakazu pracy dzieci i niezapewnienia ochrony młodocianych mogłoby dojść, gdyby w ramach projektu finansowanego z funduszy UE, zakładającego przebudowę miejskiego pustostanu w internat dla uczniów, wykonawca projektu korzystałby z darmowej pracy młodocianych, którzy chcieliby w nim mieszkać. W tym celu zawierał z nimi umowy o pracę nieprzewidujące wynagrodzenia.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt

Art. 33 Życie rodzinne i zawodowe

1. Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej.
2. W celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka.

Co chroni ten artykuł?

- życie rodzinne
- życie zawodowe
- płatny urlop macierzyński
- godzenie życia rodzinnego z zawodowym
- ochronę przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem
- urlop wychowawczy po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do życia rodzinnego i zawodowego przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE została:	TAK/ NIE?
– pozbawiona możliwości pogodzenia życia rodzinnego z życiem zawodowym?	
– bezpodstawnie pozbawiona wszystkich lub części praw rodzicielskich?	
– zwolniona z pracy lub dyskryminowana z powodów związanych z macierzyństwem lub ojcostwem?	
– pozbawiona prawa do płatnego urlopu macierzyńskiego lub urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do życia rodzinnego i zawodowego mógłby doprowadzić wymóg dofinansowywanego z funduszy UE projektu wspierania długoterminowej opieki nad dziećmi z niepełnosprawnościami. Projekt przewidywałby dofinansowanie zakupu sprzętów i materiałów medycznych pod warunkiem udziału w szkoleniach pielęgnacyjnych, które odbywałyby się przez miesiąc w dni powszednie w godzinach 10–14. Zainteresowani szkoleniami rodzice dzieci z niepełnosprawnościami, nie mogąc połączyć udziału w szkoleniach z pracą zawodową, byli zmuszeni do wykorzystania urlopów wypoczynkowych w celu udziału w szkoleniach, co było warunkiem otrzymania wsparcia finansowego z funduszy UE.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 35 Ochrona zdrowia

Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

Co chroni ten artykuł?

- dostęp do profilaktycznej opieki zdrowotnej
- prawo do leczenia w krajowym systemie ochrony zdrowia
- prawo do wysokiego poziomu ochrony zdrowia z uwzględnieniem rozwoju nauki i medycyny
- prawo do informacji o stanie zdrowia
- prewencję ryzyka dla zdrowia ludzkiego przy działaniach państwa

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do ochrony zdrowia przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Czy jednostka, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– utraciła prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej lub napotkała trudności w dostępie do tej opieki?	
– utraciła prawo do korzystania z leczenia przysługującego zgodnie z przepisami polskimi lub napotkała trudności w korzystaniu z tego leczenia?	
– doznała szkody na zdrowiu na przykład w związku z niezapewnieniem wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego przy realizacji projektu finansowanego z funduszy UE?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do ochrony zdrowia mogłoby dojść, gdyby w ramach programu modernizacji sektora energetycznego finansowanego z funduszy UE państwo wspierałoby budowę spalarni odpadów. Dofinansowanie uzyskała inwestycja bezpośrednio sąsiadująca z dużym osiedlem wielorodzinnym. Ze składowanych odpadów ulatniały się szkodliwe opary, w tym biogaz negatywnie wpływający na zdrowie mieszkańców tego i sąsiadujących z nim osiedli. Bezsprzeczne, że za powstające szkody bezpośrednio odpowiedzialny był przedsiębiorca prowadzący spalarnię. Przyczyną naruszenia były jednak również wymogi konkursowe opracowane przez organ krajowy, pozwalające na dofinansowywanie z funduszy UE inwestycji

niosącej poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego, nieuwzględniające konieczności przestrzegania wymogów ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz ochrony środowiska.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 37 Ochrona środowiska

Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Co chroni ten artykuł?

- ochronę środowiska naturalnego
- jakość środowiska w skupiskach ludzkich
- zrównoważony rozwój
- rozwój roślin i zwierząt

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działania organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do ochrony środowiska przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– zanieczyszczenia środowiska, np. powietrza lub innego rodzaju negatywnego oddziaływania na środowisko?	
– znacznego zniszczenia skupisk roślin lub populacji zwierząt, w tym ich wysiedlenia lub zmiany ekosystemu, bez wprowadzenia środków zabezpieczających lub ich odtworzenia w innym miejscu?	
– szkody na zdrowiu na przykład w związku z niezapewnieniem wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego przy realizacji projektu finansowanego z funduszy UE?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do ochrony środowiska mogłoby dojść w przypadku realizacji przez władze miasta projektu finansowanego z funduszy UE polegającego na rewitalizacji bulwarów nad rzeką w celu podniesienia turystycznej atrakcyjności miasta. W ramach projektu bulwary miały zostać poszerzone, miasto przewidziało również budowę nadbrzeżnych tarasów. W toku realizacji projektu zniszczono miejsca lęgowe kaczek, zredukowano roślinność, a wyniku zabetonowania terenu podniosła się temperatura w nadbrzeżnej dzielnicy miasta. Niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności organów władz miasta i wykonawcy inwestycji, do naruszenia norm środowiskowych doszło również ze względu na warunki konkursowe pozwalające finansować inwestycję niosącą duże ryzyko dla środowiska naturalnego. Warunki konkursu nie uwzględniły konieczności poszanowania norm ochrony środowiska. Nie wymagały też posiadania przez wykonawcę umiejętności i zasobów pozwalających na zabezpieczenie środowiska na czas prac.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 38 Ochrona konsumentów

Zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii.

Co chroni ten artykuł?

- konsumentów
- prawo konsumentów do informacji i wsparcia
- prawo konsumentów do ochrony, w tym przed manipulacją marketingową, z uwagi na słabszą pozycję,
- konkurencyjność produktów i usług

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do ochrony konsumentów przysługującego jednostce w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE, doszło do:	TAK/ NIE?
– stosowania przez przedsiębiorców praktyk naruszających prawa konsumentów, np. wykorzystujących ich słabszą pozycję?	
– manipulacji reklamowej?	
– stosowania zawyżonych cen?	
– niewłaściwego oznakowania cen np. niepodania „ceny Omnibus”, czyli wcześniejszej najniższej ceny towaru lub usługi, która obowiązywała w określonym okresie przed wprowadzeniem obecnej obniżki?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa do ochrony konsumentów mogłoby dojść w sytuacji, w której miasto postanowiło dofinansować z funduszy UE odbywający się od wielu lat festiwal muzyczny. Zgodnie z dokumentami programowymi, organizator festiwalu był zobowiązany do przedstawienia projektu regulaminu festiwalu zapewniającego bezpieczeństwo imprezy masowej. W regulaminie organizator festiwalu zastrzegł dla siebie wyłączność w zakresie prowadzenia działalności handlowej i usługowej w trakcie tego wydarzenia. W rezultacie na terenie festiwalowego miasteczka ceny napojów, w tym wody, kilkakrotnie przewyższały ceny rynkowe.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 39 Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

1. Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.
2. Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym.

Co chroni ten artykuł?

- prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego
- prawo do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego
- prawo do powszechnego i bezpośredniego głosowania w wyborach
- prawo do wolnego i tajnego głosowania

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia przysługującego obywatelom UE prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy obywatel UE, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE napotkał trudności lub utracił możliwość skorzystania z:	TAK/ NIE?
– prawa głosowania lub kandydowania w powszechnych wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego, w głosowaniu wolnym i tajnym, w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia prawa obywateli UE prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego mogłoby dojść w przypadku, gdyby warunkiem uzyskania dotacji z funduszy UE na projekt z zakresu aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego był wymóg zawieszania działalności politycznej przez beneficjenta dotacji na okres korzystania z niej i następujący 5 lat po zakończeniu projektu.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe

Art. 40 Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych

Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

Co chroni ten artykuł?

- prawo do głosowania w wyborach do władz lokalnych
- prawo do kandydowania w wyborach do władz lokalnych

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia przysługującego obywatelom UE prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Czy obywatel UE, wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE napotkał trudności lub utracił możliwość korzystania z:	TAK/ NIE?
– prawa głosowania lub kandydowania w wyborach do władz lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak osoby posiadające obywatelstwo tego państwa, np. poprzez zniechęcenie od skorzystania z udziału w głosowaniu lub utrudnienie tego udziału w wybranym przez siebie miejscu?	

Przykład ograniczenia

O ograniczeniu prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE można mówić w sytuacji, w której wsparcie z funduszy UE było stosowane do naruszenia standardów demokratycznych wyborów, w tym m.in. zasady równości wyborów i równości kandydatów. Przykładem może być sytuacja, w której część z udzielonego wsparcia z funduszy UE przyznanego na cele promocji projektu unijnego, który jest podmiotem publicznym, została wykorzystywana przez ten podmiot publiczny na cele prowadzenia kampanii wyborczej, np. przez wójta gminy realizującej projekt unijny.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami, ocena wniosków o dofinansowanie i rozstrzygnięcia konkursowe, kontrola prawidłowości realizacji projektów i audyt.

Art. 45 Swoboda przemieszczania się i pobytu

1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich.
2. Swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana, zgodnie z Traktatami, obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium Państwa Członkowskiego.

Co chroni ten artykuł?

- swobodę przemieszczania się po UE
- swobodę pobytu w UE
- prawo obywateli UE do niedyskryminacji ze względu na ich pochodzenie

W ustaleniu, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu przysługującego obywatelom UE w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, może być pomocne udzielenie odpowiedzi na następujące pytania

Czy obywatel UE wskutek zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego, w sytuacji związanej z wdrażaniem projektu finansowanego z funduszy UE:	TAK/ NIE?
– został pozbawiony prawa do swobodnego przemieszczania się lub przebywania na terytorium innego państw członkowskich?	
– uprawnień tych jakich? zostali pozbawieni członkowie rodziny – obywatela UE?	

Przykład ograniczenia

Do ograniczenia obywatelom UE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu mogłoby dojść, gdyby w ramach programu szkoleniowego finansowanego z funduszy UE, adresowanego do personelu medycznego, z pracownikami służby zdrowia były zawierane umowy zastrzegające ich obowiązek pracy przez co najmniej 3 lata po zakończeniu szkolenia w publicznych i bezpłatnych placówkach służby zdrowia na terenie Polski. Pracownicy ci nie mogliby korzystać ze swobody przepływu osób, pracy i prowadzenia działalności gospodarczej, aby przenieść się do innych państw członkowskich i tam korzystać ze swobód rynku wewnętrznego.

Przykład ten można odnieść analogicznie do następujących etapów wdrażania: tworzenie prawa, opracowywanie dokumentacji programowej, tworzenie wzorów umów z beneficjentami.

Podsumowanie

Celem pierwszego etapu oceny zgodności przepisu krajowego lub działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE jest ustalenie, czy doszło do **ograniczenia** praw podstawowych chronionych w KPP. Jeżeli odpowiedź lub odpowiedzi na pytania zawarte w powyższej liście kontrolnej sugerują, że do takiego ograniczenia doszło, należy przejść do **kolejnych dwóch etapów oceny zgodności**, które mają na celu dokonanie oceny dopuszczalności i oceny proporcjonalności takiego ograniczenia.

Należy pamiętać, iż nie każde ograniczenie praw podstawowych zawartych w KPP skutkuje **ich naruszeniem**. Ograniczenie prawa podstawowego może być bowiem zgodne z KPP, jeżeli jest dopuszczalne, realizuje uzasadniony cel i nie wykracza poza to co konieczne.

2.2 Drugi etap oceny: stwierdzenie przez organ krajowy czy KPP dopuszcza możliwość ograniczenia prawa podstawowego przysługującej jednostce na jej podstawie?

Jeżeli w wyniku zastosowania listy kontrolnej, zawartej powyżej, stwierdzono, że doszło do ograniczenia prawa podstawowego ustanowionego w KPP (zob. rozdział 2.1), należy przejść do drugiego etapu oceny zgodności działania organu krajowego z KPP w wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE. Na tym drugim etapie badania będzie oceniana dopuszczalność ograniczenia prawa podstawowego. Problematyka ta zostanie przedstawiona w tym punkcie Przewodnika. Aby ograniczenie praw podstawowych ustanowionych w KPP było w jej świetle dopuszczalne, muszą być spełnione dwa wymogi: po pierwsze, prawo musi przewidywać możliwość ograniczenia danego prawa podstawowego oraz, po drugie, ograniczenie nie może naruszać istoty danego prawa podstawowego. W przypadku uznania, że ograniczenie prawa podstawowego jest dopuszczalne, na trzecim i ostatnim etapie badania będzie oceniana proporcjonalność tego ograniczenia (zob. rozdział 2.3).

Czy ograniczenie jest przewidziane prawem?

KPP nie wskazuje wyraźnie praw podstawowych, które nie mogą podlegać ograniczeniom (bezwzględnych praw podstawowych). Przyjmuje się, że do tej kategorii należą:

- godność człowieka (art. 1 KPP),
- zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania (art. 4 KPP),
- zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5 ust. 1 i 2 KPP),
- wolność myśli, sumienia i religii (art. 10 ust. 1 KPP) oraz
- zasada domniemania niewinności (art. 48 KPP).

Pozostałe prawa podstawowe mogą podlegać ograniczeniom.

Aby ocenić, czy ograniczenie prawa podstawowego jest dopuszczalne, należy po pierwsze sprawdzić, czy ma ono odpowiednią **podstawę prawną**, czyli czy ograniczenie prawa podstawowego znajduje oparcie w przepisach krajowych lub aktach prawnych UE. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane **tylko w ustawie**.

Czy ograniczenie prawa podstawowego nie narusza istoty tego prawa podstawowego?

Następnie należy sprawdzić czy ograniczenie prawa podstawowego nie podważa istoty rozpatrywanego prawa podstawowego. Ograniczenie nie będzie podważać istoty prawa podstawowego, jeżeli będzie dopuszczalne wyłącznie w ściśle określonych okolicznościach. Jeżeli natomiast w wyniku zastosowania przepisu krajowego lub działania organu krajowego **nie jest**

możliwe skorzystanie z kluczowych elementów danego prawa podstawowego, można zakładać, że doszło do naruszenia jego istoty.

W sprawie **T-4/20 Sieć Badawcza Łukasiewicz** KPP wskazał, iż wymóg unikania konfliktu interesów z uwagi na więzi rodzinne lub uczuciowe ma na celu zapobieżenie rażącemu i oczywistemu naruszeniu wymogu bezstronności i obiektywizmu, który ciąży w szczególności na osobie odpowiedzialnej za poświadczanie arkuszy czasu pracy osób pracujących nad projektem dotowanym przez Unię. Zakładając, że przepis zapobiegający konfliktowi interesów mógłby naruszać prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny chronione przez KPP. 7 i 9 KPP, naruszenie to nie miałoby wpływu na treść tych praw, lecz co najwyżej korzystanie z nich byłoby ograniczane.

O naruszeniu istoty prawa podstawowego decyduje fakt, czy dane ograniczenie jedynie utrudnia lub też zawęża możliwość korzystania z określonego prawa podstawowego, czy też ją całkowicie wyklucza i powoduje że to prawo podstawowe obowiązuje jedynie formalnie. Przykładem jest sprawa C-293/12 i C-594/12 – Digital Rights Ireland dotycząca regulacji pozwalającej władzom publicznym na uzyskanie powszechnego (nie tylko wobec osób podejrzanych) dostępu do wiadomości elektronicznych. Taki niczym nieograniczony dostęp organów publicznych do prywatnych wiadomości elektronicznych jednostek należy uznać za naruszenie zasadniczej istoty prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego (KPP. 7 KPP). W takim przypadku nie istnieje sytuacja, w której komunikacja może odbywać się prywatnie. Komunikacja wszystkich osób może być bowiem być stale i w swobodny sposób podglądana przez organy władzy. Podobnie, jeżeli jednostka nie ma dostępu do informacji o przetwarzaniu jej danych osobowych, nie może w związku z tym dokonać ich ewentualnej korekty, przy czym nie ma również prawa do złożenia skargi do sądu na niezgodne z prawem przetwarzanie jej danych osobowych, ochrona tych danych jest iluzoryczna, istnieje – jeżeli w ogóle – jedynie formalnie. W praktyce jednostka jest pozbawiona jakiejkolwiek ochrony prawnej (zob. wyrok w sprawie C-362/14 – Schrems I).

Aby zatem ocenić, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego stanowiło dopuszczalne ograniczenie przysługującego jednostkom prawa podstawowego przyznanego przez KPP w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy KPP, można odpowiedzieć na następujące pytania.

Czy ograniczenie prawa podstawowego przewidzianego w KPP:	TAK/NIE?
jest przewidziane ustawą (powszechnie wiążącym przepisem)?	
nie narusza istoty rozpatrywanego prawa podstawowego?	

Jeżeli ograniczenie prawa podstawowego nie jest przewidziane ustawowo lub narusza istotę rozpatrywanego prawa podstawowego, ograniczenie to **narusza** dane prawo podstawowe.

2.3 Trzeci etap oceny: stwierdzenie przez organ krajowy, czy ograniczenie prawa podstawowego przyznanej jednostce na mocy KPP jest proporcjonalne?

Jeżeli w poprzednim, **drugim etapie oceny zgodności** przepisu krajowego lub działania organu krajowego z KPP w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE ustalono, że badane ograniczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP jest dopuszczalne (zob. rozdział 2.2), należy przejść do **trzeciego etapu oceny zgodności**, na którym jest badana **proporcjonalność** ograniczenia. W tym punkcie rozdziału zostanie wyjaśnione, w jaki sposób można ustalać proporcjonalność ograniczenia prawa podstawowego. Istotny jest wynik tej oceny. W przypadku uznania, iż dopuszczalne ograniczenie jest proporcjonalne, nie dochodzi do naruszenia KPP, natomiast w sytuacji stwierdzenia braku proporcjonalności ograniczenia, można będzie stwierdzić, że doszło do naruszenia KPP (zob. rozdział 2.4). Proporcjonalność ograniczenia decyduje o jego ostatecznej zgodności z prawem.

Czy ograniczenie prawa podstawowego ma prawnie uzasadniony cel?

Badanie proporcjonalności ograniczenia prawa podstawowego należy rozpocząć od ustalenia czy stwierdzone ograniczenie ma prawnie uzasadniony cel. **Cel ograniczenia musi jasno wynikać z samego przepisu krajowego lub działania organu krajowego** (tzn. musi zostać wskazany w akcie prawa powszechnie obowiązującego, np. w ustawie lub dyrektywie, natomiast nie w aktach dokumentacji programowej). Prawnienie uzasadniony będzie cel zgodny z interesem ogólnym lub potrzebami ochrony praw podstawowych innych osób. KPP nie zawiera listy takich celów. Ocena proporcjonalności może odnosić się do jednego z celów interesu publicznego wskazanych w orzecznictwie TSUE, takich jak np. ochrona godności ludzkiej, praw i wolności innych ludzi, moralność publiczna, porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin, ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, ochrona konsumentów, i inne. Cele wyłącznie gospodarcze, np. promocja gospodarki krajowej, jej prawidłowe funkcjonowanie lub względy fiskalne, nie mogą uzasadniać ograniczeń w korzystaniu z praw podstawowych przyznanych w KPP⁹⁶.

Czy ograniczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP jest odpowiednim środkiem do osiągnięcia zamierzonego celu?

Należy też rozważyć, czy ograniczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP ma odpowiedni charakter do osiągnięcia założonego celu.



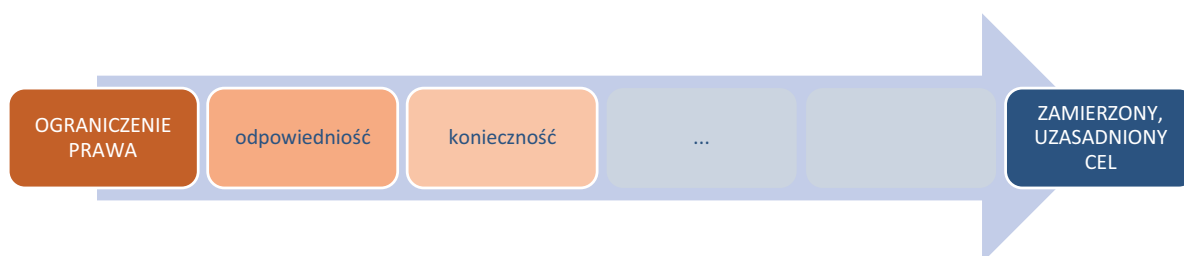
⁹⁶ C-201/15 - AGET Iraklis, pkt 72.

W sprawie C-92/09 Volker und Markus Schecke i Eifert TSUE orzekł, iż zmierzając do zwiększenia przejrzystości wykorzystania funduszy rolnych, obowiązek publikacji na stronie internetowej imiennych danych korzystających z nich rolników, wynikający z rozporządzenia UE, stanowi ograniczenie prawa o ochrony życia rodzinnego i prawa do ochrony danych osobowych (art. 7 i art. 8 KPP), jednak odpowiada celowi interesu ogólnego uznawanego przez Unię. Publikacja nazwisk beneficjentów pomocy z funduszy rolnych i otrzymywanych przez nich kwot miała bowiem **zwiększyć przejrzystość wykorzystania funduszy UE** wydatkowanych w rolnictwo oraz **jakość zarządzania tymi funduszami**, w szczególności przez wzmocnienie publicznej kontroli ich wykorzystania. TSUE orzekł, iż wzmacniając publiczną kontrolę wykorzystania funduszy rolnych, **publikacja przyczyniała się do właściwego wykorzystania funduszy unijnych przez administrację publiczną**. Ponadto, publikacja wykorzystania kwot wypłaconych z funduszy rolnych UE pozwalała obywatelom UE na lepsze uczestnictwo w debacie publicznej wokół podejmowania decyzji dotyczących ukierunkowania unijnego rolnictwa.

Podsumowując, odpowiedniość (właściwość) ograniczenia prawa podstawowego ustanowionego w KPP oznacza, że jest ono odpowiednie dla osiągnięcia wskazanego uzasadnionego celu (umożliwia jego osiągnięcie lub przyczynia się do jego lepszej realizacji).

Czy ograniczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu? Czy są dostępne środki, które pociągałyby za sobą mniejszą ingerencję w prawa podstawowe zawarte w KPP?

Należy też stwierdzić czy ograniczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Konieczność ta zależy od tego, czy są dostępne środki lub możliwe inne sposoby ograniczenia prawa podstawowego, które pociągałyby za sobą mniejszą ingerencję w ograniczane prawo podstawowe. Należy podjąć zatem próbę ustalenia, czy przyjęte ograniczenie prawa podstawowego jest rzeczywiście konieczne. Jeśli istnieją dostępne alternatywne, mniej inwazyjne, czy też restrykcyjne środki, to te środki należy zastosować, aby w możliwie najmniejszym stopniu ingerować w ograniczane prawo podstawowe ustanowione w KPP.

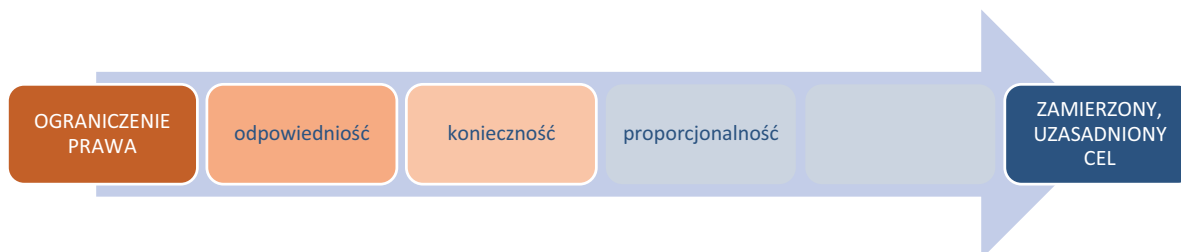


Konieczność ograniczenia praw podstawowych ustanowionych w KPP oznacza, że zamierzonego celu nie można zrealizować przy zastosowaniu innych środków, które ograniczałyby dane prawo podstawowe w mniejszym stopniu (brak alternatywy).

W sprawie C-92/09 Volker und Markus Schecke i Eifert t TSUE orzekł, że podczas publikacji danych rolników korzystających z unijnych funduszy rolnych należy pamiętać o prawach podstawowych ustanowionych w art. 7 i art. 8 KPP. Odnosząc się do sytuacji rolników TSUE stwierdził, iż unijny ustawodawca nie wyważył w odpowiedni sposób interesu Unii, polegającego na zapewnieniu przejrzystości działań i optymalnego wykorzystania funduszy UE z jednej strony, oraz praw podstawowych ustanowionych w art. 7 i art. 8 KPP, z drugiej strony. TSUE orzekł, że **nie rozpatrzono możliwości takiego ukształtowania zasad publikacji informacji dotyczących beneficjentów, aby realizowały one cel w postaci transparentności, ale jednocześnie słabiej ingerowały w ich prawa do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych.** Takim środkiem mogłoby być ograniczenie publikacji imiennych danych dotyczących tych beneficjentów w zależności od okresu, w którym otrzymywali pomoc, jej częstości czy też rodzaju i wysokości.

Czy ograniczenie prawa podstawowego ustanowionego w KPP jest proporcjonalne do zamierzonego celu?

Na koniec należy **rozważyć proporcjonalność sensu stricto ograniczenia prawa podstawowego ustanowionego w KPP**, czyli zbadać, czy negatywne skutki zastosowania środka nie będą nieproporcjonalnie dotkliwe, daleko idące, czy też nadmiarowe, w stosunku do celu, jakiemu ma służyć. Ograniczenie prawa podstawowego nie może bowiem nakładać na osoby, których dotyczy **ciężaru nieproporcjonalnego i nadmiernego w stosunku do celu**, któremu ograniczenie to ma służyć. Należy zatem podjąć próbę wyważenia między potrzebą realizacji prawnie uzasadnionego celu a ingerencją w dane prawo podstawowe z KPP. W przypadku zbiegu praw podstawowych należy pogodzić wymagania związane z ochroną poszczególnych praw podstawowych oraz zachować między nimi odpowiednią równowagę. Kryteria te są oczywiście ocenne. Pytanie o **proporcjonalność sensu stricto** jest o tyle istotne, że mogą istnieć przykłady ograniczeń praw podstawowych, które są odpowiednie (przydatne do osiągnięcia zamierzonego celu), konieczne (brak alternatywnego, mniej restrykcyjnego ograniczenia), ale które nakładają nadmierny ciężar na prawa podstawowe jednostek w stosunku do celu, który mają osiągnąć.



Ocena proporcjonalności sensu stricto jest trudnym zadaniem, ponieważ wymaga wyważenia argumentów o bardzo ocennym charakterze. W praktyce jednak konieczność przypadki, w której tylko ten element testu proporcjonalności będzie decydujący, są bardzo rzadkie. Jeżeli taka konieczność zachodzi, można odwołać się do kilku wskazówek oceny proporcjonalności w ścisłym sensie:

- W uproszczeniu powiedzieć można, że ocenie powinno podlegać to, czy zalety danej regulacji (społeczny zysk) przeważają nad jej wadami (kosztami społecznymi lub

indywidualnymi). Istotne czynniki, które należy wziąć pod uwagę to zakres podmiotowy (jak duża grupa podmiotów, jaki charakter/status podmiotów?), czasowy, przestrzenny czy ekonomiczny (w tym finansowy) danego ograniczenia?

- Biorąc pod uwagę cel regulacji, należy uwzględnić na ile jest on faktycznie uzasadniony, np. W przypadku przesłanki ochrony budżetu, czy zagrożenie dla bezpieczeństwa finansów publicznych jest w danej sytuacji rzeczywiste, co poparte jest istniejącymi analizami m.in. dostępnymi publicznie badaniami. Bardzo abstrakcyjny, czysto hipotetyczny charakter ryzyka będzie w mniejszym stopniu uzasadniał ewentualne ograniczenia praw podstawowych.
- Odwołując się do praw i wolności należy nie tylko odwołać się do przepisów regulujących określoną sytuację, ale do całości uprawnień przysługujących jednostce, aby sprawdzić na ile, pomimo danego ograniczenia, jednostka nadal będzie mogła z tych praw i wolności korzystać. W tym kontekście argumentem może być fakt, że istnieją przepisy przewidujące możliwość uzyskania rekompensaty za określoną szkodę lub dolegliwość.
- Istotne do zbadania jest także jaką rangę ma ograniczane prawo lub wolność. Te prawa, które są szczególnie ważne dla zagwarantowania podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa (jak np. równość, zakaz dyskryminacji), czy godności osobistej i powiązanych z nią praw (wolność osobista, zakaz tortur, zachowanie integralności fizycznej i psychicznej). Podobnie istotne są zasady wynikające z zasady praworządności, jak np. zasada legalizmu, zasada pewności prawa, zasada ochrony praw nabytych, zakaz działania prawa wstecz). W tym kontekście warto zwrócić także uwagę na to, czy dana regulacja obowiązuje na zasadzie automatyzmu i nie przewiduje możliwości uwzględnienia indywidualnych, wyjątkowych okoliczności (np. siły wyższej)
- Powiązane z praworządnością jest także odpowiednie uwzględnienie dostępności środków i gwarancji proceduralnych ochrony praw, jako bardzo istotnego interesu ograniczającego swobodę władzy. Bez tych gwarancji reszta praw podstawowych stałaby się bowiem bezskuteczna poprzez brak możliwości skutecznego domagania się ich poszanowania.⁹⁷

Powracając sprawy C-92/09 Volker und Markus Schecke i Eifert wskazać można np. że cel, jakim było zapewnienie przejrzystości wydatkowania funduszy rolnych UE nie jest wartością, której można automatycznie przyznać pierwszeństwo przed prawem jednostek do ochrony danych osobowych (art. 8 KPP). Konieczne było zatem ograniczenie przyjętego środka, w postaci publikacji imiennej beneficjentów pomocy rolnej, np. poprzez przyjęcie kryterium wysokości przyznanej pomocy, zamiast powszechnej publikacji wszystkich beneficjentów – osób fizycznych z ich imionami i nazwiskami.

Aby zatem ocenić, czy zastosowanie przepisu krajowego lub działanie organu krajowego mogło doprowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia przysługującego jednostkom prawa podstawowego przyznanego przez KPP w sytuacji związanej z wydatkowaniem funduszy UE, można spróbować odpowiedzieć na następujące pytania.

⁹⁷ Por. A. Śledzińska-Simon, Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności Teoria i praktyka (Rozdz. 3. Analiza proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego), Wrocław 2019, str. 129 i n.; <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/102713>;

Czy ograniczenie:	TAK/NIE?
ma prawnie uzasadniony cel?	
jest odpowiednim środkiem do osiągnięcia zamierzonego celu?	
nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu? Czy są dostępne jakiekolwiek środki, które pociągałyby za sobą mniejszą ingerencję w prawa podstawowe?	
jest proporcjonalne do zamierzonego celu?	

2.4 Wniosek – ocena zgodności działań organu krajowego z KPP UE

Naruszenie KPP ma miejsce w przypadku, w którym udzielono następujących odpowiedzi na pytania z **listy kontrolnej**:

1. Etap oceny zgodności: **czy doszło do ograniczenia** prawa podstawowego ustanowionego w KPP?

Jeżeli odpowiedź na pytanie, czy analizowany przepis krajowy lub działanie organu krajowego ma wpływ lub może ograniczać prawa podstawowe wskazane w KPP jest negatywna, oznacza to, że nie doszło do ograniczenia prawa podstawowego ustanowionego w KPP. Nie ma zatem potrzeby kontynuowania oceny. Jeżeli natomiast odpowiedź na powyższe pytanie jest pozytywna, to należy przejść do drugiego etapu oceny zgodności.

2. Etap oceny zgodności: **czy ograniczenie** prawa podstawowego ustanowionego w KPP **jest dopuszczalne**?

Następnie należy udzielić odpowiedzi na pytanie czy analizowany przepis krajowy lub działanie organu krajowego są **dopuszczalne**, tj. czy są przewidziane ustawą i szanują istotę ograniczanego prawa podstawowego. Jeżeli odpowiedź na to pytanie jest negatywna, tj. badane ograniczenie prawa podstawowego jest w świetle KPP niedopuszczalne, oznacza to, że doszło do naruszenia KPP. W przypadku, gdy odpowiedź jest pozytywna, tj. badane ograniczenie prawa podstawowego jest dopuszczalne w świetle KPP, to należy przejść do trzeciego etapu badania oceny zgodności.

3. Etap oceny zgodności: **czy ograniczenie** prawa podstawowego ustanowionego w KPP **jest proporcjonalne** (odpowiednie, konieczne i proporcjonalne w ścisłym znaczeniu)?

Ostatnie pytanie dotyczy **oceny proporcjonalności** analizowanego przepisu krajowego lub działania organu krajowego ograniczającego prawa podstawowego ustanowione w KPP, względem uzasadnionego prawnie celu. Jeżeli odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, tj. ograniczenie prawa podstawowego z KPP jest proporcjonalne, oznacza to, że nie doszło do naruszenia KPP. Jeżeli natomiast odpowiedź na to pytanie jest negatywna, tj. ogranicze-

nie prawa podstawowego z KPP jest nieproporcjonalne względem celu, przesądzi to o fakcie naruszenia KPP.

TEST NARUSZENIA KPP	
1. CZY DOSZŁO DO OGRANICZENIA?	
W przypadku uzyskania pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, należy przejść do 2. etapu	
TAK	NIE (brak naruszenia)
2. CZY OGRANICZENIE JEST DOPUSZCZALNE (istnieje podstawa prawna - ustawa lub akt wyższego rzędu, ograniczenie nie narusza istoty prawa)	
W przypadku uzyskania pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, należy przejść do 3. etapu	
TAK	NIE (naruszenie)
3. CZY OGRANICZENIE JEST PROPORCJONALNE (odpowiednie do celu, konieczne, proporcjonalne)	
TAK (brak naruszenia)	NIE (naruszenie)

Zakończenie

Finansowanie unijne odgrywa kluczowe znaczenie dla wdrażania polityk UE w państwach członkowskich. Państwa członkowskie i instytucje UE muszą zapewnić, aby projekty finansowane przez UE były zgodne z prawem Unii, w tym z KPP. KPP nabiera coraz większego znaczenia nie tylko w obszarze działania instytucji UE, ale także na poziomie organów krajowych, przy stosowaniu prawa UE. KPP jest jednym z nowszych instrumentów ochrony praw człowieka w polskim porządku prawnym i może odgrywać istotną rolę, obok Konstytucji i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. KPP ustanawia standardy prawne, których muszą przestrzegać instytucje UE uchwalające i stosujące unijne przepisy dotyczące wdrażania projektów UE, a także krajowe organy przyjmujące tego rodzaju regulacje krajowe oraz stosujące przepisy unijne i polskie z tego obszaru.

Z KPP mogą korzystać i coraz częściej powołują się na nią w celu ochrony ustanowionych w niej praw m.in. wnioskodawcy ubiegający się o dotacje z funduszy UE i beneficjenci, którzy je wydatkują. Artykuły 7 i 8 KPP zapewniły rolnikom korzystającym z unijnych dopłat ochronę ich danych osobowych i prawo do poszanowania życia rodzinnego, naruszone przez przepisy unijnych rozporządzeń, które nakazały państwom członkowskim publikację imiennych i finansowych danych tych rolników. Zakres publikowanych danych został uznany za nadmiernie szczegółowy względem celu prawidłowego wydatkowania funduszy UE, któremu miał on służyć⁹⁸. Artykuł 20, art. 21 ust. 1 i art. 23 KPP ustanowiły gwarancje równego i niedyskryminacyjnego traktowania ze względu na płeć w toku ubiegania się o wsparcie z funduszy UE w przejściu na wcześniejszą emeryturę⁹⁹. Z art. 47 KPP zostało natomiast wyprowadzone prawo wnioskodawców ubiegających się o dotacje UE¹⁰⁰ do skutecznego środka prawnego, w postaci sądowej kontroli decyzji organu krajowego o nieprzyznaniu dotacji. Ze spraw tych wynika, że **instytucje krajowe realizujące zadania związane z wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy UE, takie jak np. instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, komitety monitorujące, instytucje audytowe i inne, wykonują zadania określone w przepisach UE, zatem stosują prawo UE w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP i są zobowiązane do przestrzegania KPP**. Instytucje te ma wspomóc niniejszy Przewodnik w realizacji tego zadania. Przedstawiono w nim podstawowe informacje o prawach i wolnościach zawartych w KPP oraz omówiono przykłady ich potencjalnych naruszeń na gruncie wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE.

Wskazówki zawarte w Przewodniku, w tym pytania i przykłady ujęte w Liście kontrolnej, mogą być niewystarczające dla ustalenia, w jaki sposób, w danej sprawie, należy zapewniać ochronę praw podstawowych gwarantowanych w KPP. W praktyce mogą pojawiać się np. kwestie bardziej szczegółowe, złożone lub dotąd nieanalizowane. Bazowy materiał zawarty w Przewodniku ma być pomocny w samodzielnym konstruowaniu standardów ochrony prawnej i podejmowaniu prawidłowych rozstrzygnięć. Jest to niejednokrotnie zadanie trudne, wymagające oceny różnych rozstrzygnięć, np. prawnych, organizacyjnych, finansowych i indywidualnych, bezpośrednio dotyczących jednostek. Budowanie dobrych praktyk stosowania i przestrzegania KPP w zakresie wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE jest istotne dla rzeczywistego wypełnienia przez Polskę horyzontalnego wymogu przestrzegania KPP. Niniejszy Przewodnik, w swoim zamierzeniu, ma wspomóc polskie organy krajowe w prawidłowym stosowaniu KPP i

⁹⁸ Połączone sprawy C-92/09 i C-93/09 *Schecke & Eifert*.

⁹⁹ C-401/11 B. *Soukupová*.

¹⁰⁰ C-562/12 *Liivimaa Lihaveis*.

zapewnieniu jej przestrzegania, a jednostkom zaangażowanym we wdrażanie projektów finansowanych z funduszy UE zapewnić pełnię praw przyznanych im w KPP.

Załącznik 1: Podział praw podstawowych zawartych w KPP według stopnia prawdopodobieństwa ich ograniczania przez organy krajowe w kontekście poszczególnych typów działań

Tworzenie prawa

m.in. organizacja partnerstwa, ustanawianie systemów zarządzania, monitorowanie i kontrola programów, formułowanie zasad członkostwa w Komitecie Monitorującym oraz regulaminu komitetu, przygotowywanie programów.

czerwona flaga poszanowanie prawa do życia prywatnego (art. 7)	czerwona flaga ochrona danych osobowych (art. 8)	czerwona flaga równość wobec prawa (art. 20)	czerwona flaga zakaz dyskryminacji (art. 21)	czerwona flaga integracja osób z niepełnosprawnością (art. 26)
czerwona flaga prawo do dobrej administracji (art. 41)	czerwona flaga prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47) oraz prawo do bycia wysłuchanym	czerwona flaga domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48)	czerwona flaga zasada legalizmu i proporcjonalności kar (art. 49)	czerwona flaga zakaz podwójnego karania (art. 50)
żółta flaga wolność wypowiedzi i informacji (art. 11)	żółta flaga wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 12)	żółta flaga wolność sztuki i nauki (art. 13)	żółta flaga prawo do nauki (art. 14)	żółta flaga wolność wyboru zawodu i podejmowania pracy (art. 15)
żółta flaga wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16)	żółta flaga prawo własności (art. 17)	czerwona flaga równość kobiet i mężczyzn (art. 23)	żółta flaga prawa dziecka (art. 24)	żółta flaga prawa osób w podeszłym wieku (art. 25)
żółta flaga należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31)	żółta flaga zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34)	żółta flaga dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36)	szara flaga godność (art. 1)	szara flaga prawo do życia (art. 2)
szara flaga prawo do integralności fizycznej i psychicznej (art. 3)	szara flaga zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 4)	szara flaga zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5)	szara flaga prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6)	szara flaga prawo do zawarcia małżeństwa i zawarcia rodziny (art. 9)
szara flaga wolność myśli, sumienia i religii (art. 10)	szara flaga prawo do azylu (art. 18)	szara flaga ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19)	szara flaga prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27)	szara flaga prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28)
szara flaga prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29)	szara flaga ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia (art. 30)	szara flaga zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych (art. 32)	szara flaga życie rodzinne i zawodowe (art. 33)	szara flaga ochrona zdrowia (art. 35)
szara flaga ochrona środowiska (art. 37)	szara flaga ochrona konsumentów (art. 38)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach do parlamentu europejskiego (art. 39)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych (art. 40)	szara flaga swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 45)

Działalność Komitetów monitorujących

Między innymi analiza i zatwierdzanie strategii komunikacji programu operacyjnego oraz kryteriów wyboru operacji, wybór operacji

czerwona flaga poszanowanie prawa do życia prywatnego (art. 7)	czerwona flaga ochrona danych osobowych (art. 8)	czerwona flaga równość wobec prawa (art. 20)	czerwona flaga zakaz dyskryminacji (art. 21)	czerwona flaga integracja osób z niepełnosprawnością (art. 26)
czerwona flaga prawo do dobrej administracji (art. 41)	czerwona flaga prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47) oraz prawo do bycia wysłuchanym	czerwona flaga domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48)	czerwona flaga zasada legalizmu i proporcjonalności kar (art. 49)	czerwona flaga zakaz podwójnego karania (art. 50)
żółta flaga wolność wypowiedzi i informacji (art. 11)	żółta flaga wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 12)	żółta flaga wolność sztuki i nauki (art. 13)	żółta flaga prawo do nauki (art. 14)	żółta flaga wolność wyboru zawodu i podejmowania pracy (art. 15)
żółta flaga wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16)	żółta flaga prawo własności (art. 17)	czerwona flaga równość kobiet i mężczyzn (art. 23)	żółta flaga prawa dziecka (art. 24)	żółta flaga prawa osób w podeszłym wieku (art. 25)
żółta flaga należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31)	żółta flaga zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34)	żółta flaga dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36)	szara flaga godność (art. 1)	szara flaga prawo do życia (art. 2)
szara flaga prawo do integralności fizycznej i psychicznej (art. 3)	szara flaga zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 4)	szara flaga zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5)	szara flaga prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6)	szara flaga prawo do zawarcia małżeństwa i zawarcia rodziny (art. 9)
szara flaga wolność myśli, sumienia i religii (art. 10)	szara flaga prawo do azylu (art. 18)	szara flaga ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19)	szara flaga prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27)	szara flaga prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28)
szara flaga prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29)	szara flaga ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia (art. 30)	szara flaga zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych (art. 32)	szara flaga życie rodzinne i zawodowe (art. 33)	szara flaga ochrona zdrowia (art. 35)
szara flaga ochrona środowiska (art. 37)	szara flaga ochrona konsumentów (art. 38)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach do parlamentu europejskiego (art. 39)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych (art. 40)	szara flaga swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 45)

Tworzenie prawa (np. instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące)

m.in. sporządzanie procedur i kryteriów wyboru, tworzenia dokumentacji programowej, określanie warunków wsparcia

czerwona flaga poszanowanie prawa do życia prywatnego (art. 7)	czerwona flaga ochrona danych osobowych (art. 8)	czerwona flaga równość wobec prawa (art. 20)	czerwona flaga zakaz dyskryminacji (art. 21)	czerwona flaga integracja osób z niepełnosprawnością (art. 26)
czerwona flaga prawo do dobrej administracji (art. 41)	czerwona flaga prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47) oraz prawo do bycia wysłuchanym	czerwona flaga domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48)	czerwona flaga zasada legalizmu i proporcjonalności kar (art. 49)	czerwona flaga zakaz podwójnego karania (art. 50)
czerwona flaga wolność wypowiedzi i informacji (art. 11)	czerwona flaga wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 12)	żółta flaga wolność sztuki i nauki (art. 13)	czerwona flaga prawo do nauki (art. 14)	żółta flaga wolność wyboru zawodu i podejmowania pracy (art. 15)
czerwona flaga wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16)	żółta flaga prawo własności (art. 17)	czerwona flaga równość kobiet i mężczyzn (art. 23)	żółta flaga prawa dziecka (art. 24)	żółta flaga prawa osób w podeszłym wieku (art. 25)
czerwona flaga należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31)	żółta flaga zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34)	żółta flaga dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36)	szara flaga godność (art. 1)	szara flaga prawo do życia (art. 2)
szara flaga prawo do integralności fizycznej i psychicznej (art. 3)	szara flaga zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 4)	szara flaga zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5)	szara flaga prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6)	szara flaga prawo do zawarcia małżeństwa i zawarcia rodziny (art. 9)
szara flaga wolność myśli, sumienia i religii (art. 10)	szara flaga prawo do azylu (art. 18)	czerwona flaga ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19)	szara flaga prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27)	szara flaga prawo do rokowani i działań zbiorowych (art. 28)
szara flaga prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29)	szara flaga ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia (art. 30)	szara flaga zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych (art. 32)	szara flaga życie rodzinne i zawodowe (art. 33)	szara flaga ochrona zdrowia (art. 35)
czerwona flaga ochrona środowiska (art. 37)	szara flaga ochrona konsumentów (art. 38)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach do parlamentu europejskiego (art. 39)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych (art. 40)	szara flaga swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 45)

Stosowanie prawa (np. instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące)

m.in. wdrażanie programów, wybór operacji, podpisywanie umów, monitorowanie wdrażania, sprawdzanie wniosków o płatność

czerwona flaga poszanowanie prawa do życia prywatnego (art. 7)	czerwona flaga ochrona danych osobowych (art. 8)	czerwona flaga równość wobec prawa (art. 20)	czerwona flaga zakaz dyskryminacji (art. 21)	czerwona flaga integracja osób z niepełnosprawnością (art. 26)
czerwona flaga prawo do dobrej administracji (art. 41)	czerwona flaga prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47) oraz prawo do bycia wysłuchanym	czerwona flaga domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48)	czerwona flaga zasada legalizmu i proporcjonalności kar (art. 49)	czerwona flaga zakaz podwójnego karania (art. 50)
żółta flaga wolność wypowiedzi i informacji (art. 11)	żółta flaga wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 12)	żółta flaga wolność sztuki i nauki (art. 13)	żółta flaga prawo do nauki (art. 14)	żółta flaga wolność wyboru zawodu i podejmowania pracy (art. 15)
żółta flaga wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16)	żółta flaga prawo własności (art. 17)	czerwona flaga równość kobiet i mężczyzn (art. 23)	żółta flaga prawa dziecka (art. 24)	żółta flaga prawa osób w podeszłym wieku (art. 25)
żółta flaga należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31)	żółta flaga zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34)	żółta flaga dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36)	szara flaga godność (art. 1)	szara flaga prawo do życia (art. 2)
szara flaga prawo do integralności fizycznej i psychicznej (art. 3)	szara flaga zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 4)	szara flaga zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5)	szara flaga prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6)	szara flaga prawo do zawarcia małżeństwa i zawarcia rodziny (art. 9)
szara flaga wolność myśli, sumienia i religii (art. 10)	szara flaga prawo do azylu (art. 18)	szara flaga ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19)	szara flaga prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27)	szara flaga prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28)
szara flaga prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29)	szara flaga ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia (art. 30)	szara flaga zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych (art. 32)	szara flaga życie rodzinne i zawodowe (art. 33)	szara flaga ochrona zdrowia (art. 35)
szara flaga ochrona środowiska (art. 37)	szara flaga ochrona konsumentów (art. 38)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach do parlamentu europejskiego (art. 39)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych (art. 40)	szara flaga swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 45)

Kontrola płatności i audyt (np. instytucje certyfikujące, instytucje audytowe)

czerwona flaga poszanowanie prawa do życia prywatnego (art. 7)	czerwona flaga ochrona danych osobowych (art. 8)	czerwona flaga równość wobec prawa (art. 20)	czerwona flaga zakaz dyskryminacji (art. 21)	czerwona flaga integracja osób z niepełnosprawnościami (art. 26)
czerwona flaga prawo do dobrej administracji (art. 41)	czerwona flaga prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 47) oraz prawo do bycia wysłuchanym	czerwona flaga domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48)	czerwona flaga zasada legalizmu i proporcjonalności kar (art. 49)	czerwona flaga zakaz podwójnego karania (art. 50)
żółta flaga wolność wypowiedzi i informacji (art. 11)	żółta flaga wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 12)	żółta flaga wolność sztuki i nauki (art. 13)	żółta flaga prawo do nauki (art. 14)	żółta flaga wolność wyboru zawodu i podejmowania pracy (art. 15)
żółta flaga wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16)	żółta flaga prawo własności (art. 17)	żółta flaga równość kobiet i mężczyzn (art. 23)	żółta flaga prawa dziecka (art. 24)	żółta flaga prawa osób w podeszłym wieku (art. 25)
żółta flaga należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31)	żółta flaga zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34)	żółta flaga dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36)	szara flaga godność (art. 1)	szara flaga prawo do życia (art. 2)
szara flaga prawo do integralności fizycznej i psychicznej (art. 3)	szara flaga zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 4)	szara flaga zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5)	szara flaga prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6)	szara flaga prawo do zawarcia małżeństwa i zawarcia rodziny (art. 9)
szara flaga wolność myśli, sumienia i religii (art. 10)	szara flaga prawo do azylu (art. 18)	szara flaga ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19)	szara flaga prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27)	szara flaga prawo do rokowani i działań zbiorowych (art. 28)
szara flaga prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29)	szara flaga ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia (art. 30)	szara flaga zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych (art. 32)	szara flaga życie rodzinne i zawodowe (art. 33)	szara flaga ochrona zdrowia (art. 35)
szara flaga ochrona środowiska (art. 37)	szara flaga ochrona konsumentów (art. 38)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach do parlamentu europejskiego (art. 39)	szara flaga prawo do kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych (art. 40)	szara flaga swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 45)

Załącznik 2: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Dz.U.U.E.C.2007.303.1 z dnia 2007.12.14

Status: Akt obowiązujący

Wersja od: 31 grudnia 2009r.

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

(2007/C 303/01)

(Dz.U.U.E C z dnia 14 grudnia 2007 r.)

Parlament Europejski, Rada i Komisja uroczyście ogłaszają Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej w brzmieniu przedstawionym poniżej:

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Preambuła

Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach.

Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań.

Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową Państw Członkowskich i organizację ich władz publicznych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym; dąży do wspierania zrównoważonego i stałego rozwoju oraz zapewnia swobodny przepływ osób, usług, towarów i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości.

W tym celu, w obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego oraz rozwoju naukowego i technologicznego, niezbędne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi.

Niniejsza Karta potwierdza, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym kontekście, sądy Unii i Państw Członkowskich będą interpretowały Kartę z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień sporządzonych pod kierownictwem Prezydium Konwentu, który opracował Kartę, i za których uaktualnienie odpowiada Prezydium Konwentu Europejskiego.

Korzystanie z tych praw rodzi odpowiedzialność i nakłada obowiązki wobec innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń.

Unia uznaje zatem prawa, wolności i zasady wymienione poniżej.

TYTUŁ I GODNOŚĆ

Artykuł 1

Godność człowieka

Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona.

Artykuł 2

Prawo do życia

1. Każdy ma prawo do życia.
2. Nikt nie może być skazany na karę śmierci ani poddany jej wykonaniu.

Artykuł 3

Prawo człowieka do integralności

1. Każdy ma prawo do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej.
2. W dziedzinach medycyny i biologii muszą być szanowane w szczególności:
 - a. swobodna i świadoma zgoda osoby zainteresowanej, wyrażona zgodnie z procedurami określonymi przez ustawę;
 - b. zakaz praktyk eugenicznych, w szczególności tych, których celem jest selekcja osób;
 - c. zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego i jego poszczególnych części jako źródła zysku;
 - d. zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich.

Artykuł 4

Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania

Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Artykuł 5

Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej

1. Nikt nie może być trzymany w niewoli lub w poddaństwie.
2. Nikt nie może być zmuszony do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej.
3. Handel ludźmi jest zakazany.

TYTUŁ II WOLNOŚCI

Artykuł 6

Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego

Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Artykuł 7

Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego

Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

Artykuł 8

Ochrona danych osobowych

1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.

2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania.
3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu.

Artykuł 9

Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny

Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw.

Artykuł 10

Wolność myśli, sumienia i religii

1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność zmiany religii lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania, indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach.
2. Uznaje się prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa.

Artykuł 11

Wolność wypowiedzi i informacji

1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.
2. Szanuje się wolność i pluralizm mediów.

Artykuł 12

Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.
2. Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.

Artykuł 13

Wolność sztuki i nauki

Sztuka i badania naukowe są wolne od ograniczeń. Wolność akademicka jest szanowana.

Artykuł 14

Prawo do nauki

1. Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.
2. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej.
3. Wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa.

Artykuł 15

Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy

1. Każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.
2. Każdy obywatel Unii ma swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym Państwie Członkowskim.
3. Obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Państw Członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii.

Artykuł 16

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej

Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Artykuł 17

Prawo własności

1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.
2. Własność intelektualna podlega ochronie.

Artykuł 18

Prawo do azylu

Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanym dalej „Traktatami”).

Artykuł 19

Ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji

1. Wydalenia zbiorowe są zakazane.
2. Nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

TYTUŁ III RÓWNOŚĆ

Artykuł 20

Równość wobec prawa

Wszyscy są równi wobec prawa.

Artykuł 21

Niedyskryminacja

1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.
2. W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

Artykuł 22

Różnorodność kulturowa, religijna i językowa

Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową.

Artykuł 23

Równość kobiet i mężczyzn

Należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.

Zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej.

Artykuł 24

Prawa dziecka

1. Dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra. Mogą one swobodnie wyrażać swoje poglądy. Poglądy te są brane pod uwagę w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i stopnia dojrzałości.
2. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.
3. Każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami.

Artykuł 25

Prawa osób w podeszłym wieku

Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym.

Artykuł 26

Integracja osób niepełnosprawnych

Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

TYTUŁ IV SOLIDARNOŚĆ

Artykuł 27

Prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa

Pracownikom i ich przedstawicielom należy zagwarantować, na właściwych poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

Artykuł 28

Prawo do rokowań i działań zbiorowych

Pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów.

Artykuł 29

Prawo dostępu do pośrednictwa pracy

Każdy ma prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy.

Artykuł 30

Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy

Każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Artykuł 31

Należyte i sprawiedliwe warunki pracy

1. Każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność.
2. Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu.

Artykuł 32

Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy

Praca dzieci jest zakazana. Minimalny wiek dopuszczenia do pracy nie może być niższy niż minimalny wiek zakończenia obowiązku szkolnego, bez uszczerbku dla uregulowań bardziej korzystnych dla młodocianych i z wyjątkiem ograniczonych odstępstw.

Młodociani dopuszczeni do pracy muszą mieć zapewnione warunki pracy odpowiednie dla ich wieku oraz być chronieni przed wyczerpaniem ekonomicznym oraz jakąkolwiek pracą, która mogłaby szkodzić ich bezpieczeństwu, zdrowiu lub rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, moralnemu i społecznemu albo utrudniać im edukację.

Artykuł 33

Życie rodzinne i zawodowe

1. Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej.
2. W celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka.

Artykuł 34

Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna

1. Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.
2. Każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii Europejskiej ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.
3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

Artykuł 35

Ochrona zdrowia

Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

Artykuł 36

Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

Artykuł 37

Ochrona środowiska

Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Artykuł 38

Ochrona konsumentów

Zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii.

TYTUŁ V PRAWA OBYWATELSKIE

Artykuł 39

Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

1. Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.
2. Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym.

Artykuł 40

Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych

Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

Artykuł 41

Prawo do dobrej administracji

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
2. Prawo to obejmuje:
 - a. prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,
 - b. prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,
 - c. obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Artykuł 42

Prawo dostępu do dokumentów

Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy.

Artykuł 43

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe.

Artykuł 44

Prawo petycji

Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego.

Artykuł 45

Swoboda przemieszczania się i pobytu

1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich.
2. Swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana, zgodnie z Traktatami, obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium Państwa Członkowskiego.

Artykuł 46

Opieka dyplomatyczna i konsularna

Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, w którym Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

TYTUŁ VI WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Artykuł 47

Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Artykuł 48

Domniemanie niewinności i prawo do obrony

1. Każdego oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona zgodnie z prawem.
2. Każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony.

Artykuł 49

Zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary

1. Nikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Nie wymierza się również kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie.
2. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w sądzeniu i karaniu osoby za działanie lub zaniechanie, które w czasie, gdy miało miejsce, stanowiło czyn zabroniony pod groźbą kary, zgodnie z ogólnymi zasadami uznanymi przez wspólnotę narodów.
3. Kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary.

Artykuł 50

Zakaz ponownego sądzenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary

Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii.

TYTUŁ VII

POSTANOWIENIA OGÓLNE DOTYCZĄCE WYKŁADNI I STOSOWANIA KARTY

Artykuł 51

Zakres zastosowania

1. Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach.
2. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach.

Artykuł 52

Zakres i wykładnia praw i zasad

1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
2. Prawa uznane w niniejszej Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.
3. W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.
4. W zakresie, w jakim niniejsza Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami.
5. Postanowienia niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności.
6. Ustawodawstwa i praktyki krajowe uwzględnia się w pełni, jak przewiduje to niniejsza Karta.
7. Wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej Karty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i Państw Członkowskich.

Artykuł 53

Poziom ochrony

Żadne z postanowień niniejszej Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, w szczególności przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich.

Artykuł 54

Zakaz nadużycia praw

Żadne z postanowień niniejszej Karty nie może być interpretowane jako przyznające prawo do podejmowania jakiejkolwiek działalności lub dokonywania jakiegokolwiek czynu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie lub ich ograniczenia w większym stopniu, aniżeli jest to przewidziane w niniejszej Karcie.

◦ ◦ ◦

Powyższy tekst przejmuje, z dostosowaniami, Kartę proklamowaną dnia 7 grudnia 2000 r. i zastępuje ją od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

Załącznik 3: Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych

Dz.U.U.E.C.2007.303.17 z dnia 2007.12.14

Status: Akt obowiązujący

Wersja od: 14 grudnia 2007r.

WYJAŚNIENIA(*) DOTYCZĄCE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH

(2007/C 303/02)

(Dz.U.U.E C z dnia 14 grudnia 2007 r.)

Poniższe wyjaśnienia zostały pierwotnie sporządzone w ramach uprawnień Prezydium Konwentu, który opracował Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Zostały uaktualnione pod kierunkiem Prezydium Konwentu Europejskiego z uwzględnieniem dostosowań dokonanych w tekście Karty przez ten Konwent (w szczególności w artykułach 51 i 52) oraz ewolucji prawa Unii. Mimo, że wyjaśnienia te nie posiadają wartości prawnej, są one cennym narzędziem wykładni przeznaczonym do wyjaśnienia postanowień Karty.

TYTUŁ I – GODNOŚĆ

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 1 – Godność człowieka

Godność człowieka jest nie tylko podstawowym prawem samym w sobie, ale stanowi rzeczywistą podstawę praw podstawowych. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z roku 1948 uwzględnia w preambule godność człowieka: „Zważywszy, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. W swoim wyroku z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 Niderlandy przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Rec. 2001, s. I-7079, pkt 70–77, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że podstawowe prawo do godności człowieka jest częścią prawa Unii.

W związku z tym, żadne z praw zawartych w Karcie nie może zostać użyte do naruszenia godności innej osoby, a godność człowieka jest częścią istoty praw zawartych w Karcie. Dlatego też prawo to nie może zostać naruszone, nawet jeżeli oznaczałoby to ograniczenie innego prawa.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 2 – Prawo do życia

1. Podstawą ustępu 1 tego artykułu jest artykuł 2 ustęp 1 zdanie pierwsze europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, którego brzmienie jest następujące: „1. Prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę.”.
2. Zdanie drugie tego postanowienia, dotyczące kary śmierci, zostało zastąpione w wyniku wejścia w życie Protokołu nr 6 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, którego artykuł 1 otrzymał brzmienie: „Znosi się karę śmierci. Nikt nie może być skazany na taką karę ani nie może nastąpić jej wykonanie”.

Artykuł 2 ustęp 2 Karty został opracowany na podstawie tego postanowienia.

3. Postanowienia artykułu 2 ustęp 2 Karty odpowiadają postanowieniom cytowanych wcześniej artykułów europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Protokołu dodatkowego. Mają to samo znaczenie i zakres, zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 Karty. W związku z tym, „negatywne” definicje, które pojawiają się w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, powinny być również traktowane jako część Karty:

a. artykuł 2 ustęp 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:

„Pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły:

- a. w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą;
- b. w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie, która została pozbawiona wolności zgodnie z prawem;
- c. w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania”;
- d. artykuł 2 Protokołu nr 6 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności:

„Państwo może przewidzieć w swoich ustawach karę śmierci za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną; kara ta będzie stosowana jedynie w przypadkach przewidzianych przez te ustawy i zgodnie z ich postanowieniami...”.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 3 – Prawo człowieka do integralności

1. W swoim wyroku z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 Niderlandy przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Rec. 2001, s. I-7079, pkt 70, 78-80, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że podstawowe prawo człowieka do integralności jest częścią prawa Unii i obejmuje w odniesieniu do medycyny i biologii dobrowolną i świadomą zgodę dawcy i biorcy.
2. Zasady zawarte w artykule 3 Karty zostały już określone w Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie, przyjętej w ramach Rady Europy (ETS 164 i Protokół dodatkowy ETS 168). Karta nie ma na celu wprowadzenia odstępstwa od tych postanowień i w związku z tym zakazuje jedynie klonowania reprodukcyjnego. Nie stanowi przyzwolenia na inne formy klonowania ani ich nie zakazuje. W żaden sposób nie uniemożliwia zatem ustawodawcy wprowadzenia zakazu innych form klonowania.
3. Odniesienie do praktyk eugenicznych, w szczególności tych, które mają na celu selekcję osób, dotyczy przypadków organizowania i realizacji programów selekcji obejmujących na przykład kampanie sterylizacji, przymusowe ciążę, obowiązkowe zawieranie małżeństw etnicznych; wszelkie działania, które uznane są za przestępstwa międzynarodowe w statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego przyjętym w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (zob. artykuł 7 ustęp 1 litera g)).

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 4 – Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania

Prawo zawarte w artykule 4 odpowiada prawu zagwarantowanemu na mocy artykułu 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności o takim samym brzmieniu: („Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.”. W zastosowaniu artykułu 52 ustęp 3 Karty ma ono więc takie samo znaczenie i zakres jak wspomniany artykuł z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 5 – Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej

1. Prawo zawarte w artykule 5 ustępy 1 i 2 odpowiada artykułowi 4 ustępy 1 i 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności o takim samym brzmieniu. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 Karty prawo to ma więc takie samo znaczenie i zakres jak wspomniany artykuł europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W związku z tym:
 - prawo przewidziane w ustępie 1 nie może zgodnie z prawem zostać ograniczone,
 - w ustępie 2 określenia („pracy przymusowej lub obowiązkowej” są interpretowane z uwzględnieniem definicji („negatywnych” zawartych w artykule 4 ustęp 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:„W rozumieniu tego artykułu pojęcie („praca przymusowa lub obowiązkowa” nie obejmuje:
 - a. żadnej pracy, jakiej wymaga się zwykle w ramach wykonywania kary pozbawienia wolności orzeczonej zgodnie z postanowieniami artykułu 5 niniejszej Konwencji lub w okresie warunkowego zwolnienia;
 - b. żadnej służby o charakterze wojskowym bądź służby wymaganej zamiast obowiązkowej służby wojskowej w tych krajach, które uznają odmowę służby wojskowej ze względu na przekonania;
 - c. żadnych świadczeń wymaganych w stanach nadzwyczajnych lub klęsk zagrażających życiu lub dobru społeczeństwa;
 - d. żadnej pracy ani świadczeń stanowiących część zwykłych obowiązków obywatelskich”.
2. Ustęp 3 wynika bezpośrednio z prawa do godności człowieka i uwzględnia niedawne zmiany w zakresie przestępczości zorganizowanej, tj. tworzenie organizacji czerpiących korzyści z nielegalnej imigracji i wykorzystywania seksualnego. Załącznik do Konwencji o Europolu zawiera następującą definicję handlu ludźmi mającego na celu wykorzystywanie seksualne: („handel ludźmi oznacza poddanie danej osoby rzeczywistemu i nielegalnemu wywieraniu wpływu przez inne osoby w drodze stosowania siły lub groźby, względnie w drodze nadużycia władzy albo podstęp, w szczególności w związku z czerpaniem korzyści z prostytucji, z formami seksualnego wykorzystywania oraz naruszaniem nietykalności cielesnej małoletnich, lub handlem porzuconymi dziećmi”. Rozdział VI Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, która została włączona do dorobku Unii w której uczestniczą Zjednoczone Królestwo i Irlandia, zawiera w artykule 27 ustęp 1 fragment dotyczący organizacji zajmujących się nielegalną imigracją: („umawiające się Strony zobowiązują się do nałożenia odpowiednich kar na wszelkie osoby, które dla osiągnięcia korzyści majątkowych, pomagają lub usiłują pomóc cudzoziemcowi wjechać lub zamieszkać na terytorium jednej z Umawiających się Stron, z naruszeniem postanowień tej Umawiającej się Strony w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców”. Dnia 19 lipca 2002 roku Rada przyjęła decyzję ramową w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz.U. L 203 z 1.8.2002, str. 1) określającą dokładnie w artykule 1 przestępstwa dotyczące handlu ludźmi w celach wyzysku ich pracy lub wykorzystywania seksualnego, które powinny stać się karalne w wykonaniu tej decyzji ramowej przez Państwa Członkowskie.

TYTUŁ II – WOLNOŚCI

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 6 – Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego

Prawa przewidziane w artykule 6 odpowiadają prawom zagwarantowanym na mocy artykułu 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i mają, zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 Karty, takie samo znaczenie i zakres. W związku z tym, prawnie nałożone ograniczenia nie mogą wykraczać poza ramy dozwolone przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w treści artykułu 5:

- „1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:
 - a. zgodnego z prawem pozbawienia wolności w wyniku skazania przez właściwy sąd;
 - b. zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w przypadku niepodporządkowania się wydanemu zgodnie z prawem orzeczeniu sądu lub w celu zapewnienia wykonania określonego w ustawie obowiązku;
 - c. zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą, lub, jeśli jest to konieczne, w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu;
 - d. pozbawienia nieletniego wolności na podstawie zgodnego z prawem orzeczenia w celu ustanowienia nadzoru wychowawczego lub zgodnego z prawem pozbawienia nieletniego wolności w celu postawienia go przed właściwym organem;
 - e. zgodnego z prawem pozbawienia wolności osoby w celu zapobieżenia szerzeniu przez nią choroby zakaźnej, osoby umyślowo chorej, alkoholika, narkomana lub włóczęgi;
 - f. zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję.
2. Każdy, kto został zatrzymany, powinien zostać niezwłocznie i w zrozumiałym dla niego języku poinformowany o przyczynach zatrzymania i o stawianych mu zarzutach.
3. Każdy zatrzymany lub aresztowany zgodnie z postanowieniami ustępu 1 litera c) niniejszego artykułu powinien zostać niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania. Zwolnienie może zostać uzależnione od udzielenia gwarancji zapewniających stawienie się na rozprawę.
4. Każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem.
5. Każdy, kto został pokrzywdzony przez niezgodne z treścią tego artykułu zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo do odszkodowania.”.

Prawa zawarte w artykule 6 muszą być szanowane w szczególności gdy Parlament Europejski i Rada przyjmują akty prawodawcze w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych na podstawie artykułów 82, 83 i 85 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwłaszcza przy określaniu minimalnych wspólnych postanowień dotyczących kwalifikacji przestępstw i kar oraz w zakresie niektórych aspektów prawa proceduralnego.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 7 – Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego

Prawa zagwarantowane w artykule 7 odpowiadają prawom zagwarantowanym na mocy artykułu 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Aby uwzględnić rozwój technologiczny, określenie („korespondencja” zostało zastąpione określeniem („komunikowanie się”).

- Zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 prawo to ma takie samo znaczenie i zakres jak prawa zawarte w odpowiednim artykule europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W związku z tym prawnie dozwolone ograniczenia tych praw są takie jak ograniczenia uznawane przez artykuł 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:
- „1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 8 – Ochrona danych osobowych

Podstawą tego artykułu jest artykuł 286 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281 z 23.11.1995, str. 31), jak również artykuł 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konwencja Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 28 stycznia 1981 roku, która została ratyfikowana przez wszystkie Państwa Członkowskie. Artykuł 286 Traktatu WE zastępuje się obecnie artykułem 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz artykułem 39 Traktatu o Unii Europejskiej. Należy również zwrócić uwagę na rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.1.2001, str. 1). Wymienione wcześniej dyrektywa i rozporządzenie zawierają warunki i ograniczenia stosowane w wykonywaniu prawa do ochrony danych osobowych.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 9 – Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny

Podstawą tego artykułu jest artykuł 12 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w brzmieniu: („mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”. Brzmienie artykułu zostało zaktualizowane, aby objąć przypadki, w których ustawodawstwo krajowe uznaje inne możliwości utworzenia rodziny niż zawarcie małżeństwa. Artykuł ten nie stanowi o nadaniu statusu związku małżeńskiego związkom osób tej samej płci ani tego nie zakazuje. Prawo to jest więc podobne do prawa przewidzianego przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jednak jego zakres może być rozszerzony, jeżeli ustawodawstwo krajowe tak przewiduje.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 10 – Wolność myśli, sumienia i religii

Prawo zagwarantowane w ustępie 1 odpowiada prawu zagwarantowanemu w artykule 9 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 Karty ma takie samo znaczenie i zakres. Dlatego też ograniczenia powinny uwzględniać artykuł 9 ustęp 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, którego brzmienie jest następujące: („wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Prawo zagwarantowane w ustępie 2 odpowiada krajowym tradycjom konstytucyjnym i rozwojowi ustawodawstwa krajowego w tym zakresie.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 11 – Wolność wypowiedzi i informacji

1. Artykuł 11 odpowiada artykułowi 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, którego brzmienie jest następujące:

"1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej."

Zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 Karty znaczenie i zakres tego prawa jest takie samo jak prawa zagwarantowanego przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W związku z tym ograniczenia nałożone na te prawa nie powinny wykraczać poza ograniczenia przewidziane w ustępie 2 artykułu 10, bez uszczerbku dla ograniczeń wprowadzonych przez prawo konkurencji Unii wobec Państw Członkowskich w zakresie wprowadzania procedur zezwoleń określonych w artykule 10 ustęp 1 zdanie trzecie europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Ustęp 2 tego artykułu określa precyzyjnie konsekwencje ustępu 1 dla wolności mediów. Jego podstawą jest w szczególności orzecznictwo Trybunału dotyczące telewizji, zwłaszcza w sprawie C-288/89 (wyrok z dnia 25 lipca 1991 r., Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda i inne, Rec. s. I-4007) oraz Protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w Państwach Członkowskich załączonym do Traktatu WE, a obecnie do Traktatów, a także dyrektywa 89/552/EWG Rady (zob. w szczególności motyw 17 tej dyrektywy).

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 12 – Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się

1. Postanowienia ustępu 1 tego artykułu odpowiadają postanowieniom artykułu 11 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, którego brzmienie jest następujące:

"1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej".

Postanowienia ustępu 1 artykułu 12 mają takie samo znaczenie jak postanowienia europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jednak ich zakres jest szerszy, ponieważ mogą mieć zastosowanie na wszystkich poziomach, w tym na poziomie europejskim. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 Karty ograniczenia tego prawa nie mogą wykra-

czać poza ograniczenia uznane za zgodne z prawem na mocy artykułu 11 ustępu 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Prawo to zostało również oparte na artykule 11 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników.
3. Ustęp 2 tego artykułu odpowiada artykułowi 10 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 13 – Wolność sztuki i nauki

Prawo to wynika przede wszystkim z wolności myśli i wypowiedzi. Wykonywane jest z poszanowaniem artykułu 1 i może podlegać ograniczeniom dozwolonym na mocy artykułu 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 14 – Prawo do nauki

1. Artykuł ten jest oparty zarówno na wspólnych tradycjach konstytucyjnych Państw Członkowskich, jak i na artykule 2 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i praw podstawowych, którego brzmienie jest następujące:
„Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi”.
Uznano za wskazane rozszerzenie tego artykułu o dostęp do kształcenia zawodowego i ustawicznego (zob. punkt 15 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników i artykuł 10 Karty Społecznej) oraz o zasadę bezpłatnej nauki obowiązkowej. Wobecnym brzmieniu zasada ta oznacza jedynie, że w przypadku nauki obowiązkowej każde dziecko powinno mieć dostęp do bezpłatnych instytucji oświatowych. Nie oznacza to, że wszystkie instytucje oświatowe, w szczególności prywatne, które prowadzą edukację lub kształcenie zawodowe i ustawiczne, mają być bezpłatne. Artykuł ten nie zabrania także, aby niektóre szczególne formy kształcenia były odpłatne, jeżeli państwo podejmuje środki mające na celu przyznanie rekompensaty finansowej. W zakresie, w jakim ąaac stosuje się do Unii, oznacza to, że w ramach swoich polityk kształcenia Unia powinna szanować prawo do bezpłatnej nauki obowiązkowej, jednak oczywiste jest, że nie tworzy się nowych kompetencji. W odniesieniu do prawa rodziców zasada ta musi być interpretowana w związku z postanowieniami artykułu 24.
2. Wolność tworzenia publicznych lub prywatnych instytucji oświatowych jest zagwarantowana jako jeden z aspektów swobody przedsiębiorczości, jest jednak ograniczona przez poszanowanie zasad demokratycznych i stosowana zgodnie z warunkami określonymi w ustawodawstwie krajowym.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 15 – Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy

Wolność wyboru zawodu określona w artykule 15 ustęp 1 jest uznana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (zob. m.in. wyrok z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold, Rec. 1974, s. 491, pkt 12–14; wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79 Hauer, Rec. 1979, s. 3727; wyrok z dnia 8 października 1986 r. w sprawie 234/85 Keller, Rec. 1986, s. 2897 pkt 8).

Ustęp ten wywodzi się również z artykułu 1 ustęp 2 Europejskiej Karty Społecznej podpisanej dnia 18 października 1961 r. i ratyfikowanej przez wszystkie Państwa Członkowskie oraz z punktu 4 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z dnia 9 grudnia 1989 r. Okre-

ślenie („warunki pracy” należy rozumieć zgodnie z artykułem 156 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ustęp 2 przejmuję trzy swobody zagwarantowane na mocy artykułów 26 oraz 45, 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli swobodny przepływ pracowników, swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług.

Podstawą ustępu 3 jest artykuł 153 ustęp 1 litera g) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także artykuł 19 ustęp 4 Europejskiej Karty Społecznej podpisanej dnia 18 października 1961 r., ratyfikowanej przez wszystkie Państwa Członkowskie. Ma zatem zastosowanie artykuł 52 ustęp 2 Karty. Kwestia rekrutacji marynarzy posiadających obywatelstwo państwa trzeciego do załóg statków pod banderą Państwa Członkowskiego Unii uregulowana jest prawem Unii oraz ustawodawstwem i praktykami krajowymi.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 16 – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej

Podstawą tego artykułu jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, który uznał wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej (zob. wyroki z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold, Rec. 1974 s. 491, pkt 14 i z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 SpA Eridania i inni Rec. 1979, s. 2749, pkt. 20 i 31) oraz swobodę zawierania umów (zob. m.in.: wyrok Sukkerfabriken Nykøbing w sprawie 151/78 Rec. 1979, s. 1, pkt 19; wyrok z dnia 5 października 1999 r. w sprawie C-240/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. 1999, s. I-6571, pkt 99 motywów wyroku) oraz artykuł 119 ustępy 1 i 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który uznaje wolną konkurencję. Prawo to wykonywane jest oczywiście z poszanowaniem prawa Unii i ustawodawstw krajowych. Może być przedmiotem ograniczeń przewidzianych w artykule 52 ustęp 1 Karty.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 17 – Prawo własności

Artykuł ten odpowiada artykułowi 1 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”.

Jest to prawo podstawowe wspólne wszystkim konstytucjom krajowym. Było wielokrotnie uznane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, przede wszystkim w wyroku w sprawie Hauer (13 grudnia 1979 r. Rec. 1979, s. 3727). Brzmienie artykułu zostało zaktualizowane, ale zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 prawo to ma takie samo znaczenie i zakres jak prawo zagwarantowane przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i jego ograniczenia nie mogą wykraczać poza ograniczenia w niej przewidziane.

Wyraźna wzmianka o ochronie własności intelektualnej, która jest jednym z aspektów prawa własności, została zawarta w ustępie 2 ze względu na jej rosnące znaczenie i wtórne prawo wspólnotowe. Własność intelektualna obejmuje również, poza własnością literacką i artystyczną, prawo patentowe i prawo znaków towarowych oraz prawa pokrewne. Gwarancje przewidziane w ustępie 1 mają odpowiednie zastosowanie do własności intelektualnej.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 18 - Prawo do azylu

Tekst artykułu został oparty na artykule 63 Traktatu WE, zastąpionym obecnie artykułem 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który zobowiązuje Unię do poszanowania Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców. Należy odnieść się do postanowień protokołów dotyczących Zjednoczonego Królestwa i Irlandii dołączonych do Traktatów oraz dotyczących Danii, aby określić, w jakim zakresie te Państwa Członkowskie realizują prawo Unii w tej dziedzinie i w jakim zakresie artykuł ten ma do nich zastosowanie. Artykuł ten jest zgodny z Protokołem w sprawie prawa azylu dołączonym do Traktatów.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 19 - Ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji

Ustęp 1 tego artykułu ma takie samo znaczenie i zakres jak artykuł 4 Protokołu dodatkowego nr 4 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie wydażeń zbiorowych. Jego celem jest zagwarantowanie, aby każda decyzja była szczegółowo zbadana i aby niemożliwe było wydalenie wszystkich osób posiadających obywatelstwo danego państwa przy użyciu jednego środka (zob. także artykuł 13 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

Ustęp 2 uwzględnia właściwe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące artykułu 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. Ahmed przeciwko Austrii, wyrok z dnia 17 grudnia 1996 r. Rec. 1996-VI, s. 2206 i Soering, wyrok z dnia 7 lipca 1989 r.).

TYTUŁ III – RÓWNOŚĆ

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 20 - Równość wobec prawa

Artykuł ten odpowiada ogólnej zasadzie prawa zapisanej we wszystkich konstytucjach europejskich, która według Trybunału została uznana za podstawową zasadę prawa wspólnotowego (wyrok z dnia 13 listopada 1984 r. w sprawie 283/83 Racke, Rec. 1984, s. 3791, wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie 15/95 EARL, Rec. 1997, s. I-1961 i wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie 292/97 Karlsson, Rec. 2000, s. 2737).

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 21 - Niedyskryminacja

Ustęp 1 wywodzi się z artykułu 13 Traktatu WE zastąpionego obecnie artykułem 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i z artykułu 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z artykułu 11 Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie w zakresie dziedzictwa genetycznego. W zakresie, w jakim odpowiada artykułowi 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ma zastosowanie zgodnie z tym artykułem.

Nie istnieje sprzeczność ani niezgodność między ustępem 1 a artykułem 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którego zakres zastosowania i przedmiot są inne: artykuł 19 przyznaje Unii kompetencję do przyjmowania aktów prawodawczych, łącznie z harmonizacją przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, aby zwalczać niektóre formy dyskryminacji określone wyczerpująco w tym artykule. Przepisy te mogą obejmować działania władz Państw Członkowskich (jak również relacje między osobami fizycznymi) w każdej dziedzinie będącej w kompetencji Unii. Natomiast artykuł 21 ustęp 1 powyżej nie przyznaje żadnej kompetencji do przyjęcia ustaw antydyskryminacyjnych w tych dziedzinach działań Państw Członkowskich lub

osób fizycznych ani nie wspomina o szerokim zakazie dyskryminacji w tych dziedzinach. Dotyczy on natomiast dyskryminacji ze strony instytucji i organów Unii w wykonywaniu kompetencji przyznanych im na mocy Traktatów oraz ze strony Państw Członkowskich, wyłącznie gdy wykonują one prawo Unii. W związku z tym ustęp 1 nie zmienia zakresu kompetencji przyznanych przez artykuł 19 ani wykładni tego artykułu.

Ustęp 2 odpowiada artykułowi 18 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i musi być stosowany zgodnie z tym artykułem.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 22 – Różnorodność kulturowa, religijna i językowa

Podstawą tego artykułu jest artykuł 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz artykuł 151 ustępy 1 i 4 Traktatu WE, zastąpiony obecnie artykułem 167 ustępy 1 i 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącym kultury. Wzmianka o poszanowaniu różnorodności kulturowej i językowej znajduje się obecnie także w artykule 3 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł wywodzi się także z Deklaracji nr 11 do Aktu Końcowego Traktatu z Amsterdamu w sprawie statusu kościołów i organizacji niewyznaniowych, włączonej obecnie do artykułu 17 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 23 – Równość kobiet i mężczyzn

Podstawą akapitu pierwszego tego artykułu jest artykuł 2 i artykuł 3 ustęp 2 Traktatu WE, zastąpione obecnie artykułem 3 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułem 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które wprowadzają wspieranie równości mężczyzn i kobiet jako cel Unii, oraz artykuł 157 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Akapit ten wywodzi się również z artykułu 20 zmienionej Europejskiej Karty Społecznej z 3 maja 1996 roku oraz punktu 16 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników.

Podstawą tego akapitu jest także artykuł 157 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz artykuł 2 ustęp 4 dyrektywy Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

Akapit drugi przejmuje w skróconej wersji postanowienia artykułu 157 ustęp 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który przewiduje, że zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej lub ich kompensowania. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 akapit drugi nie zmienia artykułu 157 ustęp 4.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 24 – Prawa dziecka

Artykuł ten jest oparty na Konwencji o prawach dziecka, podpisanej w Nowym Jorku 20 listopada 1989 roku i ratyfikowanej przez wszystkie Państwa Członkowskie, w szczególności na jej artykułach 3, 9, 12 i 13.

Ustęp 3 uwzględnia fakt, że w ramach tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości prawodawstwo Unii w zakresie spraw cywilnych mających skutki transgraniczne, w odniesieniu do których artykuł 81 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje niezbędne uprawnienia, może zawierać w szczególności prawo do odwiedzin umożliwiające dzieciom regularne i bezpośrednie kontakty z obojgiem rodziców.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 25 – Prawa osób w podeszłym wieku

Artykuł ten wywodzi się z artykułu 23 zmienionej Europejskiej Karty Społecznej oraz artykułów 24 i 25 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników. Uczestnictwo w życiu kulturalnym i społecznym oczywiście obejmuje także uczestnictwo w życiu politycznym.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 26 – Integracja osób niepełnosprawnych

Zasada określona w tym artykule jest oparta na artykule 15 Europejskiej Karty Społecznej oraz wywodzi się z punktu 26 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników.

TYTUŁ IV – SOLIDARNOŚĆ

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 27 – Prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa

Artykuł ten jest zawarty w zmienionej Europejskiej Karcie Społecznej (artykuł 21) oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników (punkty 17 i 18). Ma zastosowanie na warunkach określonych w prawie Unii i ustawodawstwach krajowych. Odniesienie do odpowiednich poziomów dotyczy poziomów określonych w prawie Unii lub ustawodawstwach i praktykach krajowych, które mogą obejmować poziom europejski, jeżeli przewiduje to prawodawstwo Unii. Istnieje znaczący dorobek Unii w tym zakresie: artykuły 154 i 155 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz dyrektywy 2002/14/WE (ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej), 98/59/WE (zwolnienia grupowe), 2001/23/WE (przeniesienie własności przedsiębiorstw) i 94/45/WE (europejskie rady zakładowe).

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 28 – Prawa do rokowań i działań zbiorowych

Podstawą tego artykułu jest artykuł 6 Europejskiej Karty Społecznej i Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników (punkty 12-14). Prawo do działań zbiorowych zostało uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jako jeden z elementów praw związków zawodowych określonych w artykule 11 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jeśli chodzi o odpowiednie poziomy, na których można podjąć negocjacje zbiorowe, zob. wyjaśnienia dotyczące poprzedniego artykułu. Warunki i ograniczenia dotyczące wykonywania działań zbiorowych, w tym akcji strajkowej, są objęte ustawodawstwami i praktykami krajowymi, włączając w to kwestię, czy mogą być one przeprowadzane równolegle w kilku Państwach Członkowskich.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 29 – Prawo dostępu do pośrednictwa pracy

Podstawą tego artykułu jest artykuł 1 ustęp 3 Europejskiej Karty Społecznej oraz punkt 13 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 30 – Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy

Artykuł ten wywodzi się z artykułu 24 zmienionej Karty Społecznej. Zob. także: dyrektywa 2001/23/WE w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przeniesienia własności przedsiębiorstw oraz dyrektywa 80/987/EWG w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, zmieniona dyrektywą 2002/74/WE.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 31 – Należyte i sprawiedliwe warunki pracy

1. Ustęp 1 tego artykułu jest oparty na dyrektywie 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy. Ustęp 1 wywodzi się także z artykułu 3 Karty Społecznej i punktu 19 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników oraz, w odniesieniu do prawa do poszanowania godności w miejscu pracy, z artykułu 26 zmienionej Karty Społecznej. Określenie „warunki pracy” należy rozumieć zgodnie z artykułem 156 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
2. Ustęp 2 jest oparty na dyrektywie 93/104/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, artykule 2 Europejskiej Karty Społecznej oraz punkcie 8 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 32 – Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy

Artykuł ten jest oparty na dyrektywie 94/33/WE w sprawie ochrony pracy osób młodych, artykule 7 Europejskiej Karty Społecznej i punktach 20–23 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 33 – Życie rodzinne i zawodowe

Podstawą artykułu 33 ustęp 1 jest artykuł 16 Europejskiej Karty Społecznej.

Ustęp drugi wywodzi się z dyrektywy Rady 92/85/EWG w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią oraz dyrektywy 96/34/WE w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC). Opiera się również na artykule 8 (ochrona związana z macierzyństwem) Europejskiej Karty Społecznej oraz wywodzi się z artykułu 27 (prawo pracowników mających obowiązki rodzinne do równych szans i równego traktowania) zmienionej Karty Społecznej. Określenie „macierzyństwo” obejmuje okres od poczęcia do zakończenia karmienia piersią.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 34 – Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna

Zasada określona w artykule 34 ustęp 1 jest oparta na artykułach 153 i 156 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz na artykule 12 Europejskiej Karty Społecznej i punkcie 10 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników. Unia musi przestrzegać tej zasady przy wykonywaniu uprawnień powierzonych jej na mocy artykułów 153 i 156 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Odniesienie do usług społecznych dotyczy przypadków, gdy usługi takie zostały wprowadzone w celu zapewnienia pewnych korzyści, ale nie oznacza, że usługi takie muszą zostać stworzone, jeżeli nie istnieją. Określenie „macierzyństwo” należy rozumieć w taki sam sposób, jak w poprzednim artykule.

Ustęp drugi jest oparty na artykule 12 ustęp 4 i artykule 13 ustęp 4 Europejskiej Karty Społecznej oraz punkcie 2 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników i odzwierciedla zasady wynikające z rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 1612/68.

Ustęp trzeci wywodzi się z artykułu 13 Europejskiej Karty Społecznej, artykułów 30 i 31 zmienionej Karty Społecznej oraz punktu 10 Karty Wspólnotowej. W kontekście polityk, których podstawą jest artykuł 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Unia musi przestrzegać tej zasady.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 35 – Ochrona zdrowia

Zasady określone w tym artykule są oparte na artykule 152 Traktatu WE, zastąpionym obecnie artykułem 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz na artykułach 11 i 13 Europejskiej Karty Społecznej. Zdanie drugie tego artykułu powtarza artykuł 168 ustęp 1.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 36 – Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym

Artykuł ten jest całkowicie zgodny z artykułem 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i nie tworzy żadnego nowego prawa. Określa jedynie zasadę poszanowania przez Unię dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidzianą przez przepisy krajowe, jeżeli przepisy te są zgodne z prawem Unii.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 37 – Ochrona środowiska

Zasada określona w tym artykule została oparta na artykułach 2, 6 i 174 Traktatu WE, zastąpionych obecnie artykułem 3 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułami 11 i 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zasada ta wywodzi się także z postanowień niektórych konstytucji krajowych.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 38 – Ochrona konsumentów

Zasady określone w tym artykule zostały oparte na artykule 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

TYTUŁ V – PRAWA OBYWATELSKIE

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 39 – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Artykuł 39 ma zastosowanie na warunkach przewidzianych w Traktatach, zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 Karty. Artykuł 39 ustęp 1 odpowiada prawu zagwarantowanemu w artykule 20 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. także podstawa prawna w artykule 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dla przyjęcia ustaleń dotyczących wykonywania tego prawa), a ustęp 2 tego artykułu odpowiada artykułowi 14 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł 39 ustęp 2 przejmuje podstawowe zasady systemu wyborczego stosowane w państwach demokratycznych.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 40 – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych

Artykuł ten odpowiada prawu zagwarantowanemu na mocy artykułu 20 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. także podstawa prawna w artykule 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dla przyjęcia ustaleń dotyczących wykonywania tego prawa). Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 Karty prawo to ma zastosowanie na warunkach określonych w tych artykułach Traktatów.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 41 – Prawo do dobrej administracji

Artykuł 41 jest oparty na istnieniu Unii jako podmiotu prawa, którego cechy zostały określone w orzecznictwie, które określa, między innymi, dobrą administrację jako podstawową zasadę prawa (zob. m. in.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-255/90 Burban przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Rec. 1992, s. I-2253, oraz wyroki Sądu Pierwszej Instancji z dnia 18 września 1995 r. w sprawie T-167/94 Nölle, Rec. 1995, s. II-2589, i z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97 New Europe Consulting i inni, Rec. 1999, s. II-2403). Brzmienie tego prawa zawarte w pierwszych dwóch ustępach wynika z orzecznictwa (wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens, Rec. 1987, s. 4097 pkt 15; z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 Orkem, Rec. 1989, s. 3283; z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 TU München, Rec. 1991, s. I-5469, oraz wyroki Sądu Pierwszej Instancji z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93 Lisrestal, Rec. 1994, s. II-1177, z dnia 18 września 1995 r. w sprawie T-167/94 Nölle, Rec. 1995, s. II-2589), a brzmienie dotyczące obowiązku uzasadniania decyzji pochodzi z artykułu 296 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. także podstawa prawna w artykule 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dla przyjmowania aktów prawodawczych celem otwartej, skutecznej i niezależnej administracji europejskiej).

Ustęp 3 odpowiada prawu obecnie zagwarantowanemu na mocy artykułu 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ustęp 4 odpowiada prawu obecnie zagwarantowanemu na mocy artykułów 20 ustęp 2 litera d i 25 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 Karty prawa te mają być stosowane na warunkach i w granicach określonych w Traktatach.

Prawo do skutecznego środka prawnego, które stanowi istotny aspekt tej kwestii, jest zagwarantowane w artykule 47 niniejszej Karty.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 42 – Prawo dostępu do dokumentów

Prawo zagwarantowane w tym artykule zostało przejęte z artykułu 255 Traktatu WE, na podstawie którego następnie przyjęto rozporządzenie (WE) nr 1049/2001. Konwent Europejski rozszerzył to prawo na dokumenty instytucji, organów i jednostek organizacyjnych, niezależnie od ich formy (zob. artykuł 15 ustęp 3] Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 Karty prawo dostępu do dokumentów jest wykonywane na warunkach i w granicach określonych w artykułach 15 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 43 – Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Prawo zagwarantowane w tym artykule to prawo zagwarantowane na mocy artykułów 20 i 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 Karty ma ono zastosowanie na warunkach określonych w tych dwóch artykułach.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 44 – Prawo petycji

Prawo zagwarantowane w tym artykule to prawo zagwarantowane na mocy artykułów 20 i 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 ma ono zastosowanie na warunkach określonych w tych dwóch artykułach.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 45 – Swoboda przemieszczania się i pobytu

Prawo zagwarantowane w ustępie 1 to prawo zagwarantowane w artykule 20 ustęp 2 litera a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. także podstawa prawna w artykule 21 i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast, Rec. 2002,

s. 709). Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 ma ono zastosowanie na warunkach i w granicach określonych w Traktatach.

Ustęp 2 odnosi się do uprawnienia przyznanego Unii na mocy artykułów 77, 78 i 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W związku z tym przyznanie tego prawa jest uzależnione od wykonania tego uprawnienia przez instytucje.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 46 – Opieka dyplomatyczna i konsularna

Prawo zagwarantowane w tym artykule to prawo zagwarantowane na mocy artykułu 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; zob. także podstawa prawna w artykule 23. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 prawo to ma zastosowanie na warunkach określonych w tych artykułach.

TYTUŁ VI – WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 47 – Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu

Podstawą akapitu pierwszego jest artykuł 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:

„Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu Państwowego, także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.”

Jednakże w prawie Unii ochrona jest bardziej rozległa, ponieważ gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził to prawo w swoim wyroku z dnia 15 maja 1986 r. jako ogólną zasadę prawa Unii (sprawa 222/84 Johnston, Rec. 1986, s. 1651; zob. także wyroki z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens, Rec. 1987, s. 4097 oraz z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 Borelli, Rec. 1992, s. I-6313). W opinii Trybunału ta ogólna zasada prawa Unii ma także zastosowanie do Państw Członkowskich w trakcie stosowania prawa Unii. Włączenie tego orzeczenia do Karty nie miało na celu zmiany systemu kontroli sądowej przewidzianej w Traktatach, a w szczególności zasad odnoszących się do dopuszczalności skarg bezpośrednich przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Konwent Europejski zbadał system kontroli sądowej Unii, w tym zasady dopuszczalności, i potwierdził je, zmieniając jednak niektóre aspekty, co zostało odzwierciedlone w artykułach 251-281 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności w artykule 263 akapit czwarty. Artykuł 47 ma zastosowanie do instytucji Unii i Państw Członkowskich przy wykonywaniu przez nie prawa Unii; ma on zastosowanie w odniesieniu do wszystkich praw zagwarantowanych prawem Unii.

Akapit drugi odpowiada artykułowi 6 ustęp 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w brzmieniu:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub służy to ochronie życia prywatnego stron, albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.”

W prawie Unii prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy nie jest ograniczone do spraw odnoszących się do praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Jest to jedna z konsekwencji faktu,

że Unia jest podmiotem prawa, zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie 294/83, („Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu (wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Rec. 1986, s. 1339). Niemniej jednak, z wyjątkiem ich zakresu zastosowania, gwarancje przyznane przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności mają zastosowanie w podobny sposób w Unii.

W odniesieniu do akapitu trzeciego należy zwrócić uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy zapewnić pomoc prawną wówczas, gdy przy braku takiej pomocy niemożliwe jest zapewnienie skutecznego środka prawnego (wyrok ETPC z dnia 9.10.1979, Airey, seria A, tom 32, s. 11). Istnieje także system pomocy prawnej w odniesieniu do spraw wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 48 – Domniemanie niewinności i prawo do obrony

Artykuł 48 jest taki sam jak artykuł 6 ustępy 2 i 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w brzmieniu:

- „2. Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.
3. Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do:
 - a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia;
 - b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony;
 - c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości;
 - d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia;
 - e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie.”.

Zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 prawo to ma takie samo znaczenie i zakres jak prawo zagwarantowane przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 49 – Zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary

Artykuł ten odtwarza klasyczną regułę dotyczącą niedziałania wstecz przepisów prawnych i kar. Do artykułu dodano zasadę o działaniu wstecz prawa karnego o łagodniejszym charakterze, która istnieje w wielu Państwach Członkowskich i która jest zawarta w artykule 15 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Artykuł 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności brzmi:

- „1. Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony.
2. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w sądzeniu i karaniu osoby winnej działania lub zaniechania, które w czasie popełnienia stanowiły czyn zagrożony karą według ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane”.

W ustępie 2 odniesienie do narodów („cywilizowanych” zostało skreślone; nie zmienia to znaczenia tego ustępu, który odnosi się w szczególności do zbrodni przeciwko ludzkości. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 3 zagwarantowane prawo ma zatem takie samo znaczenie i zakres jak prawo zagwarantowane przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ustęp 3 przejmuje ogólną zasadę proporcjonalności kar do przestępstw, która jest zawarta we wspólnych tradycjach konstytucyjnych Państw Członkowskich i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 50 – Zakaz ponownego sądzenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary

Artykuł 4 Protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności brzmi:

- „1. Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa.
2. Postanowienia poprzedniego ustępu nie stoją na przeszkodzie wznowieniu postępowania zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego danego państwa, jeśli zaistnieją nowe lub nowo ujawnione fakty lub jeśli w poprzednim postępowaniu dopuszczono się rażącego uchybienia, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.
3. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie może być uchylone na podstawie artykułu 15 Konwencji.”.

Zasada („on bis in idem” ma zastosowanie w prawie Unii (zob., wśród wielu orzeczeń, wyrok z dnia 5 maja 1996 r. w sprawach 18/65 i 36/65, Gutmann przeciwko Komisji, Rec. 1966, s. 150, oraz w niedawnej sprawie – wyrok Trybunału z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych T-305/94 i inni, Limburgse Vinyl Maatschappij NV przeciwko Komisji, Rec. 1999, s. II-931). Zasada zakazująca kumulacji odnosi się do dwóch kar tego samego rodzaju, w zakresie prawa karnego. Zgodnie z artykułem 50 zasada („on bis in idem” ma zastosowanie nie tylko w ramach orzecznictwa jednego państwa, ale także między orzecznictwem kilku Państw Członkowskich. Odpowiada to dorobkowi prawnemu Unii; zob. artykuły 54–58 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie C-187/01 Gözütok (Rec. 2003, s. I-1345), artykuł 7 Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot i artykuł 10 Konwencji w sprawie zwalczania korupcji. Bardzo ograniczone wyjątki zawarte w tych konwencjach zezwalające Państwu Członkowskiemu na odstępstwa od zasady („on bis in idem” są objęte klauzulą horyzontalną w artykule 52 ustęp 1 dotyczącą ograniczeń. W przypadku sytuacji określonych w artykule 4 Protokołu nr 7, a mianowicie w przypadku stosowania zasady w tym samym Państwie Członkowskiemu, gwarantowane prawo ma takie samo znaczenie i zakres jak odpowiadające mu prawo w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

TYTUŁ VII – POSTANOWIENIA OGÓLNE DOTYCZĄCE WYKŁADNI I STOSOWANIA KARTY

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 51 – Zakres zastosowania

Celem artykułu 51 jest określenie zakresu zastosowania Karty. Dąży się w nim do wyraźnego określenia, że Karta ma zastosowanie przede wszystkim do instytucji i organów Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości. Postanowienie to zostało opracowane z poszanowaniem artykułu 6 ustęp 2

Traktatu o Unii Europejskiej, który zobowiązał Unię do przestrzegania praw podstawowych, oraz z poszanowaniem mandatu nadanego przez Radę Europejską w Kolonii. Określenie „instytucje” jest zawarte w Traktatach. Określenie „organy i jednostki organizacyjne” jest zwykle używane w Traktatach dla określenia wszystkich władz ustanowionych na mocy Traktatów lub prawodawstwa wtórnego (zob. np. artykuł 15 lub 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

W odniesieniu do Państw Członkowskich z orzecznictwa Trybunału wynika niewątpliwie, że wymóg poszanowania praw podstawowych określonych w kontekście Unii jest wiążący dla Państw Członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w zakresie zastosowania prawa Unii (wyrok z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 5/88 Wachauf, Rec. 1989, s. 2609; wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., ERT, Rec. 1991, s. I-2925; wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-309/96 Annibaldi, Rec. 1997, s. I-7493). W ostatnim czasie Trybunał Sprawiedliwości potwierdził to orzecznictwo w następujący sposób: („ponadto należy pamiętać, że wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych w ramach wspólnotowego porządku prawnego są wiążące także dla Państw Członkowskich, gdy wykonują one regulacje wspólnotowe...” (wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97, Rec. 2000, s. I-2737, pkt 37). Oczywiście zasada ta, zawarta w niniejszej Karcie, ma zastosowanie również do władz centralnych oraz do organów regionalnych i lokalnych, a także do organizacji publicznych, w trakcie wykonywania przez nie prawa Unii.

Ustęp 2 w związku z ustępem 1 zdanie drugie potwierdza, że skutkiem Karty nie może być rozszerzenie kompetencji i zadań, które powierzają Unii Traktaty. Należy w wyraźny sposób zaznaczyć logiczne konsekwencje wynikające z zasady pomocniczości i z faktu, że Unia ma wyłącznie te uprawnienia, które zostały jej powierzone. Prawa podstawowe zagwarantowane w Unii nie mają innych skutków niż te wynikające z uprawnień określonych w Traktatach. W związku z tym, zgodnie ze zdaniem drugim ustępu 1, obowiązek instytucji Unii do popierania zasad określonych w Karcie może powstać jedynie w granicach tych uprawnień.

Ustęp 2 potwierdza także, że skutkiem Karty nie może być rozszerzenie zakresu zastosowania prawa Unii poza uprawnienia Unii ustanowione w Traktatach. Trybunał Sprawiedliwości określił już tę zasadę w odniesieniu do uznanych praw podstawowych jako stanowiącą część prawa Unii (wyrok z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie C-249/96 Grant, Rec. 1998, s. I-621, pkt 45). Zgodnie z tą zasadą oczywiste jest, że odesłanie do Karty w artykule 6 Traktatu o Unii Europejskiej nie może być rozumiane jako rozszerzenie zakresu działań Państw Członkowskich uważanych za „wykonywanie prawa Unii” (w rozumieniu ustępu 1 i powyższego orzecznictwa).

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 52 – Zakres i wykładnia praw i zasad

Celem artykułu 52 jest określenie zakresu praw i zasad Karty oraz ustanowienie reguł ich interpretacji. Ustęp 1 dotyczy ustaleń określających ograniczenia praw. Użyte określenie wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości: („... zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wykonywanie praw podstawowych może podlegać ograniczeniom, w szczególności w kontekście wspólnej organizacji rynku, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, do osiągnięcia których dąży Wspólnota, i nie wpływają, względem takiego celu, na podważenie samej istoty tych praw, w sposób nieproporcjonalny i niemożliwy do zaakceptowania” (wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97, pkt 45). Odniesienie do interesów ogólnych uznanych przez Unię obejmuje zarówno cele wymienione w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jak i inne interesy chronione postanowieniami szczególnymi Traktatów,

takimi jak artykuł 4 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej, artykuł 35 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz artykuły 36 i 346 tego Traktatu.

Ustęp 2 odnosi się do praw, które zostały już wyraźnie zagwarantowane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz zostały uznane w Karcie i które są obecnie zawarte w Traktatach (w szczególności prawa wynikające z obywatelstwa Unii). Wyjaśnia, że takie prawa nadal podlegają warunkom i ograniczeniom stosowanym w prawie Unii stanowiącym ich podstawę, które zostały zawarte w Traktatach. Karta nie zmienia systemu praw powierzonych na mocy Traktatu WE i przejętych przez Traktaty.

Ustęp 3 ma na celu zapewnienie koniecznej spójności między Kartą a europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez ustanowienie zasady, że w zakresie, w jakim prawa zawarte w niniejszej Karcie odpowiadają także prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, znaczenie i zakres tych praw, w tym dopuszczalnych ograniczeń, są takie same jak te, które przewiduje europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Oznacza to w szczególności, że ustawodawca przy określaniu ograniczeń tych praw musi przestrzegać takich norm, jakie są określone na mocy szczegółowych ustaleń dotyczących ograniczeń, zawartych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które są w związku z tym stosowane w odniesieniu do praw objętych tym ustępem. Nie ma to negatywnego wpływu na autonomię prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Odniesienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obejmuje zarówno konwencję, jak i jej protokoły. Znaczenie i zakres praw gwarantowanych są określone nie tylko w tych instrumentach, ale także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zdanie ostatnie ustępu ma na celu umożliwienie zagwarantowania przez Unię bardziej rozległej ochrony. W żadnym przypadku poziom ochrony zapewniony w Karcie nie może być niższy niż poziom zagwarantowany w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Karta nie narusza możliwości Państw Członkowskich dotyczących stosowania artykułu 15 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, pozwalającego na odstępstwa od praw zawartych w tej Konwencji w przypadku wojny lub innych niebezpieczeństw publicznych zagrażających życiu narodu, kiedy państwa te podejmują działania w dziedzinie obrony narodowej w przypadku wojny oraz w zakresie utrzymania porządku publicznego, zgodnie z ich obowiązkami uznanymi w artykule 4 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej i w artykułach 72 i 347 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wykaz praw, które na obecnym etapie bez wpływu na zmiany w prawie, prawodawstwie i Traktatach mogą być uważane za odpowiadające prawom zawartym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w rozumieniu niniejszego ustępu znajduje się poniżej. Wykaz nie zawiera praw dodanych do praw zawartych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

1. Artykuły Karty, w których zarówno znaczenie, jak i zakres pokrywają się z odpowiednimi artykułami europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:
 - artykuł 2 odpowiada artykułowi 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 4 odpowiada artykułowi 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 5 ustępy 1 i 2 odpowiada artykułowi 4 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 6 odpowiada artykułowi 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

- artykuł 7 odpowiada artykułowi 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 10 ustęp 1 odpowiada artykułowi 9 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 11 odpowiada artykułowi 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, bez uszczerbku dla wszelkich ograniczeń, jakie prawo Unii może nałożyć na prawo Państw Członkowskich do wprowadzenia procedur zezwoleń, o których mowa w zdaniu trzecim artykułu 10 ustęp 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 17 odpowiada artykułowi 1 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 19 ustęp 1 odpowiada artykułowi 4 Protokołu dodatkowego nr 4,
 - artykuł 19 ustęp 2 odpowiada artykułowi 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
 - artykuł 48 odpowiada artykułowi 6 ustępy 2 i 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - artykuł 49 ustępy 1 (z wyjątkiem ostatniego zdania) i 2 odpowiada artykułowi 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
2. Artykuły, których znaczenie jest takie samo co w odpowiednich artykułach europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale których zakres jest szerszy:
- artykuł 9 obejmuje te same dziedziny co artykuł 12 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale jego zakres może zostać rozszerzony na inne formy małżeństwa, jeżeli takie są zawarte w ustawodawstwie krajowym,
 - artykuł 12 ustęp 1 odpowiada artykułowi 11 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale jego zakres jest rozszerzony do poziomu Unii Europejskiej,
 - artykuł 14 ustęp 1 odpowiada artykułowi 2 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale jego zakres jest rozszerzony w taki sposób, by obejmował dostęp do kształcenia zawodowego i ustawicznego,
 - artykuł 14 ustęp 3 odpowiada artykułowi 2 Protokołu dodatkowego do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do praw rodziców,
 - artykuł 47 ustępy 2 i 3 odpowiada artykułowi 6 ustęp 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale ograniczenie dotyczące określenia praw i obowiązków o charakterze cywilnym lub oskarżenia w zakresie prawa karnego nie ma zastosowania do prawa Unii i jego wykonania,
 - artykuł 50 odpowiada artykułowi 4 Protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale jego zakres jest rozszerzony na poziom Unii Europejskiej między sądami Państw Członkowskich,
 - ponadto obywatele Unii Europejskiej nie mogą być uważani za cudzoziemców w zakresie zastosowania prawa Unii, w związku z zakazem wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W związku z tym, ograniczenia przewidziane w artykule 16 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczące praw cudzoziemców nie mają do nich zastosowania w tym kontekście.

Zasada wykładni zawarta w ustępie 4 została oparta na brzmieniu artykułu 6 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej i należyce uwzględnia podejście Trybunału Sprawiedliwości do wspólnych tradycji konstytucyjnych (np. wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79 Hauer, Rec. 1979, s. 3727; wyrok z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79, AM&S, Rec. 1982, s. 1575). Zgodnie z tą zasadą, a nie ze sztywnym podejściem („najniższego wspólnego mianownika”, takie prawa

zawarte w Karcie powinny być interpretowane w sposób zapewniający wysoki poziom ochrony, odpowiedni dla prawa Unii i zgodny ze wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi.

Ustęp 5 wyjaśnia różnicę między („prawami” a („zasadami” określonymi w Karcie. Zgodnie z tym rozróżnieniem respektuje się prawa subiektywne, a zasad przestrzega (artykuł 51 ustęp 1). Zasady mogą być wykonywane poprzez akty prawodawcze lub wykonawcze (przyjęte przez Unię zgodnie z jej uprawnieniami oraz Państwa Członkowskie jedynie gdy wykonują prawo Unii); stają się one zatem istotne dla sądów i trybunałów jedynie wtedy, gdy akty takie są interpretowane lub poddawane kontroli. Nie stanowią one podstawy do żadnych praw bezpośrednich do podejmowania działań pozytywnych przez instytucje Unii lub władze Państw Członkowskich. Jest to spójne zarówno z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości (zob. w szczególności orzecznictwo w sprawie („zasady ostrożności” w artykule 191 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-13/99, Pfizer przeciwko Radzie, z licznymi odniesieniami do wcześniejszego orzecznictwa, oraz wyroki w sprawie artykułu 33 (dawny artykuł 39) w sprawie zasad prawa rolnego, np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 265/85, Van den Berg, Rec. 1987, s. 1155: sprawdzenie zasady stabilizacji rynku i uzasadnionych oczekiwań), jak i z podejściem stosowanym w systemach konstytucyjnych Państw Członkowskich względem („zasad”, w szczególności w dziedzinie prawa społecznego. Przykładowe zasady uznane w Karcie są zawarte np. w artykułach 25, 26 i 37. W niektórych przypadkach artykuł Karty może zawierać zarówno elementy prawa, jak i zasady, np. artykuły 23, 33 i 34.

Ustęp 6 odnosi się do różnych artykułów Karty, które w duchu pomocniczości odsyłają do krajowych ustawodawstw i praktyk.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 53 – Poziom ochrony

Postanowienie to ma na celu utrzymanie poziomu ochrony zapewnionego obecnie, w ramach ich odpowiedniego zakresu zastosowania, przez prawo Unii, prawo krajowe i międzynarodowe. Z uwagi na jej znaczenie, w artykule została zawarta wzmianka o europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 54 – Zakaz nadużycia praw

Artykuł ten odpowiada artykułowi 17 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:

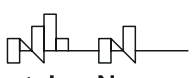
„Żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje Konwencja.”.

(*) Uwaga od wydawcy: odesłania do numerów artykułów zostały uaktualnione i poprawiono kilka oczywistych błędów.



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Norway grants

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
Infolinia Obywatelska: 800 676 676
bip.brpo.gov.pl