

Korzystanie z funduszy UE przy jednoczesnym przestrzeganiu i propagowaniu praw podstawowych.

Przewodnik dotyczący stosowania nowego warunku podstawowego zgodności z Kartą

Praktyczne wskazówki w zakresie tworzenia polityk



35 LAT
RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH
1988 – 2023

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Norway grants

Warszawa, październik-listopad 2023 r.

Opracowali: Marta Sznajder i Cezary Węgliński
redakcja: Mirosław Wróblewski

Spis treści

Uwagi wprowadzające	4
Ankieta online na temat stosowania Karty przez instytucje wdrażające fundusze UE	6
Opracowanie przewodnika „Stosowanie Karty Praw Podstawowych przy wydatkowaniu funduszy UE - praktyczne wskazówki dla instytucji krajowych” oraz listy kontrolnej zgodności z Kartą Praw Podstawowych UE przy wdrażaniu funduszy UE.	8
Proces konsultacji i szkolenia w zakresie wykorzystania wyników projektu przez organy wdrażające fundusze UE w praktyce	10
Załącznik 1 - lista pytań zawartych w ankiecie	12

Uwagi wprowadzające

Niniejsze wytyczne „Korzystanie z funduszy UE przy jednoczesnym przestrzeganiu i propagowaniu praw podstawowych: Przewodnik dotyczący stosowania nowego warunku podstawowego zgodności z Kartą” przedstawia proces opracowywania narzędzi stworzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach projektu mającego na celu wzmocnienie mechanizmów zgodności z Kartą Praw Podstawowych UE podczas wydatkowania funduszy UE na szczeblu krajowym, a mianowicie krajowego przewodnika zatytułowanego „Stosowanie Karty Praw Podstawowych przy wydatkowaniu funduszy UE - praktyczne wskazówki dla władz krajowych” oraz listy kontrolnej zgodności z Kartą, która stanowi integralny element przewodnika. Niniejsze wskazówki przedstawiają zbiór kluczowych spostrzeżeń i zaleceń projektowych i wykonawczych, które mogą posłużyć jako przykład dla innych decydentów na poziomie tworzenia polityk, zainteresowanych dążeniem do poprawy wdrażania prawa międzynarodowego i unijnego na szczeblu krajowym.

Celem niniejszych wskazówek jest przedstawienie możliwego procesu tworzenia konkretnych narzędzi, które zostały opracowane w porozumieniu z przedstawicielami organów ustawodawczych i centralnych instytucji wykonawczych oraz władz lokalnych. Wskazówki te opisują, w jaki sposób instytucje zarządzające, organy publiczne, krajowe instytucje do spraw praw człowieka, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne właściwe podmioty mogą współpracować w celu spełnienia warunku podstawowego przestrzegania Karty i wzmocnienia mechanizmu zapewnienia zgodności z Kartą w trwały sposób, który zamiast ograniczać się do administracyjnego zaznaczania rubryk będzie wzmocniał krajowy cykl finansowania w pełni zorientowany na prawa człowieka. Niniejsze wskazówki są zgodne z nowymi zasadami warunkowości dotyczącymi Karty, wprowadzonymi przez rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów. Realizacja tych zasad wymaga wspólnych wysiłków na poziomie krajowym ze strony wielu podmiotów w celu upewnienia się, że wykorzystanie funduszy UE nie będzie się przyczyniać do ewentualnych naruszeń praw podstawowych, a wręcz przeciwnie, że prawa podstawowe będą upowszechniane we wszystkich działaniach współfinansowanych z funduszy UE, aby uniknąć odpowiedzialności państwa i ewentualnych sankcji na mocy prawa UE z tego tytułu.

Niniejsze wytyczne opisują trzy główne etapy procesu projektowania krajowego przewodnika i listy kontrolnej, odpowiadające chronologicznie naszym pracom nad tymi narzędziami, opracowanymi na początku projektu. W związku z tym wskazówki zawierają, po pierwsze, ankietę online dotyczącą stosowania Karty przez organy wdrażające fundusze UE, przeprowadzoną w celu uzyskania

dostępu do informacji pozwalających na lepsze zrozumienie poziomu świadomości dot. Karty i jej stosowania na szczeblu krajowym. W tej części przedstawiono pytania zadane w ankiecie (pełną listę pytań zamieszczono w Załączniku 1), a także przeanalizowano wybrane wyniki. Po drugie, wskazówki wyjaśniają proces opracowywania, metodykę i przewidywane wykorzystanie krajowego przewodnika „Stosowanie Karty Praw Podstawowych przy wydatkowaniu funduszy UE - praktyczne wskazówki dla organów krajowych” oraz listy kontrolnej zgodności z Kartą przy wdrażaniu funduszy UE. Po trzecie, wytyczne przedstawiają proces konsultacji przewodnika i listy kontrolnej, a także działania następcze w zakresie budowania potencjału instytucjonalnego w odniesieniu do korzystania z przewodnika przy realizacji funduszy UE, skierowane do organów ustawodawczych i administracyjnych wdrażających te fundusze.

Ankieta online na temat stosowania Karty przez instytucje wdrażające fundusze UE

Ankieta online została zaprojektowana i przeprowadzona przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w celu zidentyfikowania kluczowych punktów i zagadnień w procesie wdrażania funduszy UE z perspektywy konieczności zapewnienia kontroli zgodności z prawami podstawowymi. Ankieta została przeprowadzona anonimowo wśród przedstawicieli różnych organów związanych z wdrażaniem funduszy UE. Kwestionariusz został podzielony na trzy części (pełna lista pytań znajduje się w Załączniku 1):

1. pytania wstępne, służące klasyfikacji respondentów według odpowiednich kategorii organów i zadań związanych z cyklem wdrażania funduszy UE;
2. część pierwsza kwestionariusza, której celem było określenie stanu przestrzegania Karty Praw Podstawowych poprzez pytania o praktykę i poziom stosowania Karty w codziennej praktyce badanych urzędników;
3. część druga kwestionariusza, której celem było określenie stanu wiedzy i świadomości w zakresie treści i zakresu stosowania Karty Praw Podstawowych.

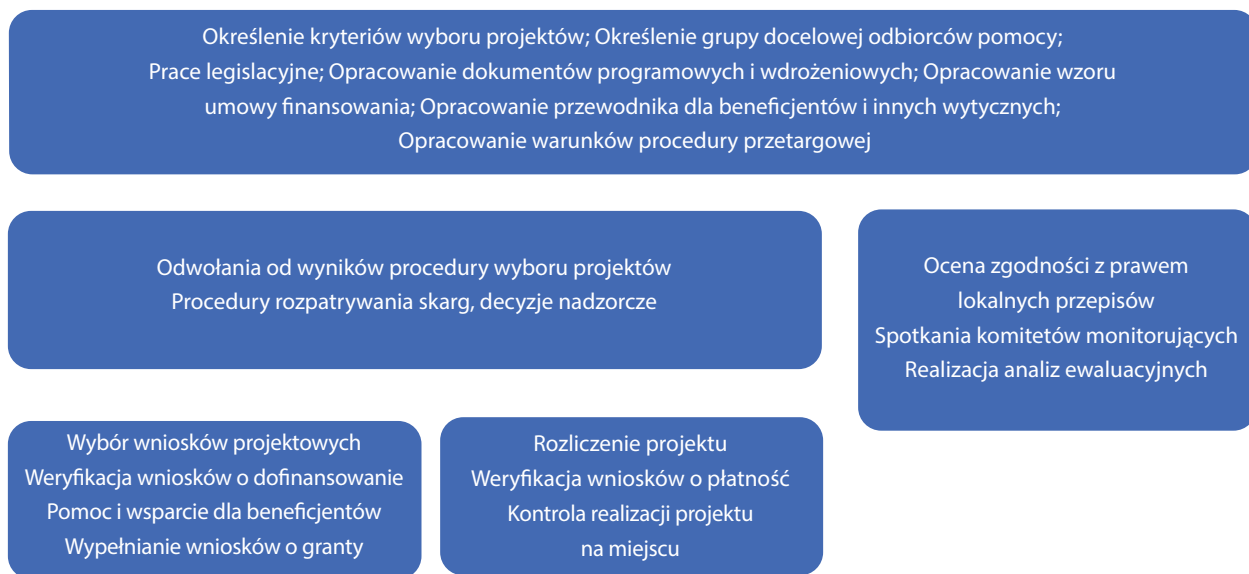
Ankieta online została przeprowadzona między 12 lipca 2023 r. a 31 lipca 2023 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich skontaktowało się z szeregiem urzędów z prośbą o udział w badaniu. Ponadto, na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wykorzystowało swoją sieć kontaktów, w tym instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające, w celu udostępnienia ankiety ich pracownikom i zachęcenia ich do udziału w badaniu. Respondentom zagwarantowano, że ankieta będzie anonimowa zarówno pod względem ich danych osobowych, jak i reprezentowanej przez nich instytucji.

10 sierpnia 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zamknął ankietę w celu zebrania wyników. **Zebrano łącznie ok. 900 odpowiedzi.** Większość respondentów reprezentowała instytucje zarządzające lub pośredniczące (698), a oprócz nich instytucje koordynujące (72), instytucje wdrażające (69), instytucje kontrolne (15) i inne organy (45). Lista instytucji stanowiła grupę zrównoważoną pod względem ich oficjalnych obowiązków w cyklu funduszy; jedynie liczba respondentów zajmujących się kontrolą wdrażania konkretnego programu była znacznie mniejsza od pozostałych.

Zdecydowana większość respondentów (594) stwierdziła, że **nie stosowali** Karty Praw Podstawowych UE ani związanego z nią orzecznictwa TSUE w swojej praktyce urzędniczej, a tylko 1/3

respondentów (305) stwierdziła, że to robili. Ci ostatni stosowali Kartę rzadko (105) lub często (109), przy czym tylko 47 respondentów zadeklarowało, że w swojej praktyce korzysta z Karty lub związanego z nią orzecznictwa bardzo często. Ponadto, 372 respondentów stwierdziło, że podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych **nigdy lub bardzo rzadko brali pod uwagę** Kartę Praw Podstawowych UE lub jej zastosowanie w sprawach, którymi się zajmowali.

Poniżej przedstawiono najczęściej wymieniane w ankiecie sytuacje, w których zastosowano Kartę



Wskazane grupy odpowiedzi pozwoliły określić, jakie kluczowe obszary powinny zostać uwzględnione w naszym przewodniku i liście kontrolnej. Zgodnie z zebranymi spostrzeżeniami postanowiliśmy zatem skupić się na następujących trzech obszarach i ich odpowiednich podobszarach:

- Ogólna struktura uregulowań prawnych, w tym definiowanie celów i głównych zasad programów, a także sporządzanie dokumentacji dla konkretnych projektów, ze szczególnym uwzględnieniem:
 - określania kryteriów dla procedur wyboru projektów;
 - formułowania wytycznych, wymogów i opracowywania wzorów umów z beneficjentami programu.
- Podejmowanie indywidualnych decyzji w ramach realizacji programu i projektów, ze szczególnym uwzględnieniem:
 - decyzji o kontrolach;
 - ostatecznego rozliczania projektów.
- Monitoring i ewaluacja projektów i programów.

Wreszcie, trzecia część ankiety wykazała, w oparciu o zawarte w niej pytania dotyczące świadomości zakresu obowiązku stosowania Karty, a także kompetencji do egzekwowania tego obowiązku, że ogólny stan wiedzy na temat stosowania Karty jest niższy niż pożądany i prawdopodobnie stanowi jedno z głównych ograniczeń skutecznego wdrażania Karty. Ujawniły się również luki w stanie wiedzy oraz konieczność prowadzenia konkretnych działań w zakresie budowania potencjału instytucjonalnego. Aspekty te zostały uwzględnione w procesie opracowania przewodnika i listy kontrolnej, a także działań szkoleniowych.

Opracowanie przewodnika „Stosowanie Karty Praw Podstawowych przy wydatkowaniu funduszy UE – praktyczne wskazówki dla instytucji krajowych” oraz listy kontrolnej zgodności z Kartą Praw Podstawowych UE przy wdrażaniu funduszy UE

W ramach naszych działań w zakresie polityki i budowania potencjału opracowano dwa główne produkty:

- 1) Przewodnik „Stosowanie Karty Praw Podstawowych przy wydatkowaniu funduszy UE - praktyczne wskazówki dla instytucji krajowych” oraz
- 2) Lista kontrolna zgodności z Kartą Praw Podstawowych UE przy wdrażaniu funduszy UE.

Lista kontrolna w zamyśle ma służyć jako praktyczne, operacyjne narzędzie dla pracowników administracyjnych instytucji koordynujących, zarządzających lub pośredniczących, instytucji wdrażających lub kontrolnych w procesie wdrażania funduszy UE. Lista kontrolna ma pomóc w lepszym zrozumieniu, czy określone działanie lub brak działania instytucji może stanowić naruszenie prawa podstawowego lub wolności gwarantowanej przez Kartę Praw Podstawowych UE. Lista kontrolna stanowi integralną część przewodnika, jednak może być używana samodzielnie, po uprzednim zapoznaniu się z objaśnieniami dotyczącymi jej stosowania. Wyniki mają więc w założeniu mieć dwojakie zastosowanie, tj. w ogólnych procesach tworzenia zasad (opracowywanie programów i dokumentacji programowej lub projektowej) oraz w indywidualnym procesie decyzyjnym (wybór projektów, kontrola i rozliczanie projektów).

Jeśli chodzi o przewodnik, jego celem jest wyjaśnienie ogólniejszej teorii i podstawowej wiedzy stojącej za listą kontrolną, dotyczącej stosowania Karty, istoty chronionych przez nią praw i wolności oraz możliwych ograniczeń, a także przedstawienie przykładowych aspektów, które mogą wymagać dalszych wyjaśnień. Przewodnik nie tylko wyjaśnia, jak należy identyfikować potencjalne ryzyko naruszenia Karty w ramach wdrażania funduszy UE w ogólności, ale także jak przy pomocy listy kontrolnej stwierdzić występowanie takich naruszeń w poszczególnych przypadkach. Zawiera również odniesienia do źródeł zewnętrznych, umożliwiając czytelnikowi pogłębienie analizy lub wyjaśnienie ewentualnych pytań lub wątpliwości.

Podczas opracowywania treści przewodnika i listy kontrolnej przeprowadziliśmy doktrynalne badania prawne i analizę źródeł wtórnych w dziedzinie prawa UE i praw człowieka; opieraliśmy się również na wcześniejszych doświadczeniach Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie rozpatrywania skarg indywidualnych dotyczących wdrażania funduszy UE. Badanie opierało się również na raportach opublikowanych przez Agencję Praw Podstawowych UE (ang. Fundamental Rights Agency - FRA), Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Opisano w nim zakres stosowania Karty, odwołując się do orzecznictwa TSUE. Przedstawiając aspekt merytoryczny praw określonych w Karcie, przeanalizowaliśmy odpowiednie orzecznictwo TSUE, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) oraz krajowych sądów konstytucyjnych i sądów najwyższych, wraz z podstawowymi publikacjami z zakresu nauk prawnych, takimi jak komentarze do Karty lub przewodniki ETPC dotyczące odpowiednich praw i wolności.

Proces konsultacji i szkolenia w zakresie wykorzystania wyników projektu przez organy wdrażające fundusze UE w praktyce

Wersje wstępne listy kontrolnej i przewodnika zostały poddane pod dyskusję podczas trzech spotkań konsultacyjnych. Jeśli chodzi o metodykę, każde ze spotkań miało na celu zwrócenie się do kluczowych podmiotów z każdej z trzech zidentyfikowanych kluczowych kategorii działań wdrożeniowych (działania regulacyjne i projektowe, wdrożenie administracyjne i podejmowanie decyzji, kontrola, nadzór i ewaluacja):

- dwa spotkania z przedstawicielami instytucji koordynujących fundusze UE (ministerstwo), instytucji zarządzających lub pośredniczących oraz instytucji wdrażających (5 września 2023 r.) (reprezentujących zasadniczo dwie pierwsze kategorie);
- jedno spotkanie z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych zaangażowanych w monitorowanie funduszy UE (25 września 2023 r.) (jako przedstawiciele członków komitetów monitorujących partnerów społecznych);

Każde ze spotkań trwało około 3 godzin. Obejmowały one szczegółową prezentację wstępnej wersji listy kontrolnej i przewodnika. Podczas prezentacji uczestnicy otrzymywali wskazówki dotyczące sposobu korzystania z listy kontrolnej. Mogli również zadawać pytania, co doprowadziło do ożywionych dyskusji. Dyskusje pozwoliły nam dostrzec w naszych opracowaniach luki, które wymagały doprecyzowania, oraz ustalić, które aspekty narzędzi wymagają dalszego dopracowania.

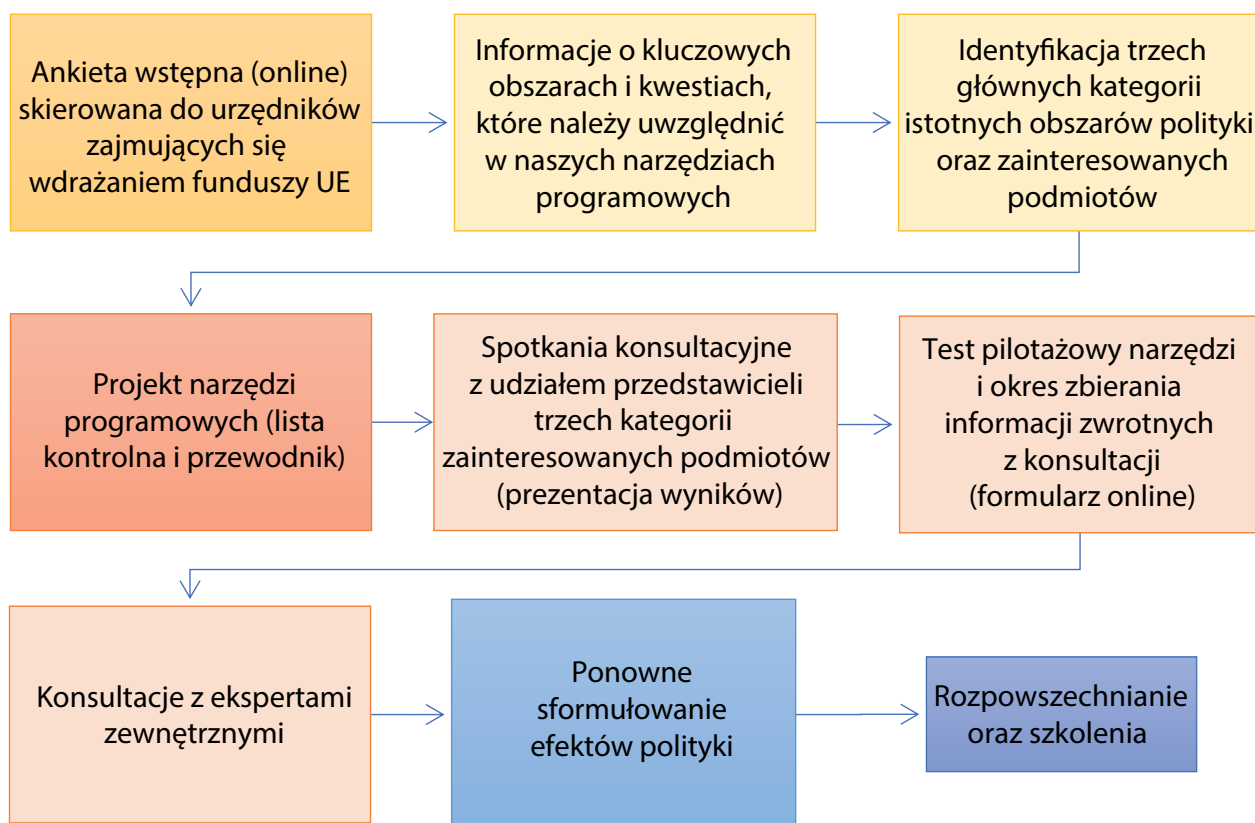
Po spotkaniach konsultacyjnych uczestnicy otrzymali egzemplarze wstępnej wersji listy kontrolnej i przewodnika do pilotażowego testowania materiałów. Zostali poproszeni o próbę pilotażowego wykorzystania tych narzędzi w swojej praktyce służbowej w celu zebrania informacji na temat ich możliwego wykorzystania i związanych z tym problemów. Wraz z narzędziami uczestnicy konsultacji otrzymali do wypełnienia ankietę zwrotną, za pomocą której w ciągu miesiąca mogli przekazać swoje uwagi i krytykę. W ramach procesu zbierania informacji zwrotnych otrzymaliśmy 22 odpowiedzi od uczestników i ich współpracowników za pośrednictwem ankiety zwrotnej, a także 2 wiadomości e-mail z bardziej szczegółowymi uwagami. Odnosiły się one do konkretnych pytań i części listy kontrolnej, a także do ogólnego projektu przewodnika, z sugestiami uwzględnienia problemów i pytań, które nie zostały ujęte we wstępnej wersji tych materiałów. Prawie wszystkie sugestie i komentarze zostały uwzględnione i przyczyniły się do wprowadzenia mniejszych i większych zmian w kolejnej wersji materiałów. Na podstawie kilku uwag język dokumentów został jeszcze bardziej uproszczony

i uzupełniony o dodatkowe przykłady i opisy. Na tym etapie prac nad dokumentami zwróciliśmy się również o konsultację do zewnętrznego eksperta akademickiego w celu przeprowadzenia szczegółowej analizy projektów listy kontrolnej i przewodnika pod kątem ich precyzji i prawidłowości z prawnego punktu widzenia.

Podczas dwóch sesji szkoleniowych, które odbyły się w Gdańsku w dniu 14 listopada 2023 r. oraz w Katowicach w dniu 21 listopada 2023 r., odbyła się dodatkowa dyskusja na temat opracowanych materiałów. Przy udziale większych grup praktyków z instytucji wdrażających, przejrzystość i użyteczność materiałów została dodatkowo oceniona z perspektywy doświadczeń użytkowników.

Ostateczne wersje dokumentów zostaną przetłumaczone i opublikowane w dwóch wersjach językowych (polskiej i angielskiej) po ich ostatecznej redakcji merytorycznej i formalnej.

Schemat opracowania przygotowanych narzędzi:



ZAŁĄCZNIK 1 - LISTA PYTAŃ ZAWARTYCH W ANKIECIE

Pytania wstępne

Który rodzaj instytucji reprezentujesz?

- A. Instytucja koordynująca (ministerstwo)
- B. Instytucja zarządzająca lub pośrednicząca
- C. Instytucja wdrażająca
- D. Organ kontrolny

Twoje obowiązki służbowe obejmują:

- A. Planowanie lub koordynację programów finansowanych z funduszy UE
- B. Zarządzanie wdrażaniem określonego programu
- C. Wdrażanie określonego programu
- D. Rozliczanie lub kontrolowanie realizacji poszczególnych projektów
- E. Kontrolowanie realizacji określonego programu

Część pierwsza - Mapa stanu zgodności z Kartą Praw Podstawowych (KPP)

Czy w swojej praktyce urzędniczej kiedykolwiek stosowałeś/aś Kartę Praw Podstawowych UE, tj. korzystałeś/aś z Karty lub związanego z nią orzecznictwa TSUE?

- A. Tak
- B. Nie

Jeśli korzystałeś/aś z Karty Praw Podstawowych, jak często się to zdarzało?

- A. Kilkakrotnie
- B. Rzadko
- C. Często
- D. Bardzo często

Czy wykonując swoje obowiązki służbowe bierzesz pod uwagę Kartę Praw Podstawowych i jej potencjalne zastosowanie w danej sprawie?

- A. Nigdy lub bardzo rzadko
- B. Zawsze lub bardzo często (każda sprawa może potencjalnie wiązać się z naruszeniem Karty)
- C. Jeśli sprawa wiąże się z pytaniem/sprzeciwem dotyczącym zgodności z Kartą
- D. Jeśli sprawa budzi wątpliwości/zastrzeżenia co do zgodności z prawami i wolnościami jednostki

Zważywszy, że Karta Praw Podstawowych jest jednym z wielu aktów prawnych będących źródłem podstawowych praw i wolności, stosujesz ją:

- A. Zawsze, obok innych aktów prawnych, takich jak Konstytucja i akty prawa międzynarodowego
- B. Jedynie pomocniczo; zazwyczaj wystarczające jest odniesienie do Konstytucji lub konkretnego aktu prawa międzynarodowego
- C. Tylko w sprawach odnoszących się do prawa unijnego, ale podlegających prawu polskiemu
- D. Tylko w tzw. sprawach czysto europejskich, w których występuje problem z interpretacją przepisów prawa unijnego

Jeśli zdarzyło Ci się stosować Kartę Praw Podstawowych, to z jakiego powodu?

- A. Ponieważ prawo nakłada taki obowiązek
- B. Ponieważ zostały wydane takie zalecenia wewnętrzne
- C. Ponieważ na Kartę powołała się strona postępowania
- D. Ze względu na potrzebę ochrony praw jednostki

W jakich sytuacjach zastosowałeś/aś Kartę Praw Podstawowych, tj. wykorzystałeś/aś Kartę lub powiązane orzecznictwo TSUE w swojej praktyce urzędniczej? (prosimy o podanie przykładów):

...

Jakie prawa lub wolności określone w karcie kiedykolwiek zastosowałeś/aś? (wymień niektóre z nich w kolejności od najczęściej stosowanych)

...

Część druga - Mapa stanu wiedzy na temat KPP

Zaznacz odpowiedź, którą uważasz za prawidłową. Uwaga: w przypadku tych pytań można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

- A. jest „miękkim” aktem prawnym - zawiera niewiążące wytyczne
- B. jest wiążącym aktem prawa pierwotnego Unii, obok Traktatów UE
- C. jest częścią polskiego porządku prawnego i ma pierwszeństwo przed prawem krajowym
- D. ma pierwszeństwo przed rozporządzeniami i dyrektywami UE

Najbardziej znaczący wkład w rozwój ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej i interpretację Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej został poczyniony przez:

- A. Europejski Trybunał Praw Człowieka
- B. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- C. Trybunał Konstytucyjny
- D. sądy krajowe (w tym Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny)

Zapisy Karty stosują się do:

- A. instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, natomiast do państw członkowskich wyłącznie w przypadku, gdy wdrażają one prawo Unii
- B. wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii
- C. instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz państw członkowskich, niezależnie od zakresu ich działania

D. instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz państw członkowskich, w zależności od tego, czy w danym przypadku działanie było finansowane z budżetu UE, czy też nie

Czy przy wdrażaniu funduszy europejskich instytucja jest zobowiązana do przestrzegania postanowień Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i brania pod uwagę wszelkich jej naruszeń?

- A. Tak, jeśli sprawa budzi takie wątpliwości
- B. Tak, również z urzędu
- C. Nie lub tylko w razie wątpliwości co do treści prawa UE
- D. Nie - to wyłączna kompetencja sądów

Kto może orzekać w sprawie naruszeń Karty (w tym przepisów niższego rzędu) przez krajowe instytucje, organy, urzędy i agencje?

- A. Wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- B. Przede wszystkim sądy krajowe, przy wsparciu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- C. Wyłącznie Trybunał Konstytucyjny
- D. Każdy organ publiczny

Jeśli masz jakieś spostrzeżenia lub uwagi dotyczące stosowania Karty Praw Podstawowych i chciał(a)byś się nimi z nami podzielić, zamieść je poniżej. Udzielenie odpowiedzi jest dobrowolne:



Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Infolinia Obywatelska: 800 676 676

bip.brpo.gov.pl