

Sprawozdanie bazowe na temat możliwości poprawy sytuacji w dziedzinie ochrony praw podstawowych poprzez szersze stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w Polsce

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Polska)



35 LAT
**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**
1988 – 2023

Iceland
Liechtenstein
Norway grants

Warszawa, październik 2023 r.

opracowali: Marta Sznajder i Cezary Węgliński
redakcja: Mirosław Wróblewski

Spis treści

Wprowadzenie	4
Metodyka	5
Stosowanie Karty poza sądami na szczeblu krajowym od momentu jej wejścia w życie	6
Stosowanie Karty w procesie legislacyjnym	6
Sytuacja dotycząca punktów kontaktowych ds. Karty Praw Podstawowych	10
Stosowanie Karty w administracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym przez organy ścigania	10
Stosowanie Karty podczas szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz szkoleń dla urzędników administracji publicznej i parlamentu	16
Stosowanie Karty w inicjatywach podnoszących świadomość oraz przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego (w tym środowisko akademickie)	17
Karta a sądy od czasu wejścia Karty w życie. Wybrane przykłady orzecznictwa przedstawiające potencjał Karty	18
Polska / Naczelny Sąd Administracyjny / III OSK 3746/21 / 28 czerwca 2022 r.	18
Polska / Naczelny Sąd Administracyjny / I ONP 1/14 / 30 maja 2014 r.	18
Polska / Naczelny Sąd Administracyjny / II GSK 3236/17	19
Polska / Sąd Najwyższy / BSA I-4110-1/20 / 5 grudnia 2019 r.	20
Polska / Sąd Najwyższy / III UZP 4/18/ 2 sierpnia 2018 r.	21
Polska / Sąd Najwyższy / II PK 199/16	22
Polska / Sąd Rejonowy w Nowym Sączu / I Ns 376/19 / 19 kwietnia 2019 r.	22
Możliwa przyszła rola i wartość dodana Karty w poprawie sytuacji w dziedzinie ochrony praw podstawowych na poziomie krajowym	24
Wnioski	28

Wprowadzenie

Niniejsze sprawozdanie bazowe stanowi przegląd stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przez różne organy krajowe. Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie roli, jaką odgrywa obecnie Karta w funkcjonowaniu organów sądowych, władzy wykonawczej, ustawodawczej, krajowej instytucji ds. praw człowieka (ang.: National Human Rights Institutions - NHRI) oraz społeczeństwa obywatelskiego, a także ocena jej ewentualnej przyszłej roli we wzmacnianiu ochrony praw podstawowych na poziomie krajowym.

Niniejsze sprawozdanie ma następujący układ: część pierwsza koncentruje się na stosowaniu Karty na poziomie krajowym po 1 grudnia 2009 r., w pierwszej kolejności przedstawiając jej stosowanie poza sądami (tj. w procesie legislacji, w administracji szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego, w tym w organach ścigania, podczas szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz szkoleń dla urzędników administracji publicznej i parlamentu, w inicjatywach podnoszących świadomość oraz w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, w tym w środowisku akademickim), a w dalszej kolejności omawiając stosowanie Karty w sądownictwie. W części drugiej opisano i przeanalizowano sześć orzeczeń sądów krajowych, w których Karta Praw Podstawowych UE odegrała istotną rolę. Zostały one wybrane w sposób celowy tak, aby przedstawić orzeczenia wydane przez sądy najwyższej instancji (w tym Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny) oraz orzeczenia uznane za najbardziej istotne dla rozwoju prawa i/lub te, w których Karta wywarła największy wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Ponadto w sprawozdaniu omówiono możliwą przyszłą rolę i wartość dodaną Karty w poprawie sytuacji w dziedzinie ochrony praw podstawowych na poziomie krajowym. Część ta, opierając się na istniejących przykładach obiecujących praktyk sięga w przyszłość wyjaśniając, w jaki sposób przedstawiciele zawodów prawniczych mogą najlepiej wykorzystać potencjał Karty oraz przedstawia propozycje możliwych działań („10 kluczy do wykorzystania potencjału Karty”).

Metodyka

Jeśli chodzi o metodykę, sprawozdanie opiera się głównie na analizie źródeł zastanych (ang.: desk research), uzupełnionej o wyniki badań empirycznych. Analiza źródeł zastanych została wsparta danymi Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z ostatnich lat, pochodzącymi m.in. z systemu [Charterpedia](#), z dotyczących Karty rozdziałów sprawozdań na temat praw podstawowych z lat: [2022](#); [2021](#); [2020](#); [2018](#); [2017](#); [2016](#); [2014](#); [2013](#) i [2012](#) oraz opracowania „[Karta Praw Podstawowych UE - wykorzystanie i wartość dodana w państwach członkowskich UE](#)”.

Ustalenia z badań empirycznych uzyskano za pomocą dwóch sposobów. Po pierwsze, wykorzystując wewnętrzną wiedzę Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawozdaniu udało się w pewnym stopniu przedstawić stosowanie Karty przez organy krajowe oraz możliwość wzmocnienia przez nie ochrony praw podstawowych w oparciu o sprawy zgłaszane do Rzecznika w przeszłości. Po drugie, w celu uzyskania lepszego obrazu sytuacji różne organy i instytucje wchodzące w jakims stopniu w skład krajowego systemu ochrony praw człowieka zostały poproszone o udzielenie odpowiedzi na ankietę dotyczącą wpływających do nich spraw związanych z naruszeniem praw podstawowych, które są chronione na mocy Karty Praw Podstawowych UE. Większość instytucji udzieliła odpowiedzi przed ukończeniem niniejszego sprawozdania.¹ Ustalenia z badań empirycznych uzyskane na podstawie udzielonych odpowiedzi stanowią wstępny wynik badania, pozwalający lepiej zrozumieć wyzwania i szanse związane ze stosowaniem Karty przez organy krajowe zajmujące się prawami człowieka, a także możliwość wzmocnienia ochrony praw podstawowych poprzez szersze stosowanie Karty.

Badania empiryczne obejmowały również analizę wybranego orzecznictwa sądów krajowych oraz decyzji organów administracyjnych. W stosownych przypadkach uzyskanym dowodom towarzyszyła analiza dyskursu z wykorzystaniem narzędzi do ilościowej analizy danych opartej na korpusach tekstowych.

¹ W okresie od 24 stycznia 2023 r. do 3 lutego 2023 r. wysłano ankietę do 47 instytucji. Do chwili ukończenia niniejszego sprawozdania [maj 2023 r.] otrzymano 42 odpowiedzi.

Stosowanie Karty poza sądami na szczeblu krajowym od momentu jej wejścia w życie

Stosowanie Karty w procesie legislacyjnym

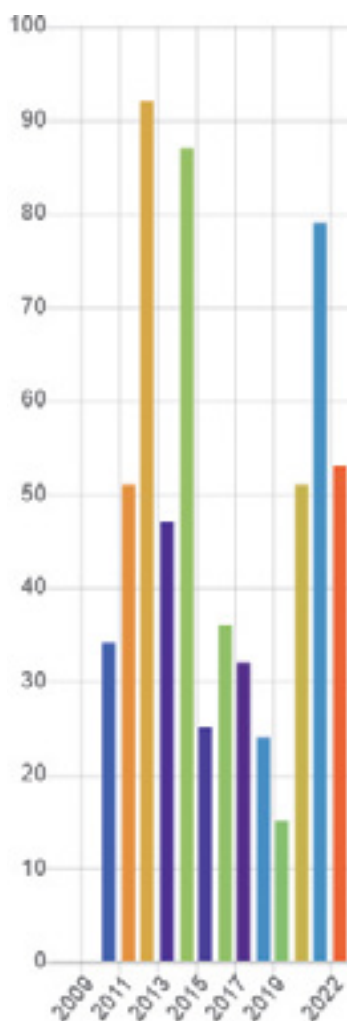
Problemy proceduralne dotyczące oceny zgodności projektowanych przepisów z Kartą

Zgodnie z przepisami regulującymi proces legislacyjny w Polsce wszystkim inicjatywom ustawodawczym musi towarzyszyć uzasadnienie zawierające ocenę skutków regulacji. Ocena ta powinna dotyczyć m.in. kwestii zgodności projektowanych przepisów z prawem UE. Praktyka wskazuje, że ocena ta sprowadza się zazwyczaj do bardzo krótkiego oświadczenia o zgodności, zwłaszcza w przypadku projektów, które nie wdrażają wprost prawa wtórnego UE ani nie odwołują się do niego. Pomimo faktu, że w parlamencie przy udziale specjalistycznych komisji stałych została opracowana specjalna procedura na potrzeby projektów dotyczących prawa UE i że projekty takie są wyraźnie wskazywane i opatrywane specjalnym oznaczeniem (projekt wdrażający prawo UE), procedura ta stosowana jest prawie wyłącznie w przypadku rządowych inicjatyw ustawodawczych² oraz - w większości sytuacji - w przypadku projektów, w których Polska jako państwo członkowskie UE działa na podstawie delegacji przewidzianej w unijnym akcie prawa wtórnego lub dokonuje wdrożenia danej dyrektywy UE. Istnieje zatem systemowy problem braku równoważnych proceduralnych gwarancji oceny zgodności w odniesieniu do projektów, które w przeciwnym razie mogą wchodzić w zakres stosowania prawa UE w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE. Może to częściowo wynikać również z niskiej świadomości szczegółowych zasad definiowania tego zakresu zgodnie z interpretacją wskazaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W efekcie we wszystkich istotnych przypadkach ocena skutków projektów legislacyjnych rzadko odnosi się szczegółowo do zgodności z prawem UE we wszystkich istotnych przypadkach, a jeśli już, to dotyczy raczej kwestii zgodności z konkretnymi przepisami prawa UE, a nie ogólnej kwestii zgodności z prawami podstawowymi, które chroni Karta.

Praktyka stosowania postanowień Karty w dyskursie parlamentarnym

Ponieważ zakres niniejszego rozdziału ma być ograniczony wyłącznie do przykładów, w których wydaje się, że Karta wywarła rzeczywisty wpływ na wynik legislacyjny lub polityczny, wybrano **dyskurs parlamentarny** (debaty i czytania podczas procedury legislacyjnej) **jako główny obiekt badania** służącego wskazaniu przypadków, w których podczas dyskusji nad danym projektem le-

² Do czerwca 2023 r. znaleziono zaledwie 4 projekty pozarządowe objęte specjalną procedurą dotyczącą wdrażania prawa UE.



gislacyjnym wyraźnie przywołano postanowienia Karty. Korzystając z narzędzia o nazwie Korpus Dyskursu Parlamentarnego³, które służy gromadzeniu stenogramów obrad obu polskich izb ustawodawczych, Sejmu i Senatu, w tym posiedzeń komisji parlamentarnych znaleziono zaledwie 677 wzmianek o Karcie w okresie od 2010 r., kiedy Karta już formalnie obowiązywała w polskim porządku prawnym do końca roku 2022 r. Taki wynik w porównaniu z liczbą 60 884 wzmianek o konstytucji występujących w tym samym okresie wskazuje, że obecność Karty w polskim procesie legislacyjnym jest nadal bardzo ograniczona, jeśli chodzi o omawianie kwestii praw podstawowych.

Warto jednak zwrócić uwagę na pewne tendencje w zakresie stosowania Karty w polskim parlamencie oraz zmian w jej stosowaniu, a także na główne tematy, które były wyraźnie i bezpośrednio związane z Kartą jako odrębną podstawą prawną dla danego prawa podstawowego lub danej wolności. **Wykres słupkowy po lewej stronie przedstawia liczbę wzmianek o Karcie w poszczególnych latach.** Pozwala to - z pewnym marginesem błędu - prześledzić niektóre momenty hipotetycznie kluczowe dla tych zmian.

Można również zauważyć, że wzmianki o Karcie były szczególnie liczne w okresie 2011–2014 (zwłaszcza w 2012 r. i 2014 r.) oraz 2020–2022 (zwłaszcza w 2021 r.). Względny wzrost liczby wzmianek o Karcie można zaobserwować również w okresie około roku 2016.

Lata 2011-2014

Pierwszy okres częstszego stosowania Karty można prawdopodobnie w dużym stopniu wyjaśnić efektem nowości samej Karty jako takiej. Bliższe spojrzenie na poszczególne wzmianki z tego okresu pozwala postawić hipotezę, że ich znaczna część nie odzwierciedla faktycznej liczby zastosowań Karty jako punktu odniesienia dla celów legislacyjnych. Około połowa wzmianek z tego okresu odnosi się do debat na temat zakresu stosowania Karty w Polsce oraz spornej „ratyfikacji” Karty przez Polskę, prowadzonych nawet po 2009 r. (wejście Karty w życie) ze względu na brak jasności co do skutków prawnych tzw. polsko-brytyjskiego protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. Ta liczba wzmianek odzwierciedla więc raczej meta-pytanie o status Karty jako takiej i możliwość jej wykorzystania w procesie legislacyjnym. Można zatem stwierdzić, że prawdziwy przełom w stosowaniu Karty nastąpił później. Trzeba jednak zauważyć, że w okresie tym, pomimo faktu, że zgodność z Kartą nie była już przedmiotem tak intensywnych rozmów, wzmianki o Karcie wydają się być bardziej regularne i obejmować więcej regulowanych obszarów i konkretnych projektów prawnych niż w poprzed-

³ Ogrodniczuk, M. (2018). *Korpus Dyskursu Parlamentarnego*, w: Fišer, D., Eskevich, M., & de Jong, F. (Eds.) *Proceedings of the LREC 2018 Workshop ParlaCLARIN: Creating and Using Parliamentary Corpora*, 15-19. Europejskie Stowarzyszenie Zasobów Językowych. http://lrec-conf.org/workshops/lrec2018/W2/pdf/11_W2.pdf [dostęp: 21/06/2023].

nich kilku latach, kiedy projekty takie można było w większości przypadków powiązać z dziedziną praworządności oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Stwierdzone wzmianki o Karcie dotyczyły:

- parytetu płci kandydatów na listach wyborczych (równości płci; projekt przyjęto z niższym parytetem niż pierwotnie przewidziano w projekcie; 2011 r.);
- przepisów krajowych w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej wdrażających orzecznictwo TSUE (wyroku w sprawach Volker und Markus Schecke, C-92/09 i Hartmut Eifert, C-93/09 z 2010 r.) (ochrona prywatności i ujawnianie tożsamości beneficjentów; marzec 2012 r.);
- inicjatywy prawnej wprowadzającej związkę partnerskie (kwestii prawa UE i uznawania związków partnerskich osób tej samej płci; projekt porzucony; 2013 r.);
- ratyfikacji umowy handlowej w sprawie zwalczania handlu towarami podrobionymi - ang.: Anti-Counterfeiting Trade Agreement - ACTA (ochrony prywatności, dostępu do informacji i kultury, wolności słowa; umowa została ratyfikowana pomimo masowych protestów i negatywnej opinii polskiego urzędu ds. ochrony danych osobowych; 2012);
- uboju rytualnego (wolności wyznania zagwarantowanej w przepisach UE dotyczących dobrostanu zwierząt; zmiana przepisów nastąpiła w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 52/13, częściowo odwołującego się do prawa UE i Karty; 2014 r.).

Lata 2016-2017

Stwierdzone **wzmianki o Karcie z tego okresu, rzadsze niż wcześniej, dotyczyły nowelizacji ustawy o policji** (dozoru elektronicznego oraz ochrony prywatności i danych osobowych; ustawa została przyjęta pomimo silnego sprzeciwu wobec projektu; 2015-2016 r.). Proponowana nowelizacja ustawy o policji spowodowała interwencję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. W swojej opinii inspektor odniosła się do Karty, a w szczególności do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7) oraz do ochrony danych osobowych (art. 8) (pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 31 sierpnia 2015 r.). Negatywną opinię przedstawił również Rzecznik Praw Obywatelskich.

Co istotne, okres ten obejmował przyjęcie pierwszych projektów ustaw (ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, ustawa o ustroju sądów powszechnych) będących elementami reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, która ostatecznie przyczyniła się do tzw. kryzysu praworządności. Wzmianki o Karcie w tym kontekście są mniej liczne niż w kolejnych latach, ponieważ niezależność wymiaru sprawiedliwości była wówczas analizowana raczej na płaszczyźnie krajowej, z perspektywy Konstytucji RP, a nie z punktu widzenia prawa unijnego, które pojawiło się w dyskursie parlamentarnym później, po pierwszych reakcjach organów UE (zwłaszcza po wszczęciu wobec Polski postępowań o naruszenie wartości takich jak praworządność i zasada skutecznej ochrony sądowej). **W świetle reformy sądownictwa w Polsce w debacie parlamentarnej dotyczącej podziału władzy oraz niezależności wymiaru sprawiedliwości podkreślano znaczenie art. 47 Karty** (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu). Rzecznik Praw

Obywatelskich wyraził obawy odnoszące się do Karty, zwłaszcza w odniesieniu do zmiany systemu przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, ponieważ w tym czasie istniało już pewne ugruntowane orzecznictwo TSUE w podobnych sprawach.

Lata 2020-2022

Zgodnie z podobnym systemem rozumowania jak opisano powyżej, **wzmianki o Karcie w dyskursie parlamentarnym w latach 2020-2022 stały się bardziej liczne po pojawieniu się orzecznictwa TSUE** uznającego niektóre przepisy polskich ustaw zmieniających system wymiaru sprawiedliwości za niezgodne z prawem UE, w tym z Kartą i jej art. 47. Dzięki temu Karta stała się silnym narzędziem argumentacji podczas debat parlamentarnych nad nowymi projektami ustaw dotyczących tej reformy, z których część wyraźnie zmierzała do wdrożenia wymogów prawa UE potwierdzonych przez Trybunał. Miało to miejsce zwłaszcza w przypadku procedur ustawodawczych dotyczących ustawy o Sądzie Najwyższym i postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów. Wiele wzmianek o Karcie pojawiło się również po przyjęciu tzw. mechanizmu warunkowości i ustanowieniu horyzontalnego warunku podstawowego zachowania zgodności z Kartą podczas realizacji funduszy UE (2022 r.).

Inne wzmianki o Karcie dotyczyły:

- zmian w krajowym ustawodawstwie dotyczącym transmisji radiowych i telewizyjnych w zakresie przepisów dotyczących zagranicznych firm nadawczych (projekt mający na celu ograniczenie warunków wydawania koncesji nadawcom będącym własnością kapitału zagranicznego) (pluralizmu mediów i wolności słowa; projekt zawetowany przez Prezydenta RP; 2021 r.);
- tzw. stref wolnych od LGBT i kart praw rodziny;
- korzystania z systemu oprogramowania inwigilacyjnego PEGASUS przez polski wywiad i policję (interpelacje poselskie; 2022);
- prawa dotyczącego aborcji (Karta została przywołana po krytycznych reakcjach organów UE, w tym Parlamentu Europejskiego).

Spostrzeżenia

Jak wynika z wcześniejszych obserwacji, **stosowanie Karty w procesie legislacyjnym w Polsce jest raczej ograniczone**. Karta rzadko odgrywa decydującą rolę jako podstawa ostatecznego wyboru dokonywanego przez ustawodawcę. Pomimo braku przypadków skutecznego stosowania Karty w pracach parlamentarnych istnieje rosnąca tendencja do odwoływania się do Karty jako punktu odniesienia podczas oceny zgodności proponowanych ustaw z wymogami w zakresie praw podstawowych. Można to częściowo wytłumaczyć zmianą działalności polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który rzadziej zajmuje się rzeczywistymi kwestiami dotyczącymi praw konstytucyjnych jednostki, w związku z czym ogólna liczba wyroków wydanych przez Trybunał znacznie się zmniejszyła. W tym kontekście unijne prawo dotyczące praw podstawowych, zwłaszcza w przypadku, gdy towarzyszy mu ugruntowane już orzecznictwo TSUE w danej kwestii (jak wykazano w kilku

sprawach wspomnianych powyżej) stało się odrębnym istotnym punktem odniesienia, oferującym potencjalnie wyższy poziom kontroli w dziedzinie ochrony praw i wolności jednostki.

Sytuacja dotycząca punktów kontaktowych ds. Karty Praw Podstawowych

Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego potwierdziło, że Polska utworzyła w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w Departamencie Komitetu do Spraw Europejskich) punkt kontaktowy ds. Karty Praw Podstawowych UE. Nie jest jednak jasne, jakie są jego kompetencje i obowiązki jako punktu kontaktowego ds. Karty. Planujemy podczas dalszej realizacji badania zwrócić się o informacje na temat jego kompetencji i działań.

Stosowanie Karty w administracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym przez organy ścigania

Jeżeli chodzi o stosowanie Karty w administracji na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, w tym przez organy ścigania, zostanie omówionych kilka organów. Jak przedstawiono w poprzednich sprawozdaniach, **struktury ochrony praw człowieka w Polsce są złożone i obejmują różne organy administracyjne.**

Kluczowym organem, o którym należy tu wspomnieć jest **Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)** - organ konstytucyjny powołany do ochrony podstawowych praw i wolności w Polsce, niezależny pod względem organizacyjnym od pozostałych organów władzy publicznej. Konstytucja stwierdza, że zadaniem rzecznika jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, a zakres i sposób działania rzecznika określa ustawa. Zgodnie z szeroką definicją mandatu Rzecznika z zawartą w Konstytucji, katalog podstawowych praw i wolności przez niego rozpatrywanych obejmuje również Kartę Praw Podstawowych UE oraz inne przepisy i zasady ogólne ustanowione prawem UE. W swoich działaniach Rzecznik jest zobowiązany do zapewnienia przestrzegania tych zasad, praw i wolności. Oprócz działań podejmowanych w sprawach indywidualnych obowiązek ten jest również sprawowany na płaszczyźnie ogólnej w formie wystąpień generalnych do odpowiednich organów oraz pośrednich inicjatyw ustawodawczych (inspiracji ustawodawczych), a także wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli stwierdzone naruszenie ma charakter systemowy. Zalecenia Rzecznika nie są prawnie wiążące, więc wymagają współpracy innych organów władzy publicznej w celu ich realizacji. Poza tymi działaniami obowiązkiem Rzecznika jest monitorowanie stanu przestrzegania podstawowych praw i wolności w Polsce oraz przedstawianie sprawozdań na ten temat, co znajduje odzwierciedlenie w corocznych informacjach przedstawianych przez rzecznika Sejmowi i Senatowi RP oraz w innych sprawozdaniach tematycznych publikowanych przez Biuro Rzecznika. Rzecznik regularnie podejmuje również działania konsultacyjne, edukacyjne i promocyjne w zakresie ochrony podstawowych praw i wolności.⁴

⁴ Szczegółowy opis uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich jest zawarty w dokumentach „Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi (sprawozdanie bazowe nr 1)”, s. 11-13 oraz „Opracowanie mapy krajowych struktur zajmujących się prawami człowieka (rozdział poświęcony Polsce)”, s. 14-17.

Dlatego też istotne znaczenie mają działania Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące realizacji programów finansowanych ze środków UE w sposób zgodny z postanowieniami Karty Praw Podstawowych UE, a także działania i efekty zaplanowane w ramach projektu realizowanego we współpracy z Agencją Praw Podstawowych UE, który ma na celu wzmocnienie mechanizmów przestrzegania Karty Praw Podstawowych w państwach członkowskich z uwzględnieniem szczególnej roli krajowych instytucji ds. ochrony podstawowych praw i wolności (skrót ang.: NHRI). Z dotychczas zebranych danych wynika, że **liczba spraw dotyczących funduszy UE rozpatrywanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich oscyluje wokół 20 rocznie** (bez uwzględnienia skarg dotyczących funduszy rolnych). Sprawy te były wszczynane głównie na podstawie wniosków składanych przez obywateli, zazwyczaj beneficjentów programów unijnych finansowanych lub współfinansowanych z budżetu UE. Jak podkreślono już w innym dokumencie⁵, główne problemy w zakresie systemowej zgodności procesów wdrażania funduszy UE z Kartą na poszczególnych etapach wynikają z braku wystarczającej oceny programów i poszczególnych objętych umowami projektów na etapie projektowania tych programów, a w większości przypadków problemy i nieścisłości ujawniają się dopiero na etapie realizacji umów w sprawie projektu i rozliczeń finansowych. W takich przypadkach zazwyczaj jest już za późno na podjęcie kroków, które umożliwiłyby pełne i skuteczne stosowanie Karty, w tym również prawa do dobrej administracji (art. 41 Karty). W wielu spośród omawianych spraw Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się jednak na skorzystanie ze swoich kompetencji prawnych i uczestniczył we właściwych postępowaniach administracyjnych lub wszczynał je, a także wnosił skargi i odwołania do sądów administracyjnych, w tym wszczynał postępowania kasacyjne przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Niezależnie od wyżej wymienionych działań rzadziej podejmowano bardziej ogólne, szersze działania o charakterze systemowym (dotyczące nie tylko postępowań w sprawach indywidualnych), z wyjątkiem kilku zaleceń skierowanych do właściwych ministerstw i Parlamentu dotyczących odpowiednich zmian legislacyjnych. Rzecznik Praw Obywatelskich nie współpracował jednak z Rzecznikiem Funduszy Europejskich i nie otrzymał dotychczas żadnej korespondencji od tej instytucji. Warto zauważyć, że brak jest przepisów prawa przewidujących obowiązek podjęcia takiej współpracy. Jednocześnie wydaje się, że współpraca taka mogłaby w praktyce przyczynić się do bardziej skutecznego i systemowego wdrażania postanowień Karty w Polsce w obszarze programów finansowanych ze środków UE.

Na przykład w ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na Kartę w wystąpieniu generalnym skierowanym do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie uchwał dotyczących tzw. stref wolnych od LGBT, przyjętych przez niektóre lokalne i regionalne organy władzy. Uchwały te były już przedmiotem postępowań sądowych wszczętych na skutek skarg wniesionych przez Rzecznika. Wszystkie te uchwały zostały uznane za niezgodne z prawem, jednak nie wszystkie organy lokalne i regionalne zrealizowały wydane w tych sprawach orzeczenia sądów. W związku z tym w świetle nowej perspektywy finansowej Rzecznik zwrócił się z pytaniem, w jaki sposób mi-

⁵ Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi (sprawozdanie bazowe nr 1)”, s. 8–11.

nisterstwo zamierza oceniać zgodność funduszy UE z horyzontalną zasadą równego traktowania i niedyskryminacji, która podlega ochronie na mocy art. 21 ust. 1 Karty.⁶

Ogólnie rzecz biorąc **Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podejmował próby stosowania Karty w swoich działaniach dotyczących naruszeń praw człowieka przez różne organy krajowe.** Jak wspomniano powyżej, Karta odegrała ważną rolę w sprawach związanych z prawami osób LGBT+. Prawo do życia prywatnego i rodzinnego, chronione na mocy art. 7 Karty było często wykorzystywane jako zabezpieczenie przed decyzjami polskiego Urzędu Stanu Cywilnego (USC). Tak było na przykład w sprawie urodzonego za granicą polskiego dziecka pary jedнопłciowej, któremu odmówiono wydania polskiego aktu urodzenia niezbędnego do uzyskania polskiego dokumentu tożsamości, gdyż polskie prawo nie uznawało rodzicielstwa par jedнопłciowych. W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z wnioskiem o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które zostało wydane w dniu 24 czerwca 2022 r. (zob. sprawa C-2/21). Trybunał orzekł, że polskie władze są zobowiązane do uznania relacji rodzic-dziecko bez względu na płeć rodziców, aby umożliwić dziecku niezakłócone korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich z każdym z obojga rodziców, zgodnie z zasadą swobody przemieszczania się oraz prawem do życia prywatnego i rodzinnego.⁷ Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na art. 11 Karty w swoim wystąpieniu dotyczącym połączenia PKN Orlen i Polska Press, które wzbudzało kontrowersje w związku z wpływem na wolność słowa i pluralizm mediów. Choć wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie okazało się nieskuteczne, otwartą kwestią pozostaje to, w jaki sposób Premier oraz inne zainteresowane strony podejść do faktu, że Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się do Karty w kontekście postępowania dotyczącego fuzji mediów.⁸

Oprócz Rzecznika Praw Obywatelskich również inne podmioty krajowe zajmujące się prawami człowieka stosują Kartę Praw Podstawowych, ale nie są z tego tak dobrze znane. Z kolei organy krajowe najczęściej nie stosują Karty ani związanego z nią orzecznictwa w swojej praktyce ani podczas egzekwowania prawa, na przykład w odniesieniu do orzecznictwa sądów dotyczącego działań Urzędu Stanu Cywilnego w kontekście prawa do życia prywatnego i rodzinnego⁹, do działań władz samorządowych w kontekście prawa do życia prywatnego i rodzinnego¹⁰ czy też do naruszeń poszczególnych praw migrantów i uchodźców przez Straż Graniczną¹¹.

Odpowiedzi udzielone w badaniu ankietowym wskazują jednak, że niektóre organy krajowe zajmujące się prawami człowieka deklarują swoje zaangażowanie na rzecz zachowania zgodności

⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwaly-anty-lgbt-fundusze-europejskie-mfipr>

⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pytanie-prejudycjalne-dzieci-rodzicow-jednej-plci-postanowienie-tsue>

⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ochrona-konkurencji-koncentracja-wolnosc-mediow-premier>

⁹ Zob. np. polski Naczelny Sąd Administracyjny, sprawa nr II OSK 3320/18, 9 grudnia 2020 r.

¹⁰ Przykładem może być sprawa rozstrzygnięta przez polski sąd rejonowy. Dotyczyła ona wniosku złożonego do organu samorządu terytorialnego o przyznanie świadczenia socjalnego „500+”. Świadczenie to przysługuje rodzinom mającym co najmniej dwoje dzieci. Wnioskodawca nie wyjaśnił odpowiednio swojej sytuacji rodzinnej, w związku z czym organ samorządu lokalnego zlecił przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Skarżący nie zgodził się na udział w tym wywiadzie, w związku z czym organ odmówił przyznania świadczenia. Sąd uznał, że organ nie naruszył art. 7 (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Nie zbadał jednak najpierw, czy prawo UE ma zastosowanie do tej sprawy.

¹¹ Zob. np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrok nr IV SA/Wa 2176/20, 22 lutego 2021 r.

ści z Kartą. **Rzecznik Finansowy**¹² stwierdził, że w swojej dotychczasowej praktyce stosował głównie analizy art. 21 Karty, dotyczący niedyskryminacji w zawieraniu umów z klientami na rynku finansowym, a także art. 38 Karty, dotyczący zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Rzecznik Finansowy opisał sprawę zgłoszoną przez Rzecznika Praw Obywatelskich, która dotyczyła wykluczenia z zakresu ubezpieczenia podróznego osób z niepełnosprawnością psychiczną i osób z doświadczeniem kryzysu zdrowia psychicznego, a także sprawę przepisów o ubezpieczeniach na życie, mających wpływ na kwestię ochrony konsumentów. Rzecznik Finansowy stwierdził, że dotychczas nie odnotował żadnego przypadku naruszenia postanowień Karty przez organy publiczne).¹³

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO)¹⁴ stwierdził, że wszystkie sprawy rozpatrywane przez jego urząd dotyczą egzekwowania prawa do ochrony danych osobowych, chronionego na mocy art. 8 Karty. PUODO wskazał, że wpływające do niego skargi czasami bezpośrednio odnoszą się do art. 8 Karty, a w innych przypadkach art. 7 lub 8 Karty jest przywoływany dopiero na etapie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wnoszonej w następstwie decyzji PUODO. PUODO potwierdził swoje zaangażowanie na rzecz zachowania zgodności z orzecznictwem sądów europejskich, w tym Trybunału Sprawiedliwości. PUODO wyjaśnił, że nie posiada żadnych statystyk dotyczących liczby spraw, w których powoływano się na Kartę.¹⁵

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców¹⁶ w udzielonej odpowiedzi wskazał, że w swojej dotychczasowej działalności interwencyjnej i procesowej odniósł się do art. 47 Karty i do odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości trzy razy (w latach 2019, 2020 i 2021). Niemniej jednak Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw wyjaśnił, że znaczenie art. 47 Karty w tych sprawach było ograniczone i zostało przywołane jedynie w celu wzmocnienia argumentacji, a nie jako jej zasadniczy element.¹⁷

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK)¹⁸ stwierdził, że choć sam urząd bezpośrednio nie stosuje Karty, to przedsiębiorcy w swoich zażaleniach na decyzje administracyjne UOKIK powołują się niekiedy na jej postanowienia. Dotyczy to m.in. art. 6 Karty (brak uzasadnienia decyzji), art. 47 Karty (naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej poprzez przeprowadzenie kontroli wykraczającej poza zakres zgody sądu), art. 7 i 8 Karty (naruszenie prawa strony do prywatności i ochrony danych) czy art. 21 i 31 Karty (działania dyskryminujące stronę). Niemniej jednak w przypadku wniesienia takiego zażalenia jego rozpatrzenie należy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie.¹⁹

Rzecznik Praw Pacjentów²⁰ stwierdził, że wpływają do niego skargi dotyczące kwestii zbliżonych do praw chronionych Kartą, takich jak naruszenie prawa pacjenta do godności, prawa do swobodnego i świadomego wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń medycznych, prawa do po-

¹² Zob. „Opracowanie mapy krajowych struktur zajmujących się prawami człowieka (rozdział poświęcony Polsce)”, s. 26-27.

¹³ Odpowiedź Rzecznika Finansowego udzielona w badaniu ankietowym, WSA.083.1.2023 RF/33/2023, 16 lutego 2023 r.

¹⁴ „Opracowanie mapy krajowych struktur zajmujących się prawami człowieka (rozdział poświęcony Polsce)”, s. 20-23.

¹⁵ Odpowiedź PUODO udzielona w badaniu ankietowym, DOL.023.67.2023.WL.DP, 16 lutego 2023 r.

¹⁶ „Opracowanie mapy krajowych struktur zajmujących się prawami człowieka (rozdział poświęcony Polsce)”, s. 29-30.

¹⁷ Odpowiedź Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, WPL.36.2023.DL, 14 lutego 2023 r.

¹⁸ „Opracowanie mapy krajowych struktur zajmujących się prawami człowieka (rozdział poświęcony Polsce)”, s. 33-36.

¹⁹ Odpowiedź UOKIK PUODO udzielona w badaniu ankietowym, DPR.071.27.2023, 24 lutego 2023 r.

²⁰ „Opracowanie mapy krajowych struktur zajmujących się prawami człowieka (rozdział poświęcony Polsce)”, s. 29-31.

szanowania życia prywatnego, prawa do zachowania tajemnicy informacji czy prawa do ochrony zdrowia. Skargi, które dotychczas wpłynęły do Rzecznika Praw Pacjenta dotyczyły wyłącznie naruszeń praw pacjentów przez podmioty lecznicze.²¹

Ponadto, jak już wcześniej stwierdzono²² Kartę Praw Podstawowych mogą w swojej pracy stosować **Rzecznicy Funduszy Europejskich** (zarówno szczebla krajowego, jak i regionalnego). W odniesieniu do Karty Praw Podstawowych UE działalność Rzecznika Funduszy Europejskich skupia się na skargach dotyczących egzekwowania postanowień Karty. W przypadku podejrzenia, że program operacyjny realizowany przez daną instytucję zarządzającą albo też niektóre działania instytucji zarządzającej związane z realizacją programu operacyjnego są niezgodne z Kartą Praw Podstawowych UE, osoba fizyczna ma prawo złożyć skargę do Rzecznika Funduszy Europejskich. Analizując skargę Rzecznik może zwrócić się do tej instytucji zarządzającej o wyjaśnienia, czy rzeczywiście dane prawo lub wolność wynikające z Karty nie są przez tę instytucję przestrzegane pomimo złożonego przez nią oświadczenia zawartego we wniosku o dofinansowanie. Następnie Rzecznik przedstawia swoje ustalenia instytucji zarządzającej. W przypadku naruszenia postanowień Karty Rzecznik informuje skarżącego o możliwości podjęcia dalszych działań, takich jak wniesienie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Praw Pacjenta lub sądu. W przypadku naruszenia wiążących przepisów prawa Rzecznik Funduszy Europejskich powiadamia również odpowiednie organy ścigania. Te same procedury obowiązują w przypadku, gdy do Rzecznika Funduszy Europejskich wpłynie skarga za pośrednictwem Komisji Europejskiej. Ogólnie rzecz biorąc Rzecznik Funduszy Europejskich jest zobowiązany do dokonania przeglądu zgodności programów operacyjnych oraz działań zarządzających nimi instytucji w ciągu 2 miesięcy od ich złożenia. W szczególnych przypadkach termin ten może zostać przedłużony. Osoba składająca wniosek lub skarżący muszą jednak zostać poinformowani we właściwy sposób o przedłużeniu terminu. Krajowy Rzecznik Funduszy Europejskich w latach 2018-2021 publikował roczne sprawozdania ze swojej działalności. Zgodnie z tymi sprawozdaniami **w 2021 r. do Rzecznika Funduszy Europejskich wpłynęło 119 wniosków/skarg** (spadek o 37% w porównaniu z 2020 r., kiedy to wpłynęło 189 wniosków/skarg). W 2019 r. liczba wniosków/skarg wyniosła 185, a w 2018 r. 135. Na podstawie tych wniosków/skarg Rzecznik Funduszy Europejskich wydał zalecenia skierowane do odpowiednich organów: w 2021 r. wydano 15 zaleceń, w 2020 r. - 17, w 2019 r. - 21, a w 2018 r. - 15. We wspomnianych sprawozdaniach omówiono przykłady wniosków/skarg dotyczących opóźnień w postępowaniach, nieprawidłowej organizacji lub kwestii dotyczących sposobu traktowania przez urzędników, które mogą wchodzić w zakres praw chronionych na mocy prawa do dobrej administracji (art. 41) lub prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 47), wymienionego w Karcie praw podstawowych. Żadne z tych sprawozdań nie wspomina jednak o samej Karcie ani o prawach w niej zagwarantowanych. W odpowiedzi na ankietę (krajowe) podmioty zarządzające funduszami UE stwierdziły, że nie wpłynęły do nich żadne wnioski ani skargi złożone na podstawie Karty.

Regionalni rzecznicy funduszy europejskich w ostatnich latach również publikują roczne sprawozdania ze swojej działalności. Sprawozdania te są dostępne na ich stronach internetowych. Opisują one zagadnienia, nad którymi pracowali oraz rozwiązania, które starają się wdrożyć. Podczas pro-

²¹ Odpowiedź Rzecznika Praw Pacjentów PUODO udzielona w badaniu ankietowym, RzPP-DWS-WPS.420.14.2023, 27 lutego 2023 r.

²² „Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnieniu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi (Sprawozdanie bazowe 1)”, s. 14-18.

wadzenia badania skontaktowaliśmy się z każdym z regionalnych rzeczników funduszy europejskich z pytaniem, czy wpłynęły do nich jakiegokolwiek wnioski lub skargi składane na podstawie Karty, a jeżeli tak, to w jaki sposób zostały one rozpatrzone. Do czasu opracowania niniejszego sprawozdania otrzymaliśmy 14 odpowiedzi (z 16). Większość z nich stwierdza, że dany rzecznik nie zajmował się sprawami dotyczącymi Karty, jednak 3 odpowiedzi opisują sprawy związane z jej stosowaniem.

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

W drugim przypadku Rzecznik Funduszy Europejskich **województwa warmińsko-mazurskiego** przekazał informację o jednej sprawie dotyczącej Karty. Dotyczyła ona skargi związanej z brakiem udzielenia odpowiedzi na wniosek o dofinansowanie projektu przez instytucję organizującą konkurs ofert na etapie weryfikacji formalnej. Skarżący twierdził, że weryfikacja formalna była nadmierna i dotyczyła w istocie merytorycznych aspektów projektu, co jego zdaniem naruszało chronione Kartą prawo do równego traktowania i niedyskryminacji. Niemniej jednak skarga ta została oddalona z uwagi na to, że ocena dokonana przez instytucję organizującą konkurs nie wykraczała poza podstawy prawne.

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

przeciwko osobom LGBT. Umieszczenie na liście będzie skutkowało oceną negatywną. Kryteria te mają również uwzględniać zgodność projektów z postanowieniami Karty pod względem metody realizacji, zakresu projektu oraz wnioskodawcy.

Na koniec należy wspomnieć, że odpowiedzi uzyskane od innych instytucji zajmujących się prawami człowieka nie wymieniają prawie żadnych spraw związanych ze stosowaniem Karty, co może być odzwierciedleniem niewystarczającego poziomu świadomości i wiedzy na temat zakresu jej stosowania. Kwestia ta będzie uwzględniona w szerszym zakresie w naszych przyszłych badaniach w ankiecie, która zostanie rozesłana do poszczególnych urzędników zaangażowanych we wdrażanie funduszy UE.

Stosowanie Karty podczas szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz szkoleń dla urzędników administracji publicznej i parlamentu

Dnia 16 marca 2023 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadziło pierwsze warsztaty dla przedstawicieli instytucji zarządzających, dotyczące egzekwowania postanowień Karty Praw Podstawowych UE. Zostały one zorganizowane w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. W szkoleniu wzięli udział koordynatorzy ds. Karty Praw Podstawowych z 26 programów krajowych i regionalnych, realizowanych w perspektywie finansowej 2021-2027, a także rzecznicy funduszy europejskich. Spotkanie zainaugurowało cykl warsztatów szkoleniowych dotyczących warunku zgodności programów finansowanych ze środków UE z Kartą Praw Podstawowych UE w obecnej perspektywie finansowej. Podczas spotkania omówiono zagadnienia wprowadzające w tematykę prawnej ochrony praw podstawowych w UE, wdrażania i stosowania Karty przez państwa członkowskie, a także praktyczne aspekty dotyczące weryfikacji stosowania Karty przez instytucje w ramach systemu realizacji funduszy unijnych.²³

Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez polskie sądy było tematem konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 25 września 2015 r. Po konferencji ukażała się publikacja zatytułowana „Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez polskie sądy: konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych”.

W 2014 r. Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS) oraz Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych wydały polską wersję książki zatytułowanej „Karta Praw Podstawowych jako żywy instrument”, będącej zarówno teoretycznym, jak i praktycznym przewodnikiem skierowanym do organów ścigania i praktyków, przede wszystkim sędziów i radców prawnych.²⁴

²³ Zob.: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 16 kwietnia 2023 r., <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/warsztaty-dla-instytucji-zarządzających-dotyczące-stosowania-karty-praw-podstawowych>, dostęp 14 czerwca 2023 r.

²⁴ Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władach, M. Wróblewski (ed), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników, Warszawa 2014. Zob. również: Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władach, The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument. Manual, Rome–Warsaw–Vienna 2014.

Naczelna Rada Adwokacka²⁵ oraz Krajowe Stowarzyszenie Adwokatów i Radców Prawnych²⁶ wspierały lub promowały różne organizowane w mniejszej skali warsztaty poświęcone stosowaniu Karty, uważając je za szczególnie ważne dla przyszłego stosowania Karty w swojej praktyce prawnej.

Stosowanie Karty w inicjatywach podnoszących świadomość oraz przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego (w tym środowisko akademickie)

Karta Praw Podstawowych UE była tematem kilku zorganizowanych w Polsce konferencji naukowych. Na przykład 25 maja 2021 r. przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce oraz Agencja Praw Podstawowych UE zorganizowały wydarzenie w formie zdalnej, zatytułowane „20 lat Karty Praw Podstawowych UE”. Zgromadziło ono zarówno unijnych, jak i polskich ekspertów w dziedzinie praw człowieka, reprezentujących różne instytucje, świat polityki oraz środowisko akademickie.

Ponadto w dniach 10-11 maja 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizował dużą konferencję naukową zatytułowaną „Karta Praw Podstawowych UE i jej znaczenie dla polskiego systemu prawnego”. Wydarzenie to zgromadziło naukowców zajmujących się prawami człowieka, a także praktyków i przedstawicieli różnych instytucji głównie z Polski, ale wzięli w nim również udział Emily O'Reilly, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Michael O'Flaherty, dyrektor Agencji Praw Podstawowych UE. Prowadzone podczas dwóch dni konferencji dyskusje panelowe obejmowały szeroki zakres tematów, z których każdy koncentrował się na innym rozdziale Karty.²⁷

Wśród pozostałych wydarzeń akademickich związanych z Kartą należy wymienić wydarzenie zorganizowane dnia 24 listopada 2021 r. w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej SWPS w Warszawie pod hasłem *Manifest „Każdy człowiek” - czy potrzebujemy nowych praw w Karcie Praw Podstawowych?*

Jeśli chodzi o dalsze przykłady wykorzystania Karty w polskim środowisku akademickim, to opublikowano kilka artykułów na jej temat. Poruszają one dwa główne obszary tematyczne - podstawowe problemy związane ze stosowaniem i egzekwowaniem Karty oraz kwestię jej zastosowania w świetle protokołu polsko-brytyjskiego.²⁸ Ogólnie rzecz biorąc **wykorzystanie Karty w polskim środowisku akademickim jest jednak ograniczone.**

²⁵ <https://www.adwokatura.pl/konferencje-i-szkolenia/karta-praw-podstawowych-w-polsce-terra-incognita/>

²⁶ Zob. np.: <https://kirp.pl/warsztat-na-temat-karty-praw-podstawowych-ue/>

²⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/karta-praw-podstawowych-i-jej-znaczenie-dla-polskiego-systemu-prawnego>

²⁸ Zob. np.: Krystyna Kowalik-Bańczyk i Mirosław Wróblewski, Application of the Charter of Fundamental Rights by Polish Courts and the Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal, Yearbook of Polish European Studies 2015, 18, 239-266; Magdalena Szubska, Geneza i znaczenie dla unijnego porządku prawnego Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Polski Rocznik Prawa Człowieka i Prawa Humanitarnego 9, 2018; Marcin Woźniak, Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej w perspektywie Kart Praw Podstawowych UE, Rocznik Administracji Publicznej 2021 (7); Roman Szewczyk, „Karty Praw Podstawowych” Unii Europejskiej, Studia Elbląskie 11, 243-255, 2010; Andrzej Jackiewicz, Problematyka praw człowieka w świetle Kart Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską, Studia Europejskie, 2/2003; Marek Jaśkowski, Konsekwencje prawne Protokołu nr 30, w sprawie stosowania Kart praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, no. 4(40), 2013, s. 29-50.

Karta a sądy od czasu wejścia Karty w życie. Wybrane przykłady orzecznictwa przedstawiające potencjał Karty

Ogólnie rzecz biorąc Karta stosowana jest przez polskie sądy rzadko. Może o tym świadczyć fakt, że baza orzeczeń prowadzona przez FRA zawiera zaledwie 16 polskich spraw, w których wystąpiło bezpośrednio odniesienie do Karty. Na potrzeby poniższej analizy dokonano celowego wyboru orzeczeń sądów krajowych tak, aby opisać i przeanalizować orzeczenia, w których Karta odegrała istotną rolę. Celem było przedstawienie orzeczeń wydanych przez sądy najwyższej instancji. Dlatego też skupiono się na orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (4 orzeczenia) i Sądu Najwyższego (2 orzeczenia). Orzeczenia te zostały również wybrane na podstawie tego, że uznano je za najbardziej istotne dla rozwoju prawa i/lub takie, w których Karta wywarła największy wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Polska / Naczelny Sąd Administracyjny / III OSK 3746/21 / 28 czerwca 2022 r.²⁹

Sprawa dotyczy uchwały Rady Gminy Istebna w sprawie „powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową”. Uchwała ta została uznana za niezgodną z prawem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po złożeniu skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik, wśród innych podstaw prawnych, wskazał na naruszenie art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 oraz art. 45 Karty Praw Podstawowych poprzez naruszenie prawa do życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi oraz zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i identyfikację płciową. W uzasadnieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach istotną rolę w uznaniu, że uchwała gminy była dyskryminująca wobec osób LGBT odegrał art. 21 ust. 1 Karty.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach został zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Prokuratora Krajowego, Gminę Istebna oraz fundację Ordo Iuris. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił jednak te skargi i utrzymał wyrok w mocy. W uzasadnieniu NSA również powołał się na art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych jako zasadę i standard niedyskryminacji, które naruszyła uchwała gminy o „strefie wolnej od LGBT” podważając zakaz dyskryminacji osób nieheteronormatywnych w obszarze zatrudnienia.

Polska / Naczelny Sąd Administracyjny / I ONP 1/14 / 30 maja 2014 r.³⁰

W tej sprawie Karta pojawiła się w kontekście dopuszczalności zarzutów naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) jako zarzutów naruszenia prawa unijnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że fakt, iż Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

²⁹ <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523455430/1/iii-osk-3746-21-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?keyword=III%20OSK%203746~2F21&cm=STOP>

³⁰ <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521654865/1?directHit=true&directHitQuery=I%20ONP%201~2F14>

(która od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (Dz.U.UE.C.2007.306.1) ma status prawny równy traktatom) nie zmienia statusu prawnego EKPC.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktat o Unii Europejskiej zawierają mianowicie odniesienie do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Pierwsze zdanie ustępu 5 preambuły Karty Praw Podstawowych stanowi, że „Niniejsza Karta potwierdza, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z (...) Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...) oraz z orzecznictwa (...) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...)”. Z kolei art. 52 ust. 3 Karty stanowi: „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”. Celem tego postanowienia jest zapewnienie spójności między standardem ochrony praw człowieka i podstawowych wolności (system wynikający z Konwencji) a standardem ochrony praw podstawowych (system wynikający z Karty UE), a także zapobieganie powstaniu rozbieżności między tymi dwoma standardami, w tym wypracowanymi w drodze orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i w drodze orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Trybunał stwierdził jednak, że nie oznacza to, iż Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest częścią prawa Unii Europejskiej. Z aktualnego stanu prawa Unii Europejskiej wynika więc, że Unia Europejska nie jest stroną Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a Konwencja nie jest aktem stanowiącym część systemu prawnego Unii.

Polska / Naczelny Sąd Administracyjny / II GSK 3236/17³¹

W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że Karta Praw Podstawowych UE przewiduje możliwość nakładania ograniczeń na wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo własności. Ponieważ sektor gier hazardowych niesie ze sobą ryzyko uzależnienia graczy, jego monitorowanie oraz ograniczenie dostępności hazardu, a tym samym zmniejszenie jego wpływu na społeczeństwo stanowi cel uznany przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Dlatego też przepisy krajowe, które nie zakazują hazardu całkowicie, a jedynie zawierają uregulowania mające na celu ograniczenie jego dostępności oraz zwiększenie kontroli nad branżą hazardową nie mogą być uznane za naruszające prawa i wolności człowieka przewidziane w Karcie Praw Podstawowych.

W sprawie tej strona w skardze kasacyjnej przywołała artykuły 15-17 Karty. Rozpatrując zarzuty Trybunał od razu odrzucił rozważania dotyczące art. 15 Karty, gdyż przyznaje on ochronę osobom fizycznym, które mają swobodę wyboru zawodu i podjęcia pracy, a nie osobom prawnym, które takiej możliwości nie mają. W odniesieniu do dwóch pozostałych wolności (art. 16 Karty - wolność prowadzenia działalności gospodarczej i art. 17 Karty regulujący prawo własności) należy zauważyć, że Karta stanowi zbiór praw mających na celu zagwarantowanie poszanowania godności czło-

³¹ <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523126709/1/ii-gsk-3236-17-ograniczenia-w-organizowaniu-gier-hazardowych-a-swoboda-dzialalnosci-gospodarczej...?cm=RELATIONS>

wieka, wolności, równości i solidarności, więc jej wykładnia musi uwzględniać ten cel. Prawa i wolności zagwarantowane w Karcie nie mają jednak charakteru absolutnego. Sąd orzekł, że prawa, które gwarantują wolności nadrzędne, takie jak godność, prawo do życia, prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej człowieka, prawo do ochrony zdrowia czy prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego muszą mieć pierwszeństwo przed prawami ekonomicznymi. Wskazuje na to preambuła, która stanowi, że Unia opiera się na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności, a także opiera się na zasadach demokracji i praworządności. Ustanawiając obywatelstwo Unii i tworząc przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swoich działań i kładzie nacisk na prawa osobiste, a także na porządek, w jakim przedmiotowe wolności zostały uregulowane w Karcie Praw Podstawowych UE. Ponadto należy podkreślić, że sama Karta przewiduje możliwość nałożenia ograniczeń na wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności, stanowiąc, że istnieje „wolność prowadzenia działalności gospodarczej”, ale „zgodnie z prawem wspólnotowym oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi” oraz że „korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej, jeżeli jest to konieczne ze względu na interes ogólny”, co ma miejsce w omawianej sprawie.

Trybunał uznał, że sektor gier hazardowych niesie ze sobą ryzyko uzależnienia graczy, w związku z czym jego monitorowanie oraz ograniczenie dostępności hazardu, a tym samym zmniejszenie jego wpływu na społeczeństwo stanowi cel uznany przez TSUE. Dlatego też przepisy krajowe, które nie zakazują hazardu całkowicie, a jedynie zawierają uregulowania mające na celu ograniczenie jego dostępności oraz zwiększenie kontroli nad branżą hazardową nie mogą być uznane za naruszające prawa i wolności człowieka przewidziane w Karcie praw podstawowych³². Tym samym sąd stwierdził, że nie ma podstaw do uznania, iż sąd I instancji stosując przepisy ustawy o grach hazardowych naruszył art. 15-17 Karty praw podstawowych.

Polska / Sąd Najwyższy / BSA I-4110-1/20 / 5 grudnia 2019 r.

Po opublikowaniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 dotyczących pytań prejudycjalnych skierowanych przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego oraz po zastosowaniu wykładni prawnej dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie nr III PO 7/18 zakończonej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. niektóre sądy powszechne skierowały do Sądu Najwyższego kolejne pytania prawne dotyczące testu niezbędnego do ustalenia, czy sprawa została rozpoznana przez niezawisły sąd, a także skutków stwierdzenia, że sąd rozpoznający sprawę nie spełnia kryteriów niezawisłości, bezstronności i bycia ustanowionym ustawą w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. W celu zagwarantowania jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych, a także własnego orzecznictwa Sądu Najwyższego, które wpływa na orzecznictwo sądów powszechnych Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o połączenie Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w celu rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego.

³² Zob. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2018 r., sygn. II GSK 3167/17 oraz z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II GSK 5080/16.

Sąd Najwyższy musiał rozstrzygnąć konflikt między prawem krajowym a prawem UE, w tym Kartą, na potrzeby spraw, w których osoby fizyczne odwołują się od wydanych w odniesieniu do nich orzeczeń sądowych z powodu braku niezawisłości sędziów, którzy je wydali. Sprawy te wynikają z faktu powołania sędziów zgodnie z nową procedurą przewidzianą w ustawie o reformie wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. zmieniającej skład Krajowej Rady Sądownictwa. Reforma ta została uznana za naruszenie art. 45 Konstytucji RP, art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej w ten sposób, że skład sądu z udziałem tak powołanej osoby jest niezgodny z prawem, w związku z czym postępowanie w takiej sprawie powinno zostać wznowione. Co istotne, w uzasadnieniu wyroku wprost odniesiono się do kwestii kolizji przepisów Konstytucji RP dotyczących powoływania sędziów z artykułem 47 Karty i wymogami w niej przewidzianymi, potwierdzając pierwszeństwo Karty i prawa unijnego przed prawem krajowym. Prawo krajowe zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego, wydanym w następstwie wyroku TSUE, nie może utrudniać skutecznej ochrony praw podstawowych UE poprzez ograniczenie uprawnienia sądu do niestosowania sprzecznych z prawem unijnym przepisów prawa państwa członkowskiego.

Polska / Sąd Najwyższy / III UZP 4/18/ 2 sierpnia 2018 r.

Przyjęta w 2017 r. reforma wymiaru sprawiedliwości przewidywała m.in. nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym poprzez obniżenie wieku przejścia sędziów w stan spoczynku z 70 do 65 lat. Zmiana ta spotkała się z dużą krytyką jako naruszenie zasady nieusuwalności sędziów, stanowiącej kluczowy element zasady skutecznej ochrony sądowej oraz zasady praworządności. W sprawie tej istotną kwestią była konstytucyjność i zgodność reformy z podstawowymi prawami i wartościami UE, ponieważ niektórzy członkowie składu orzekającego już w czasie trwania postępowania osiągnęli wiek 65 lat. W efekcie Sąd Najwyższy musiał odpowiedzieć na pytanie, czy przed rozstrzygnięciem istoty sprawy skład orzekający powinien zostać zmieniony. Stan faktyczny w tej sprawie był podobny, jak w sprawie rozstrzygniętej przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z listopada 2012 r. (C-286/12) dotyczącym podobnej reformy na Węgrzech. Kwestia tej reformy została ostatecznie rozstrzygnięta w świetle zakazu dyskryminacji zawartego w prawie unijnym. W sprawie polskiej nowym aspektem była decyzja Sądu Najwyższego o sformułowaniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, odnoszącego się do zasad praworządności i skutecznej ochrony sądowej.

Znaczenie tej sprawy dla niniejszego sprawozdania wynika z bezpośredniego i wyraźnego odniesienia do art. 47 Karty Praw Podstawowych UE w celu przeglądu przepisów prawnych, które nie regulują w bezpośredni sposób prawa do orzekania ani dostępności środków ochrony sądowej. Był to ważny krok w kierunku rozszerzenia zakresu Karty oraz szerszej rozumianych praw podstawowych i wartości UE na ogólne rozwiązania zawarte w systemach konstytucyjnych i politycznych państw członkowskich. Co szczególnie istotne, odwołując się do orzecznictwa TSUE poczynając od wyroku w sprawie Factortame (C-213/89) Sąd Najwyższy uznał, że wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sądów, postrzegane w ujęciu systemowym i ogólnym były na tyle poważne, że uzasadniały zastosowanie środków tymczasowych zawieszających przedmiotowe przepisy, które nie dotyczyły bezpośrednio sytuacji jednostki.

Polska / Sąd Najwyższy / II PK 199/16³³

Wyrok ten dotyczy wpływu art. 30 Karty na interpretację zarówno prawa unijnego, jak i polskiego przez polskie sądy. Sąd Najwyższy uznał, że ochrona przewidziana w art. 30 Karty dotyczy przypadków nieuzasadnionego zwolnienia. Odnosi się ona do zasadności zwolnienia w sensie merytorycznym, a nie formalnym. Wskazano, że wypowiedzenie stosunku pracy należy uznać za nieuzasadnione, chyba że wykazano istnienie obiektywnej przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, a ponadto zostały zachowane wymogi proceduralne.

W swojej skardze kasacyjnej powód, zwolniony pracownik, powołał się na art. 30 Karty. Uznał on bowiem, że sąd II instancji naruszył ten artykuł uznając, że pozwany, były pracodawca nie miał obowiązku pisemnego uzasadnienia przyczyny wypowiedzenia. Tymczasem zdaniem powoda art. 30 Karty przewiduje, że każdy pracownik jest objęty ochroną przed nieuzasadnionym zwolnieniem.

Omawiając ten argument Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności odniósł się do ograniczonego zakresu stosowania Karty w Polsce, wynikającego z protokołu polsko-brytyjskiego. Sąd Najwyższy uznał, że art. 30 Karty powinien przynajmniej wpływać na proces dokonywania wykładni przepisów zarówno prawa unijnego, jak i prawa polskiego przez polskie sądy.

Niemniej jednak Sąd Najwyższy uznał, że należy zwrócić uwagę na zakres ochrony przyznanej na mocy art. 30 Karty. Jak wynika z jego dosłownego brzmienia, przewidziana w tym przepisie ochrona dotyczy przypadków nieuzasadnionego zwolnienia. Chodzi tu o uzasadnienie zwolnienia w sensie merytorycznym, a nie formalnym. Sąd zważył dalej, że w piśmiennictwie wskazuje się, iż wypowiedzenie stosunku pracy należy uznać za nieuzasadnione, chyba wykazano istnienie obiektywnej przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, a ponadto zostały zachowane wymogi proceduralne. Tymczasem powszechnie przyjmuje się, że art. 30 Karty odnosi się do ogółu rozwiązań legislacyjnych chroniących przed arbitralnym rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę. Sąd Najwyższy zgodził się zatem z sądami obu instancji, że rozwiązanie umowy o pracę z powodem było merytorycznie uzasadnione, gdyż powód miał problemy z utrzymaniem dyscypliny i prawidłowym wykonywaniem obowiązków, a zatem to przyczyny merytoryczne legły u podstaw rozwiązania z nim umowy o pracę za wypowiedzeniem. Oznacza to, że pracodawca działał na podstawie obiektywnych okoliczności, a nie swojej subiektywnej opinii. Jednocześnie należy zauważyć, że spełnione zostały wszystkie przesłanki formalne, gdyż kodeks pracy nie przewiduje obowiązku zawarcia uzasadnienia w treści wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony, a takiego bezpośredniego obowiązku nie można również wywieść z przepisów prawa europejskiego.

Polska / Sąd Rejonowy w Nowym Sączu / I Ns 376/19 / 19 kwietnia 2019 r.

Chociaż sprawy wybrane do celów niniejszego opracowania wywodzą się z sądów najwyższej instancji w systemie polskiego sądownictwa to należy podkreślić, że w niektórych przypadkach sto-

³³ <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522431729/1/ii-pk-199-16-oddzialywanie-art-30-karty-praw-podstawowych-unii-europejskiej-na-proces-dokonywania...?cm=RELATIONS>

sowanie Karty przez sądy niższego szczebla może mieć istotne konsekwencje dla ogólnego ustanowienia ochrony praw podstawowych. W postanowieniu z kwietnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu zdecydował o wpisaniu osoby częściowo ubezwłasnowolnionej na listę wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Postępowanie toczyło się z udziałem Polskiej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która zdecydowała się przystąpić do sprawy w celach strategicznych. W swoim postanowieniu sąd, odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego czynnego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnością intelektualną, a także do niektórych spraw przed TSUE dotyczących uzasadnionych ograniczeń czynnego prawa wyborczego przywołał m.in. art. 39 Karty Praw Podstawowych, zgodnie z którym „każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania [...]” oraz że wybory te są „bezpośrednie [i] powszechne”. Sprawa jest szczególnie warta odnotowania, po pierwsze ze względu na to, że odniesienie do prawa UE i EKPC zostało wykorzystane jako podstawa prawna niestosowania krajowego przepisu Kodeksu wyborczego, który wyraźnie wyłącza prawo do głosowania obywateli ubezwłasnowolnionych, a po drugie ze względu na fakt, że Konstytucja RP w art. 62 zawiera analogiczne wyłączenie w odniesieniu do wyborów krajowych. Wyrok w sprawie posłużył jako argument do złożenia kolejnego wniosku do senatu o zmianę zaskarżonych przepisów. Izba podjęła decyzję o wszczęciu procedury ustawodawczej w części spełniającej postulat przyznania osobom ubezwłasnowolnionym prawa do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Możliwa przyszła rola i wartość dodana Karty w poprawie sytuacji w dziedzinie ochrony praw podstawowych na poziomie krajowym

Bez zagłębiania się w dalszą szczegółową analizę niniejsze opracowanie ma na celu nakreślenie zaobserwowanych potwierdzonych oraz potencjalnie obiecujących praktyk, pozwalających na szersze wykorzystanie potencjału praw podstawowych UE w ochronie praw i wolności jednostki na poziomie krajowym. Sprawy sądowe oraz spostrzeżenia omówione w poprzednich częściach niniejszego sprawozdania wykazują pewne podobieństwa oraz punkty wspólne, które decydują o skutecznym stosowaniu Karty lub wręcz przeciwnie – o jej niestosowaniu. Te punkty wspólne do pewnego stopnia wydają się mieć zastosowanie bez względu na rodzaj omówionych tu obszarów praktyki prawnej (postępowania ustawodawcze, administracyjne, sądowe, a także szkolenia, działania edukacyjne i rzecznicze).

1. Na wstępie, co wynika z **wciąż istniejącego problemu zbyt niskiej świadomości dotyczącej samej Karty** wśród przedstawicieli zawodów prawniczych i urzędników państwowych, a **właściwiej interpretacji art. 51 w sprawach dotyczących środków krajowych, konieczne wydaje się przedstawienie na każdym etapie danego postępowania pewnych wstępnych uwag ogólnych na temat Karty** w konkretnym kontekście danej sprawy oraz **wykazanie w sposób jasny i przekonujący, że Karta może mieć do niej zastosowanie** albo też, w przypadku niepewności lub wątpliwości, przedstawienie ewentualnego uzasadnienia na podstawie analogicznego orzecznictwa TSUE, a nawet aktywne wstępne sformułowanie ewentualnego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jak przedstawiono powyżej, warunki zastosowania Karty na poziomie krajowym, czy to w postępowaniu ustawodawczym, czy też sądowym są kwestią problematyczną i stanowią pierwszą z przeszkód na drodze do rozpoczęcia jej skutecznego stosowania. Niektóre z tych przeszkód wynikają z ustaleń strukturalnych i formalnych dotyczących danej procedury (procedury ustawodawczej), co wymaga większego wysiłku w postulowaniu i wspieraniu idei stosowania Karty. Jeżeli nawet, formalnie rzecz biorąc, system prawny opiera się na założeniu, że organy państwowe, w szczególności trybunały znają i stosują prawo w całości, to ustalenia empiryczne pokazują, **że dogłębna znajomość Karty nie powinna być traktowana jako rzecz oczywista.**

2. Problem braku świadomości i wiedzy dotyczy nie tylko Karty, ale prawa UE w ogólności. Jest to problem systemowy: nawet w przypadku młodszego pokolenia prawników znajomość prawa UE może być zbyt ograniczona, ponieważ nauczanie prawa UE w przypadku większości programów studiów prawniczych jest obecnie ograniczone do zaledwie jednego lub dwóch semestrów. Podniesienie świadomości podstawowych zasad prawa UE mogłoby w efekcie przyczynić się do lepszego wdrożenia Karty. W świetle powyższych uwag **podczas odnoszenia się do jej postanowień** pomocne może być ich **powiązanie z konkretnym aktem prawnym UE oraz podsumowanie podstawowych zasad dotyczących stosowania prawa UE na szczeblu krajowym**.

3. Odnosząc się do poprzedniej uwagi należy powtórzyć spostrzeżenie sformułowane w pierwszym badaniu podstawowym przeprowadzonym w ramach niniejszego projektu czyli wniosek, że **czynniki utrudniające wykorzystanie Karty** w Polsce w celu dokonania przeglądu środków krajowych **mogą wynikać z bardziej ogólnego problemu w postępowaniach administracyjnych i sądowych, dotyczącego warunków kontroli konstytucyjności i kontroli zgodności z Konwencją**. Chociaż konstytucja przewiduje obowiązek stosowania jej przepisów jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, to przesłanki niestosowania sprzecznych z nią aktów ustawodawczych były tradycyjnie interpretowane w sposób ograniczony i skoncentrowane wokół działalności Trybunału Konstytucyjnego, co jest bliskie scentralizowanemu modelowi kontroli konstytucyjności. Ten sposób rozumowania może w tym kontekście we wtórny sposób wpływać na stosowanie prawa UE. Konieczne jest zatem **informowanie oraz podnoszenie świadomości na temat przesłanek stosowania prawa UE zgodnie z zasadą pierwszeństwa oraz zasadą praktycznej skuteczności prawa UE - *effet utile***. **Warunki te są znacznie łatwiejsze do spełnienia i sprawiają, że w poszczególnych postępowaniach kontrola zgodności z prawem UE staje się znacznie bardziej dostępna niż kontrola konstytucyjności**. A fortiori może pojawić się jeszcze większy problem dotyczący konfliktu między krajowym prawem konstytucyjnym (i jego interpretacją przez Trybunał Konstytucyjny) a prawem unijnym, który może wydawać się trudny do rozwiązania przez dany organ lub trybunał wyłącznie za pomocą narzędzi interpretacji prawa.

4. Po trzecie, kluczowe dla stosowania Karty jako instrumentu wnoszącego rzeczywisty wkład w rozwój systemu ochrony praw podstawowych wydaje się jej umiejscowienie wśród innych krajowych i międzynarodowych systemów i mechanizmów tradycyjnie wykorzystywanych w tym kontekście. **Szczególnie ważne jest wykazanie w jaki sposób standardy ochrony praw podstawowych wynikające z Karty różnią się od innych źródeł prawa w dziedzinie ochrony praw człowieka**, w szczególności od krajowego prawa konstytucyjnego, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (lub w stosownych przypadkach Konwencji Genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. oraz protokołu do niej z dnia 31 stycznia 1967 r., dotyczącego statusu uchodźców), do których wyraźnie odnosi się tekst Karty, ale także od innych instrumentów ochrony praw człowieka (zwłaszcza konwencji ONZ i decyzji Komitetu ONZ). W przypadku niektórych praw i wolności zapisanych w Karcie różnica może być zauważalna już w samym sposobie ich językowego sformułowania. Niektóre z tych sformułowań są bardziej precyzyjne i dopracowane niż w prawie krajowym (np. w przypadku polski standard dotyczący prawa do urlopu).

5. Z drugiej strony, zwłaszcza **w sprawach, w których brak jest utrwalonego orzecznictwa TSUE w danej kwestii lub brak jest unijnego prawa wtórnego, które mogłoby służyć jako punkt odniesienia przy interpretacji postanowień Karty istotne wydaje się uzupełnienie uzasadnienia i argumentacji dotyczącej ich stosowania i znaczenia poprzez odwołanie się do innych źródeł podstawowych praw i wolności.** Stosowanie Karty wydaje się skuteczne szczególnie wówczas, gdy towarzyszą mu uwagi dotyczące **orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**, które zgodnie z wyraźną zasadą przewidzianą w art. 52 par. 3 określa minimalny standard ochrony zapewnianej przez Kartę. Wraz z innymi instrumentami międzynarodowymi (konwencją ONZ i prawem miękkim) stanowi to solidną podstawę do stosowania Karty (zob.: ostatnia sprawa omówiona w rozdziale dotyczącym stosowania Karty w sądach). Innym możliwym punktem odniesienia są **tradycje konstytucyjne państw członkowskich**, tj. przedstawione w sposób porównawczy standardy istniejące w innych państwach członkowskich UE. Można je również włączyć do argumentacji dotyczącej prawa UE poprzez bardzo szeroko rozumianą koncepcję „ogólnych zasad prawa UE”.

6. Decydującym argumentem przemawiającym za stosowaniem wynikającego z Karty standardu ochrony praw podstawowych - w świetle konkurujących ze sobą instrumentów ochrony praw człowieka - może być **systemowa interpretacja praw podstawowych i wartości wynikających z zasady praworządności, charakterystyczna dla porządku prawnego UE.** System prawa unijnego ze względu na samą swoją strukturę obejmuje zasady, które nie występują w innych porządkach prawnych i które mogą stanowić wtórny czynnik bardziej skonsolidowanej, poszerzonej ochrony praw podstawowych (takie jak np. zasada **wzajemnego zaufania**, która może pozwolić na **ustalenie minimalnych standardów** praw i wolności jednostki z wykorzystaniem analizy prawnoporównawczej lub zasad z nią związanych, takich jak np. **klauzula nieobniżania poziomu ochrony**, wypracowana ostatnio w orzecznictwie TSUE począwszy od wyroku w sprawie Reppublika nr C-896/19) (zob.: Polskie sprawy przed TSUE dotyczące praworządności).

7. Wyraźnie zaobserwowano, że stosowanie Karty jest bardziej skuteczne w przypadkach, w których dana kwestia została szczegółowo uregulowana **w prawie wtórnym UE, które może służyć jako punkt odniesienia dla przeglądu środków krajowych** stanowiąc konkretny, szczegółowy wyraz danego prawa lub wolności. **Podobny sposób rozumowania można zastosować w przypadkach, w których interpretacja Karty jest poparta oficjalnym stanowiskiem instytucji UE**, takich jak Komisja Europejska (postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) lub Parlament Europejski (rezolucje), które to stanowisko służy jako wsparcie podczas dyskursu na temat stosowania postanowień Karty w znaczeniu, które może być uznane za niepewne lub niezasadnione twardymi przepisami prawa.

8. Ponadto wydaje się, że stosowanie Karty jest szczególnie skuteczne w przypadkach, **w których przyjmuje się całościowe, systemowe podejście** do promowania określonego standardu praw podstawowych. Mowa tutaj o przypadkach, w których **działania były prowadzone równoległe na wielu poziomach, na przykład w postępowaniach sądowych i jednocześnie w rzecznictwie parlamentarnym** opartym na prawie do składania petycji. Podobny czynnik sukcesu dotyczy **strategicznych postępowań sądowych.** Z punktu widzenia ostatnich zmian w zakresie ochro-

ny praworządności w Polsce warto odnotować, że **szczególnie skuteczne może być wszczęcie postępowania nie tylko na poziomie krajowym**, ale także przed instytucjami międzynarodowymi czy unijnymi, których działalność może stanowić dodatkowy czynnik **zewnętrznej presji**, sprzyjający ochronie praw podstawowych (co wyraźnie zaobserwowano w przypadku tzw. stref wolnych od LGBT, gdy doprowadziło to do przyjęcia kolejnych mechanizmów zabezpieczających przestrzeganie praw podstawowych w ramach funduszy unijnych poprzez tzw. mechanizm warunkowości czy wprowadzenie horyzontalnego warunku przestrzegania postanowień Karty).

9. Zgodnie z poprzednią uwagą, niektóre przypadki skutecznego zastosowania Karty, omówione w niniejszym sprawozdaniu mają również inną cechę wspólną, związaną z **żywym zainteresowaniem debatą publiczną** na ich temat, które pojawia się na etapie poprzedzającym ich ostateczne rozstrzygnięcie. **Wprowadzenie sprawy do krajowego, a zwłaszcza międzynarodowego dyskursu publicznego w mediach i instytucjach publicznych stanowi wyraźny czynnik sukcesu w stosowaniu Karty** (zob.: przypadki stref wolnych od LGBT).

10. Na koniec należy stwierdzić, że stosowanie Karty może być skuteczne na każdym etapie postępowania i na każdym szczeblu struktury administracyjnej lub sądowej. W perspektywie danego postępowania **argument dotyczący Karty powinien być wprowadzony i rozwijany od samego początku**, gdyż w wielu sprawach przedstawionych w niniejszej analizie szczegółowa interpretacja Karty lub też jej zastosowanie do danej sprawy mogą rodzić wątpliwości i kontrowersje. Kwestie te wymagają szerokiego omówienia poprzez wymianę spostrzeżeń podczas danego postępowania, zwłaszcza w przypadku postępowań sądowych.

Wnioski

Niniejsze sprawozdanie przedstawia niektóre podstawowe ustalenia dotyczące stosowania Karty Praw Podstawowych UE w Polsce. Odnosząc się do wielu rodzajów praktyki prawnej oraz działań rzeczniczych i politycznych, wspartych obserwacjami empirycznymi i przykładami wybranych spraw, określono pewne istotne wady osadzenia Karty w krajowym porządku prawnym i kulturze prawnej w Polsce. Niektóre z tych wad mają charakter systemowy, w tym dotyczący wymogów formalnych i proceduralnych procesu ustawodawczego (w szczególności wymogów dotyczących oceny skutków inicjatyw prawnych), braku świadomości i rzetelnych szkoleń na temat prawa UE wśród urzędników, restrykcyjnego podejścia do warunków kontroli zgodności z prawem UE przez organy administracyjne i sądy, związanego prawdopodobnie z pewnymi aspektami kultury kontroli konstytucyjnej w Polsce i wreszcie z podziałem władzy w danym krajowym i globalnym środowisku politycznym obejmującym wiele instytucji. Przeanalizowane przykłady pozwoliły również na sformułowanie, w oparciu o stwierdzone punkty wspólne, pewnych hipotetycznych lub potwierdzonych czynników sukcesu w stosowaniu Karty, związanych ze sposobem rozumowania prawnego, umiejscowieniem Karty w całościowym kontekście innych źródeł i instrumentów ochrony praw człowieka (w szczególności EKPC) oraz rzecznictwem dotyczącym Karty na płaszczyźnie społecznej, politycznej i prawnej (w tym podczas strategicznych postępowań sądowych). Niektóre z tych czynników są również związane z zasadniczą kwestią dotyczącą określenia zakresu zastosowania Karty, a także z podstawowymi zasadami prawa UE jako takiego oraz warunkami jego stosowania w celu dokonania przeglądu i ewentualnego zaprzestania stosowania sprzecznych z Kartą środków krajowych, które to kwestie mogą stanowić znaczną przeszkodę w skutecznym stosowaniu Karty. Spostrzeżenia dotyczące wybranego orzecznictwa pokazują również, że specyfika porządku prawnego UE, w tym jego podstawowe zasady (wzajemne zaufanie, lojalna współpraca) wynikające z jego złożonej struktury mogą wzmocnić zalecany standard dotyczący praw podstawowych do celów jego przyszłego wykorzystania.



———— 35 LAT ————
**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**
1988 – 2023

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Infolinia Obywatelska: 800 676 676

bip.brpo.gov.pl