

dr Jacek Jaśkiewicz

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2934-9858>).

Zasady horyzontalne unijnej polityki spójności

Słowa kluczowe: polityka spójności UE, zasady horyzontalne

Model zarządzania dzielonego unijną polityką spójności pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę w kreowaniu krajowych systemów zarządzania i kontroli. Granice tej swobody wyznaczają prawo unijne i jego zasady, stanowiące normatywną reprezentację wartości relewantnych dla Unii i jej systemu prawnego. Wśród nich znajdują się tzw. zasady horyzontalne, których poszczególne przypadki zostały wskazane w preambułach lub przepisach unijnego prawa ustawowego. W prawie unijnym nie ma jednak terminu „zasada horyzontalna” ani wyjaśnienia motywów jego zastosowania. Nie jest to również nazwa mająca powszechne i utrwalone znaczenie w doktrynie prawa unijnego. To zagadnienie stanowi oś niniejszego opracowania, w którym dokonano teoretycznej analizy pojęcia „zasady horyzontalne”, ich funkcji oraz znaczenia dla systemu unijnej polityki spójności.

Z przeprowadzonej analizy można wywnioskować, że zasady horyzontalne to zasady podstawowe, wynikające z traktatów unijnych, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹ i konwencji międzynarodowych, które obowiązują i muszą być realizowane w całym systemie unijnej polityki spójności, na wszystkich jego etapach oraz szczeblach. Powtórzenie tych zasad w aktach prawa ustawowego i posłużenie się w odniesieniu do nich terminem „horyzontalny” uznane zostało za celowy zabieg legislacyjny wzmacniający ich poszanowanie i realizację. Ponieważ prawo unijnej polityki spójności spośród rozważanego katalogu zasad wyróżnia zasadę niedyskryminacji oraz zasadę „nie czyni poważnych szkód”, poświęcono im w niniejszym artykule dodatkowe uwagi.

W tekście mowa jest również o tym, że szczególne funkcje w dookreślaniu zakresu normowania i zastosowania zasad horyzontalnych przypisuje się sądownictwu. W systemie unijnej polityki spójności są to w pierwszej kolejności Trybunał Sprawiedliwości UE oraz sądy krajowe rozpatrujące sprawy z tzw. elementem unijnym. Naruszenie zasad horyzontalnych może zaś prowadzić do daleko idących konsekwencji prawnych, włączywszy w to zastosowanie tzw. mechanizmu warunkowości.

1. Polityka spójności UE – cele, funkcje i zakres

Unijna polityka spójności to złożony, wieloelementowy i wielowarstwowy kompleks instytucjonalno-normatywny, obejmujący treści i normatywy charakterystyczne dla wielosektorowej polityki publicznej. Można ją zatem postrzegać jako zinstytucjonalizowany proces decyzyjny, w ramach którego funkcjonujący w systemie UE aktorzy (instytucje, organy publiczne, administracja lub inne podmioty zarządzające tą polityką) diagnozują problemy lub deficyty społeczne, określają sposoby ich rozwiązywania, a następnie tworzą i stosują instrumenty służące realizacji założonych celów.

Cele i funkcje tytułowej polityki, w najogólniejszym ujęciu, to niwelowanie różnic społecznych i ekonomicznych wewnątrz Unii i jej państw członkowskich oraz wspieranie ich spójności gospodarczej i społecznej we wspólnym, holistycznym dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Polityka ta jest jedną z najistotniejszych składowych procesu integracji europejskiej i zarazem efektów realizacji tej idei, gdyż pojawiła się i konstytuowała, począwszy od pierwszych wspólnot. Za jej formalne uzewnętrznienie uznaje się jednak koniec lat 80. XX w., gdy doszło do ustanowienia jej w pełni wykształconego programu i autonomicznych form prawno-instytucjonalnych².

1 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

2 D. Marek, M. Baun, *Cohesion Policy in the European Union*, London 2014, s. 17 i n.

Zakres przedmiotowy (sektorowy) tej polityki jest bardzo rozległy i mieszczą się w nim unijne polityki: regionalna, strukturalna i transgraniczna. Wszystkie te polityki łączy wspólna geneza i założenia w ramach wspólnotowego modelu określonego pojęciem społecznej gospodarki rynkowej, zakładającego możliwość i zarazem konieczność optymalizacji procesów i zjawisk gospodarczych w celu eliminowania niepożądanych i niekorzystnych skutków występujących w modelu „skrajnie wolnorynkowym”, ale także, co wybrzmienia dziś szczególnie mocno, stymulowania progresu społeczno-gospodarczego pod każdym istotnym względem³. Mając na względzie zarówno treść prawa traktatowego, jak i innych aktów prawa UE – prawa ustawowego, aktów podstawowych, *soft law*, a także aktów programowych i planistycznych kształtowanych przez wiele lat funkcjonowania – kierunkowe cele unijnej polityki spójności stanowią dziś:

- 1) rozwój ekonomiczny, odnoszony do działań i instrumentów stymulujących wzrost gospodarczy państw, regionów lub jednostek, prowadzących do likwidacji ubóstwa i dysproporcji gospodarczych między państwami UE i ich regionami;
- 2) rozwój społeczny we wszystkich istotnych sferach, odnoszony do potrzeb grupowych i indywidualnych, oparty na sprawiedliwym podziale dóbr i zasobów naturalnych z poszanowaniem zasad podstawowych, w tym służących przeciwdziałaniu wszystkim formom dyskryminacji i wykluczenia społecznego;
- 3) rozwój kulturowy, nakierowany na podnoszenie potencjału kulturowego, jak też ochronę wartości i wzorów zachowań kulturowych istotnych dla tożsamości danego społeczeństwa lub jego grup lokalnych bądź regionalnych;
- 4) rozwój zrównoważony, czyli działania na rzecz środowiska i zasobów naturalnych zmierzające do przeciwdziałania degradacji przyrody, złagodzenia presji technologicznej na środowisko oraz zachowania zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń⁴.

2. Unijny model zarządzania polityką spójności w perspektywie wspólnoty zasad

Unijna polityka spójności to polityka publiczna, której generalne cele, instrumenty i zasady są, z założenia, takie same dla całej Unii i która jest wspólnotowa, w tym sensie, że za jej programowanie i realizowanie są odpowiedzialne instytucje unijne oraz instytucje państw członkowskich. Ma ona zatem wspólne, ponadnarodowe ramy i normatywne regulacje. Wyznaczają je w pierwszym rzędzie przepisy traktatowe (por. w szczególności art. 2–6 Traktatu o Unii Europejskiej⁵) oraz – odnoszący się do sposobu realizacji tej polityki – art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶, odwołujący się do koncepcji „dobrych rządów” (*good governance*). W tej koncepcji zakłada się obywatelskie, partycypacyjne zarządzanie publiczne, funkcjonujące

w obrębie multicentrycznego i sieciowego systemu prawa, gdzie sterowanie procesami społeczno-gospodarczymi opiera się na komunikacji pomiędzy organami administracji a obywatelami. Ma to fundamentalne znaczenie dla demokratycznego funkcjonowania Unii, jej państw członkowskich oraz dla pluralistycznego porządku społecznego tworzonego przez wszystkich unijnych obywateli⁷.

W unijnej polityce spójności występują trzy podstawowe metody współczesnego zarządzania polityką publiczną: zarządzanie bezpośrednie (wyłączne), pośrednie (delegowane) oraz dzielone (partnerskie). Ostatnia z nich jest metodą preferowaną i najczęściej wykorzystywaną. Wzrost roli i funkcji tej metody, opartej na zasadach partnerstwa i subsydiarności, uwidaczniają kierunki reform systemu zarządzania polityką spójności w kolejnych okresach programowania⁸. Oparty na tej metodzie model zarządzania unijną polityką spójności charakteryzuje się tym, że prawo unijne nie reguluje wszystkich jego elementów, pozostawiając państwom członkowskim autonomię w zakresie kształtowania na swoim terytorium narodowego systemu instytucjonalnego oraz procedur prawnych, w ramach których następuje lokalizowanie i wdrażanie instrumentów polityki spójności.

Ramy wspólnego zarządzania tworzą zatem pewną przestrzeń do wypełniania dla regulacji krajowych. Ta swoboda, zwana autonomią instytucjonalną lub proceduralną, jest ograniczana przez prawo UE i jego zasady. Są to w pierwszej kolejności zasady prawa pierwotnego – wyrażone w tekstach prawa traktatowego lub ukształtowane w orzecznictwie unijnego Trybunału Sprawiedliwości. Są nimi również zasady ujęte w unijnym prawie ustawowym. Do tej grupy aktów normatywnych należą regulacje ustanawiane dla czasowych cykli programowania (w szczególności tzw. rozporządzenia ogólne, sektorowe i finansowe⁹), mające zastosowanie do całego systemu zarządzania i kontroli unijnej polityki spójności w danym cyklu.

W tych właśnie aktach występuje generalna i zbiorcza nazwa „zasady horyzontalne”, odnosząca się do wskazanego w przepisach tych aktów katalogu zasad prawa wyróżnionych tą nazwą z jakiegoś powodu. Większość z tych zasad została już w jakimś mniejszym lub większym zakresie naukowo opracowana. W literaturze nie ma jednak rozważań na temat tego, w jakim celu pewne zasady prawa zostały nazwane „horyzontalnymi”, jak również które z nich zaliczają się do tego katalogu, oraz jakie cechy, treści i funkcje decydują o tej przynależności.

Wypełnieniu, choćby częściowemu, tej luki służyć ma niniejsze opracowanie, w którym wskazane kwestie rozważono w aspekcie teoretycznoprawnym, co wymagało w pierwszej kolejności wyjaśnienia kwestii pojęciowych, a następnie dokonania generalnej charakterystyki omawianych zasad i ich źródeł (ze szczególnym uwzględnieniem zasady niedyskryminacji oraz zasady „nie czyn poważnych szkód”, jako że te dwie zasady zostały wyeksponowane w aktualnie obowiązujących aktach prawa unijnej polityki spójności). Odpowiedź na postawione wyżej pytania wiązała się również z tematem roli sądownictwa w kreowaniu lub dookreślaniu zasad horyzontalnych, a także ich szczególnym zabezpieczeniem w postaci tzw. mechanizmu warunkowości.

3 M. Brunazzo, *The history and evolution of Cohesion policy* [w:] *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, red. S. Piattoni, L. Polverari, Cheltenham–Northampton 2016, s. 17 i n.

4 J. Jaśkiewicz, *Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje, procedury*, Warszawa 2023, s. 95.

5 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm. – dalej TUE.

6 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

7 J. Wegner-Kowska, *Idea governance a współczesne kierunki rozwoju prawa*, „Państwo i Prawo” 2016/5, s. 3 i n.

8 V. Vecchi, *EU Funds. Strategy and Management*, Milano 2012, s. 70 i n.

9 Zostały one wskazane w pkt 4 niniejszego artykułu.

3. Zasady w prawie (kwestie pojęciowe, konstytuowanie się zasad prawa unijnego)

Rozważenie, czym są, jak się konstytuują i obowiązują zasady horyzontalne unijnej polityki spójności, wymaga poczynienia pewnych uwag ogólnych na temat zasad prawa. Przez te zasady rozumie się w naukach prawnych normatywne wzorce, idee lub *stricte* normy prawne o doniosłym znaczeniu dla funkcjonowania danego systemu prawnego lub jego jakiejś gałęzi. W teoretycznej idealizacji zasady prawa można postrzegać jako normatywną eksplikację wartości relewantnych dla danego systemu prawa. Elementem wyróżniającym zasady prawa jest ich wyraźne i silne cechowanie aksjologiczne. Zasady prawa wyróżniają się z tego powodu od innych norm prawnych tym, że zajmują priorytetowe miejsce w strukturze systemu prawa, jako nadrzędne wobec „norm zwykłych”¹⁰.

Jeśli chodzi o obowiązki, moc wiążącą i nakazy realizacji zasad prawa, w znanej, przedstawionej przez polskich teoretyków prawa charakterystyce wyróżnia się dwa ich rodzaje: zasady w sensie opisowym (zasady-wzorce) oraz zasady w sensie dyrektywalnym (zasady-normy). Przez pierwsze rozumie się w tej koncepcji ogólne wzorce wyrażające wartości danej kultury i jej systemu prawnego, mające istotny wpływ na treść instytucji prawnych (szczególnie dla legislacji). Zasady w ujęciu dyrektywalnym zawarte są zaś w przepisach prawa obowiązującego. Są one zatem normami prawnymi danego systemu, regulującymi bezpośrednio zachowania ich adresatów lub dookreślającymi zakres ich zastosowania¹¹. Te zasady uznaje się za normy nakazujące realizację wyrażonych w nich wartości¹². Zasady dyrektywne są według tej koncepcji prawem (pozytywnym), a zasady opisowe znajdują się poza jego systemem. Zasady-wzorce i zasady-normy są powiązane ze sobą w ten sposób, że zasada opisowa może (a nawet powinna) mieć swój odpowiednik w zasadzie dyrektywnej. Racjonalny prawodawca powinien zatem tak kodować treści i funkcje zasad-wzorców w przepisach wyrażających zasady-normy, by tworzyły one spójny system, w którym nie ma kolizji między tymi zasadami.

We wpływowym koncepcjach zachodnich Ronalda Dworkina i Roberta Alexy’ego ujmuje się ten problem inaczej (co zapewne wynika z odmienności doktryn i systemów prawa). Według Dworkina konstytutywną cechą reguł (*rules*) jest możliwość ich „pełnego” zastosowania albo niezastosowania (*all-or-nothing fashion*). Konstytutywną cechą zasad (*principles*) jest natomiast możliwość ich spełnienia lub zastosowania w różnej skali bądź stopniu¹³. Zasady, w odróżnieniu od reguł, mają zatem „wagę” i gdy jakieś z nich ze sobą kolidują, właściwą metodą rozwiązania konfliktu jest przyjęcie stanowiska wspieranego przez tę zasadę (zasady), która ma największą wagę¹⁴.

W koncepcji Alexy’ego reguły i zasady to normy. Zasady są „nakazami optymalizacji”, które mogą być zrealizowane

w różnym stopniu, w zależności od faktycznych lub prawnych możliwości. Reguły zaś są takimi normami, które mogą być „wypełnione” albo „niewypełnione”. Różnica między zasadami i regułami jest zatem różnicą jakości, a nie stopnia, wobec czego każda norma prawna może być regułą albo zasadą¹⁵.

Już na podstawie tej skróconej charakterystyki można dostrzec, że dla koncepcji zasad-norm i zasad opisowych rozstrzygające znaczenie ma to, czy dana zasada została, mówiąc słowami twórców tej koncepcji, zakodowana w tekście prawnym (przepisach prawnych). Taka formalizacja decyduje nie tylko o wprowadzeniu jakichś wartości (w tym wyrażonych przez zasady opisowe) do prawa pozytywnego, lecz także o ich obowiązywaniu jako norm prawnych danego systemu. Koncepcja ta odnosi się zatem i bazuje na ukształtowanej przez wiele lat doktrynie kontynentalnych systemów prawnych, w których tekstowe wyrażanie zasad prawa jest przynajmniej regułą. W takich systemach pozycja zasad-norm jest wyróżniona (preferowana), gdyż stanowią one rezultat działania prawodawcy, który z rozmysłem wprowadza je do tekstów prawnych. Zasady opisowe mogą natomiast służyć do ich oceny, a nawet, w szczególnych przypadkach, ich korekty (w ramach wykładni funkcjonalnej).

W posługującej się tą konwencją, tradycjonalistycznej doktrynie kluczowe znaczenie ma zatem fakt formalnego – tekstowego – eksplikowania zasad w języku prawnym. Według tej doktryny zasady prawa może wprowadzać do tekstów prawnych wyłącznie prawodawca, który zwykle czyni to w aktach najwyższej pozycjonowanych w hierarchii danego systemu lub jego gałęzi (aktem, w którym znajdują się językowe postaci zasad o największej pojemności i znaczeniu jest najczęściej konstytucja). Natomiast praktyka (przede wszystkim sądy) stosuje zasady-normy, dekodując zawarte w nich wartości i w razie potrzeby odwołując się do zasad opisowych. Takie ujęcie przeważa w polskiej dogmatyce¹⁶.

W systemach *common law* dla ustalenia obowiązkiwania i wagi jakiejś zasady prawa nie ma istotnego znaczenia to, czy została ona *explicite* wyrażona w teście prawa pozytywnego, czy też jest to zasada w sensie opisowym (zasada-wzorec). Liczy się bowiem i przede wszystkim to, czy i jak dana zasada jest usprawiedliwiana i stosowana w praktyce orzeczniczej. Jednak i w tej doktrynie aktywizm sędziowski usprawiedliwia się koniecznością uniknięcia nieakceptowalnych z przyczyn aksjologicznych następstw „literalnego” rozumienia wypowiedzi językowych zawartych w tekstach prawa i potrzebą eliminowania niepewności bądź niejasności prawa¹⁷.

Przegląd doktryn prawnych państw członkowskich UE pokazuje te różnice i uwidacznia, że w tych systemach, które mają korzenie i tradycje kontynentalne, dominuje orientacja pretekstowa ukierunkowana na prawodawstwo. Jak się podkreśla, związanie istoty zasady prawa z tekstem prawnym (ustawą), mimo że wzmacnia moc „tekstowo” wyrażonej zasady, nie wprowadza jednak jednolitego sposobu ich kreowania¹⁸. Jednakowoż system prawa UE oraz jego legislacja, wywodząca się

10 J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965/I(42), s. 24.

11 S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28 oraz 54 i n.

12 M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 30–31.

13 R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 60.

14 S.J. Shapiro, *The „Hart-Dworkin” Debate: A Short Guide for the Perplexed*, „Public Law and Legal Theory” 2007/77, s. 9.

15 M. Korycka, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010/1, s. 49.

16 L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016/XXV(1), s. 319–321.

17 Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006/12, s. 26.

18 L. Leszczyński, *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022, s. 43 i 44.

z systemów kontynentalnych i takież doktryny konstytucyjnej, kontynuuje pozytywistyczną tradycję tekstowego eksplikowania zasad prawa w unijnych aktach normatywnych, czego przykładem jest właśnie wyrażenie omawianych zasad horyzontalnych w tekstach unijnego prawa ustawowego. Występujące w doktrynie unijnej przypadki, w których umocowanie danej zasady prawa nie wynika bezpośrednio z przepisu prawnego, jest zaś rezultatem operatywnej wykładni prawa z użyciem argumentów odwołujących się do ogólniejszych lub bardziej pojemnych zasad tekstowych, co jest głównie zasługą TS, który – nawet w opinii gremiów odwołujących się do kontynentalnej doktryny konstytucyjnej – posiada uprawnienie do kształtowania zasad prawa¹⁹.

4. Zasady horyzontalne unijnej polityki spójności – pojęcie, status, cele i funkcje

Geneza wyrażenia „zasada horyzontalna” („zasady horyzontalne”) w prawie UE nie jest jasna. Trudno też jest ustalić, kiedy i skąd pojawiło się w tekstach prawa unijnej polityki spójności. Wiadomo jednak, że jest ono używane w doktrynie oraz tekstach aktów prawa unijnego od wielu lat. Nie było i nie jest jednak stosowane w języku traktatów. Od co najmniej kilkunastu lat pojawia się natomiast – i to systematycznie – w najważniejszych aktach prawa ustawowego unijnej polityki spójności. Z aktualnie obowiązujących lub mających jeszcze zastosowanie można tu wskazać tzw. rozporządzenia ogólne (zwane też w doktrynie „horyzontalnymi”) oraz towarzyszące im rozporządzenia wykonawcze i sektorowe, ustanawiane dla siedmioletnich okresów (cykli) programowania unijnej interwencji. Z tych zaś aktów pojęcie zasad horyzontalnych jest transferowane do treści innych normatywów prawa unijnego oraz do prawa krajowego państw członkowskich. Nazwa „zasady horyzontalne” występuje też w innych dziedzinach lub sektorach unijnej polityki. O zasadach tych rozprawia się przykładowo w odniesieniu do wspólnotowej polityki handlowej (wewnętrznej i zagranicznej) UE²⁰ lub do światowego handlu oraz zobowiązań międzynarodowych²¹.

Wyrażenie „zasady horyzontalne” nie jest jednak nigdzie ustawowo zdefiniowane, w rozumieniu przyjmowanym dla klasycznych definicji w prawie. W to miejsce unijni legislatorzy posłużyli się metodą polegającą na wymienieniu zasad, które zbiorczo nazywali „horyzontalnymi”, nie wskazując też, na czym polega owa „horyzontalność”. Omawianie wszystkich aktów – rozporządzeń ogólnych i sektorowych, gdzie zastosowano ten zabieg, przekroczyłoby wielokrotnie objętość dozwoloną dla niniejszego tekstu. Nie jest to zresztą potrzebne. To, co w prawie polityki spójności określa się mianem „zasad horyzontalnych”, egzemplifikuje bowiem w wystarczającym stopniu treść obowiązującego w cyklu programowania

2021–2024 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej²² (notabene wzorowana w tym zakresie na treści kilku kolejnych rozporządzeń uchwalanych dla poprzednich cykli programowania unijnej polityki spójności).

Zgodnie z motywem 6 tego rozporządzenia „przy wdrażaniu Funduszy należy przestrzegać zasad horyzontalnych określonych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz w art. 10 TFUE, w tym zasad pomocniczości i proporcjonalności określonych w art. 5 TUE, z uwzględnieniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”. Normatywnym potwierdzeniem realizacji tych, w ujęciu polskiej teorii prawa, zasad opisowych jest treść art. 9 rozporządzenia 2021/1060, zatytułowanego „Zasady horyzontalne”, w którego ust. 1, 2 i 3, stwierdza się, że państwa członkowskie i Komisja: „zapewniają poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w procesie wdrażania Funduszy” (ust. 1); „zapewniają równość mężczyzn i kobiet oraz uwzględnianie aspektu i perspektywy płci [...] w całym procesie przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów” (ust. 2); „podejmują odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów” (ust. 3)²³.

W art. 9 ust. 4 rozporządzenia 2021/1060 mowa jest natomiast o tym, że „cele Funduszy są realizowane zgodnie z celem wspierania zrównoważonego rozwoju, określonym w art. 11 TFUE, oraz z uwzględnieniem celów ONZ dotyczących zrównoważonego rozwoju, a także porozumienia paryskiego i zasady «nie czynić poważnych szkód»”.

Z analizy wskazanych wyżej motywów i przepisów, które są realizacją „liter” i „ducha” unijnych traktatów, wynika, że zasadami horyzontalnymi są wszystkie zasady zapewniające realizację i ochronę praw podstawowych oraz praw człowieka. Są to zatem zasady podstawowe dla UE i jej prawa, w szczególności te, o których mowa w prawie traktowym (przede wszystkim w art. 2, 3, 7, 5, 10 oraz 49 TUE oraz w KPP, uzupełnione zasadami wynikającymi z konwencji, których stroną jest UE). Najbardziej wyrazistym i zarazem pojemnym przepisem prawa unijnego jest tu art. 2 TUE, wzorowany na konwencjach międzynarodowych i konstytucjach krajowych państw założycielskich. To w nim stwierdza się, że Unia opiera na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

19 J. W. Ochmański, *Spory o działania ultra vires w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, s. 42.

20 Por. A. Ott, G. van der Loo, *The nexus the CCP and CFSP achieving foreign policy goals through trade restriction and market access* [w:] *EU's Common Foreign and Security Policy*, red. S. Blockmans, P. Koutrakos, London 2018, s. 230 i 231.

21 Gdzie do katalogu tych zasad zalicza się zasadę transparentności, zasadę niedyskryminacji i zasadę sprawiedliwości proceduralnej; por. R. Teh, *Competition provisions in regional trade agreements* [w:] *Regional rules in the Global Trading System*, red. A. Estevadeordal, K. Suominen, R. Teh, Cambridge 2009, s. 464.

22 Dz.Urz. UE L 231, s. 159, ze zm. – dalej rozporządzenie 2021/1060.

23 Podobne treści zawarto w motywach 5 oraz 32 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z 24.06.2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.Urz. UE L 231, s. 60).

Mowa jest w nim również o pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz o równości kobiet i mężczyzn.

Z kolei głównym celem ustanowienia KPP, do której odsyła art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2021/1060, było wzmocnienie skuteczności ochrony praw gwarantowanych prawem unijnym lub konwencjami, których UE jest stroną. Zgodnie z art. 51 ust. 2 KPP Karta nie ma na celu rozszerzenia zakresu zastosowania kompetencji UE, stworzenia nowych kompetencji lub zadań ani też nie zmienia kompetencji czy zadań już określonych w traktatach. Prawa te, jak stanowi preambuła do KPP, wynikają zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁴, Europejskiej Karty Społecznej²⁵ oraz z orzecznictwa TS i ETPC.

Zakres związania państw członkowskich postanowieniami KPP był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie TS (w szczególności w wyrokach TS z 22.12.2010 r., C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland²⁶; z 26.02.2013 r., C-617/10, Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi²⁷; z 26.02.2013 r., C-399/11, Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal²⁸; oraz z 6.03.2014 r., C-206/13, Cruciano Siragusa przeciwko Regione Siciliana – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo²⁹). Wspólnym mianownikiem tych orzeczeń pozostaje stwierdzenie, że wymóg poszanowania praw podstawowych (a zatem również zasad prawa ich dotyczących) jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w zakresie zastosowania prawa Unii³⁰. W rozważanym przypadku związanie państw członkowskich prawem unijnym nie podlega dyskusji, gdyż unijne rozporządzenia są wiążące w całości i stosuje się je bezpośrednio w państwach członkowskich (art. 288 TFUE).

Dokonana na tym tle egzegeza przepisów rozporządzenia 2021/1060, w szczególności jego art. 9, w odniesieniu do powoływanych w nim zasad i ich źródeł prowadzi do wniosku, że użyta w nim nazwa „zasady horyzontalne” dotyczy wszystkich zasad podstawowych zawartych w prawie traktatowym, KPP oraz konwencjach międzynarodowych przyjętych przez UE, chroniących zabezpieczone nimi prawa i wolności. Są to zatem takie pryncypia jak nienaruszalność i poszanowanie życia, godność i wolność, równość, praworządność, zaufanie i wszystkie inne samoistne zasady podstawowe oraz ich pochodne. Zasady horyzontalne unijnej polityki spójności stanowią więc zbiór uniwersalnych normatywów, chroniących lub realizujących najważniejsze i niezbywalne ludzkie, obywatelskie lub społeczne wartości, które zostały wpisane w istotę i fundamenty UE i jej prawo pierwotne. Do tego katalogu przynależą

zasady samoistne, w tym tzw. zasady parasolowe, oraz zasady z nich wyprowadzane, będące refleksem podstawowych zasad samoistnych. Wspólną ich cechą jest to, że naruszenie którejkolwiek z nich zagraża tożsamości kulturowej, aksjologicznej i prawnej całej Unii, a nie tylko jej jakimś instytucjom lub sektorom³¹.

Skoro zasady horyzontalne to zasady podstawowe (samoistne lub ich pochodne), obecne w prawie pierwotnym i wyrażone mniej lub bardziej *explicite* w tekstach traktatów unijnych, KPP, przyjmowanych przez UE konwencji międzynarodowych lub orzecznictwie TS, jasne jest, że ich wyrażenie (powtórzenie) w tekstach ustawowego prawa unijnej polityki spójności nie mogło służyć ich wykreowaniu. To nie użyta w tekście unijnego prawa ustawowego przydawka „horyzontalne” czyni je powszechnie obowiązującymi i nadaje szczególne, nadrzędne funkcje i rangi w całym systemie prawa unijnego. Z punktu widzenia standardów prawodawczych ich powtórzenie w treści prawa wtórnego (w szczególności art. 9 rozporządzenia 2021/1060) okazuje się *superfluum*. Użycie nazwy „horyzontalna” nie zmienia treści, rangi i funkcji wyróżnionych nią zasad. Nie jest to więc, z punktu widzenia teoretycznego, tzw. zmiana prawotwórcza prowadząca do zmiany stanu prawnego³².

Odpowiadając na pytanie, jaki jest cel tego zabiegu, należy uwzględnić specyficzny kontekst polityczny, społeczny i ekonomiczny unijnej polityki spójności, w której kluczowym miernikiem jest jej efektywność. W tej perspektywie zabieg ten może być oceniony jako racjonalny i usprawiedliwiony, gdyż nie prowadzi też do kolizji aksjologicznych i normatywnych. Jeśli zaś uwzględni się komunikacyjny wymiar prawa unijnego i stosowane w tym systemie metody argumentacji, zabieg ten pełni funkcje perswazyjne i impresywne, służące stymulowaniu zachowania adresatów (odbiorców) rozważanego przepisu. Ujęcie w jednym katalogu tych zasad, opatrzenie etykietą „horyzontalne” i usytuowanie na „szczyście” systemu zarządzania i kontroli tej polityki wskazuje, że zasady te wyrażają najważniejsze unijne wartości, które nie mogą być w tej polityce wyrugowane lub ograniczane. Stanowi on więc instrument wzmacniający poszanowanie i realizację zasad podstawowych w systemie unijnej polityki spójności, w całym jej systemie (począwszy od programowania, poprzez legislację, a skończywszy na wdrażaniu i kontroli) oraz wszystkich poziomach (unijnym, dzielonym, krajowym i regionalnym).

Jeśli chodzi o szczegółową charakterystykę omawianych zasad i konsekwencji prawnych wynikających z ich funkcjonowania, ze względu na wymogi redakcyjne co do objętości tekstu, nie wydaje się ona potrzebna w odniesieniu do tych zasad, które można uznać w prawie unijnym za rudymenarne, od dawna utrwalone i co za tym idzie – najlepiej w nauce opracowane. Cały bowiem dorobek ich dotyczący pozostaje aktualny w prawie unijnej polityki spójności. Większą uwagę warto jednak poświęcić dwóm zasadom – niedyskryminacji i „nie czyni poważnych szkód”, gdyż te dwie zasady zostały w art. 9 rozporządzenia 2021/1060 odrębnie ujęte, co świadczy o tym, że unijny prawodawca z jakiegoś szczególnego powodu je wyeksponował.

24 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej EKPC.

25 Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

26 EU:C:2010:811.

27 EU:C:2013:105.

28 EU:C:2013:107.

29 EU:C:2014:126.

30 Szerzej M. Kożuch, *Karta Praw Podstawowych UE – samoistne źródło prawa czy zbiór zasad interpretacyjnych?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/10, s. 31 i n.

31 A. von Bogdandy, *Principles of a systemic deficiencies doctrine: How to protect checks and balances in the Member States*, „Common Market Law Review” 2020/3, s. 705 i n.

32 Szerzej na temat zmian prawotwórczych i nieprawotwórczych por. T. Grzybowski, *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013, s. 153 i n.

5. Zasada niedyskryminacji w prawie unijnej polityki spójności

Zasada niedyskryminacji to zasada podstawowa i to nie normy przepisu art. 9 ust. 3 rozporządzenia 2021/1060 lub inne im podobne, zawarte w aktach unijnego prawa ustawowego, tę zasadę konstytuują. Stanowi ona, wraz z innymi zasadami podstawowymi, immanentną składową kulturę europejskiej zrealizowaną w procesie integracji i konstytuowania się prawa unijnego do normatywnej postaci (w ramach przepisu prawa), wyrażonej w szczególności w prawie traktatowym. Zakaz dyskryminacji (ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) był bowiem wyrażany w prawie pierwotnym jeszcze przed sformalizowaniem i zinstytucjonalizowaniem się prawa polityki spójności jako konsekwencja parasolowej zasady równości, która – w odniesieniu do Europy – od czasów rewolucji francuskiej jest uznawana za jeden z trzech elementów dewizy republikańskiej i filarów demokracji³³.

Postanowienia i przepisy *stricte* antydyskryminacyjne pojawiły się już w pierwszych traktatach założycielskich Wspólnoty Europejskiej. Dotyczyły one dyskryminacji ze względu na narodowość oraz na płeć i odnosiły się do zatrudnienia³⁴. Kolejne formy dyskryminacji pojawiły się (literalnie) w traktacie z Maastricht, a następnie w traktacie z Amsterdamu³⁵. Ten ostatni w przepisie art. 141 ust. 4 ustanowił bezpośrednią podstawę prawną do wprowadzania środków prawnych zwalczających dyskryminację ze względu na płeć, wiek, orientację seksualną, pochodzenie rasowe lub etniczne, a także religię, światopogląd lub wreszcie niepełnosprawność (czyli te wszystkie pola dyskryminacji, które są wymienione w art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2021/1060).

Na podstawie art. 13 TWE zostały uchwalone trzy dyrektywy, stanowiące tzw. pakiet antydyskryminacyjny: dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29.06.2000 r. realizująca zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne³⁶, dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy³⁷ i dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13.12.2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania³⁸. W 2009 r. w tekście traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską³⁹ (art. 10 TFUE) wyartykułowano zasadę (nazywaną w dokumentach UE horyzontalną) mającą na celu przeciwdziałanie dyskryminacji we wszystkich działaniach i politykach unijnych.

Unijna zasada niedyskryminacji ma również silne oparcie konwencyjne. Bogate orzecznictwo TS dotyczące różnych postaci i form dyskryminacji w wielu punktach koreluje lub wprost odnosi się do EKPC i orzecznictwa strasburskiego. Przepis art. 14 EKPC wraz z regulacjami Protokołu nr 12 i 37 do tej Konwencji stanowią oś, wokół której kształtuje się standard równości i wywodzonej z niej zasady niedyskryminacji w europejskim i unijnym systemie prawnym. Szczególne znaczenie w podnoszeniu poziomu ochrony przed dyskryminacją przypisuje się tu formule, w jakiej został określony zakres podmiotowy tej ochrony, tj. otwartemu katalogowi przesłanek, które nie mogą stanowić motywu różnicy w traktowaniu⁴⁰.

Odnosząc się do wątku horyzontalności, spośród wielu orzeczeń dotyczących niedyskryminacji warto powołać wyrok z 22.01.2019 r., C-193/17, Cresco Investigation GmbH przeciwko Markusowi Achatziemu⁴¹, w którym TS stwierdził (po raz kolejny)⁴², że ustanowiona w art. 21 KPP zasada niedyskryminacji jest normą bezwzględnie wiążącą, a przepis ten przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się bezpośrednio powoływać w sporze również w relacjach horyzontalnych, jeśli jego przedmiot dotyczy dziedziny objętej prawem Unii. Relacje horyzontalne w tym ujęciu odnoszą się do bezpośredniego skutku prawa podstawowego, które może być rozumiane jako „materialny wyraz zasady ogólnej prawa UE, która wiąże wszelkie podmioty znajdujące się w polu oddziaływania prawa unijnego”⁴³.

Jak się wydaje, motywy powtórzenia zasady niedyskryminacji w unijnym prawie ustawowym (art. 9 ust. 3 rozporządzenia 2021/1060) są takie same jak w przypadku powielenia innych zasad podstawowych. W zabiegu tym nie chodzi zatem o skutki normatywne, ale oddziaływanie perswazyjne i impresywne. To zaś, że zasada ta została odrębnie wskazana, jak się wydaje, wynika z tego, że – w odróżnieniu od funkcjonowania innych zasad podstawowych – jej przestrzeganie pozostaje nadal (w ocenie decydentów kształtujących aktualne ramy prawne unijnej polityki spójności) istotnym problemem społecznym w UE i jej państwach członkowskich, wymagającym podjęcia skuteczniejszych, niż dotychczas stosowane, działań. Tyczy się to zarówno unijnych działań interwencyjnych ukierunkowanych na wzmacnianie i stymulowanie realizacji zasady niedyskryminacji, jak i wymogów dotyczących tego, by wdrażanie instrumentów finansowych (np. w postępowaniach dotyczących rozdziału środków pomocowych) odbywało się bez naruszenia wartości chronionych przez zasadę niedyskryminacji (szczególnym adresatem obowiązków określonych w art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2021/1060 są wszystkie instytucje odpowiedzialne za ukształtowanie systemu zarządzania i kontroli na jego wszystkich szczeblach).

6. Zasada „nie czyn poważnych szkód” w prawie unijnej polityki spójności

Zasada „nie czyn poważnych szkód” (*Do No Significant Harm*, DNSH), funkcjonująca nie tylko w prawie unijnej

33 Por. P. Chauvin, *O zasadzie równości we Francji* [w:] *Równość i nierówność w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2024, s. 286–287. O równości mowa jest m.in. w art. 2 TUE, art. 18 i 19 TFUE, art. 20–26 KPP oraz art. 8 i 14 EKPC. Również TS wielokrotnie zaliczał równość do podstawowych zasad prawa unijnego (wspólnotowego).

34 Por. art. 119 TWG.

35 Por. art. 2, art. 3 ust. 2, art. 12, art. 136 i art. 141 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37) – dalej TWE.

36 Dz.Urz. WE L 180, s. 22, ze zm.

37 Dz.Urz. WE L 303, s. 16, ze zm.

38 Dz.Urz. UE L 373, s. 37, ze zm. Por. A. Ślodzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011/2(26), s. 47.

39 Dz.Urz. UE C z 2007 r. 306, s. 1.

40 M. Kułak, K. Śmiszek, *Kilka uwag o standardzie równości w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017/2, s. 43.

41 EU:C:2019:43.

42 Zob. wyrok TS z 17.04.2018 r., C-414/16, Vera Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, EU:C:2018:257.

43 Por. M. Kułak, *Skutek bezpośredni zasady niedyskryminacji w relacjach horyzontalnych – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22.01.2019 r., C-193/17, Cresco Investigation*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/6, s. 35–36.

polityki spójności, jest innym przypadkiem, bo jej przynależność do katalogu zasad podstawowych może budzić wątpliwości. Jest ona zasadą niesamoistną i instrumentalną, wyprowadzaną z szerszej od niej treściowo i zakresowo zasady zrównoważonego rozwoju, wywodzącej się z koncepcji kładącej nacisk na odpowiedzialność społeczną i ochronę środowiska naturalnego. Zrównoważony rozwój to stabilny i zarazem harmonijny progres, którego efekty zaspokajają obecne potrzeby społeczne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości realizacji ich potrzeb⁴⁴. Zasada zrównoważonego rozwoju jest w tej koncepcji normatywnym wyrazem sprawiedliwości ekologicznej, a w wymiarze międzygeneracyjnym – odzwierciedleniem Rawles'owskiego postulatu sprawiedliwego oszczędzania, uwzględniającego zapotrzebowanie przyszłych pokoleń na istotne dla ludzi dobra o charakterze środowiskowym⁴⁵.

Zasadę zrównoważonego rozwoju eksplikuje w różnych aspektach prawo traktatowe. Są to przede wszystkim postanowienia art. 3 ust. 3 i 5 TUE oraz art. 11 i 191 TFUE, a także art. 37 KPP. Ich wspólnym mianownikiem jest zapewnienie tego, by unijny dobrostan gospodarczo-społeczny opierał się na sprawiedliwej wymianie i dystrybucji dóbr, zharmonizowanej ściśle ze środowiskiem naturalnym. Tak pojmowany rozwój jest odnoszony zarówno do Europy, UE, jak i całej ziemi. Obejmuje on cele gospodarcze (np. zrównoważony wzrost gospodarczy), społeczne (np. pełne zatrudnienie i postęp społeczny oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska) oraz polityczne (np. wspieranie pokoju i dobrobytu narodów)⁴⁶.

Zasada DNSH, podobnie jak jej źródło – zasada zrównoważonego rozwoju, ma swoje oparcie w rosnącej świadomości globalnych i lokalnych problemów środowiskowych. Jej uzasadnieniem jest coraz bardziej pilna potrzeba zmierzenia się z wyzwaniami związanymi ze zmianami klimatu, utratą bioróżnorodności i negatywnym wpływem ludzkich działań (głównie przemysłu) na środowisko. Mowa jest o niej w wielu dokumentach międzynarodowych, z których za najistotniejszy należy uznać przyjętą w 2015 r. przez ONZ strategię „Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”⁴⁷, zawierającej w treści 17 kierunkowych celów zrównoważonego rozwoju w pięciu obszarach: ludzie (*people*), planeta (*planet*), dobrobyt (*prosperity*), pokój (*peace*), partnerstwo (*partnership*).

W rozważanym w tym tekście aspekcie zasada „nie czynić poważnych szkód” jest tym refleksem zasady zrównoważonego rozwoju, który dotyczy treści i instrumentów unijnej polityki publicznej. Jej legislacyjne wyróżnienie (w tym w art. 9 ust. 4 rozporządzenia 2021/1060) ma celu zapewnienie, że polityki publiczne UE, w tym polityka spójności, nie szkodzą środowisku i klimatowi w znaczący sposób. Służy ona zatem temu, by tak kierunkować wdrażane w ramach tej polityki inwestycje i przedsięwzięcia, by były one zgodne z europejską polityką i strategiami ochrony środowiska, przy jednoczesnym wykluczeniu tych działań, które mogłyby spowodować znaczną szkodę

dla europejskich celów ochrony środowiska⁴⁸. W aspekcie normatywnym można ją pojmować jako skierowany do adresatów przepisów realizujących tę zasadę nakaz podjęcia wszelkich działań (także zaniechań) w celu minimalizacji szkód wyrządzanych środowisku przez aktywność człowieka.

Poza wskazanym przepisem art. 9 ust. 4 rozporządzenia 2021/1060 zasada „nie czynić poważnych szkód” występuje w wielu innych aktach prawa ustawowego i podstawowego oraz setkach innych dokumentów funkcjonujących w unijnej polityce spójności. Spośród nich na szczególną uwagę zasługuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z 27.11.2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych⁴⁹, w którym zdefiniowano termin „zrównoważonych inwestycji” po to, by chronić środowisko przed „poważnymi szkodami” (por. art. 2 pkt 17 i art. 2a rozporządzenia 2019/2088).

Z tymi aktami koreluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.06.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088⁵⁰ (zwane w doktrynie rozporządzeniem w sprawie systematyki), jako że w jego art. 17 zdefiniowano pojęcie „poważnej szkody dla celów środowiskowych”. Zgodnie z tym przepisem realizacja zasady DNSH polega na ocenie konkretnych przedsięwzięć pod kątem ich wpływu na środowisko w następujących aspektach:

- 1) łagodzenia zmian klimatu oraz adaptacji do nich (art. 17 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia 2020/852),
- 2) zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych i morskich (art. 17 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2020/852),
- 3) gospodarki o obiegu zamkniętym (art. 17 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2020/852),
- 4) zapobiegania zanieczyszczeniu i jego kontroli (art. 17 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2020/852),
- 5) ochrony i odbudowy bioróżnorodności i ekosystemów (art. 17 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2020/852).

W art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia mowa jest natomiast o tym, że przy ocenie działalności gospodarczej, na podstawie wskazanych wyżej kryteriów, uwzględnia się zarówno skutki środowiskowe samej działalności, jak i wpływ, jaki ma ona na środowisko.

Zasada „nie czynić poważnych szkód” w polityce spójności UE ma charakter generalny, a krąg jej adresatów jest bardzo szeroki. Może być więc ona rozważana jako zasada o bezpośrednim obowiązywaniu i skutku, wiążąca instytucje UE, instytucje państw członkowskich, jak też wszelkie podmioty publiczne i prywatne, które są beneficjentami unijnej pomocy. Zasada ta odnosi się zatem nie tylko do prawa ustawowego, lecz także do wszystkich umów partnerstwa, planów odbudowy, programów i innych aktów krajowych systemów realizacji. Jest ona skorelowana z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska oraz unijną koncepcją „Zielonego Ładu”.

Zasadę tę trudno jednak uznać za podstawową w takim ujęciu, jakie rezerwuje się dla kategorii praw człowieka lub obywatela, gdyż nie zalicza się jej do katalogu tych zasad. Jednakże

44 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 26–28.

45 J. Jaśkiewicz, *Unijna polityka rozwoju...*, s. 386–387.

46 M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja sustainable development w świetle systemu prawa pierwotnego Unii Europejskiej* [w:] *Równość i nierówność w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2024, s. 167.

47 Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25.09.2016 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, A/RES/70/1, <http://un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> (dostęp: 5.08.2025 r.).

48 E. Medeiros, *Bottlenecks and good practices of DNSH implementation in Cohesion Policy: a comparison between rural and urban areas*, Lisbon 2024, s. 6.

49 Dz.Urz. UE L 317, s. 1, ze zm. – dalej rozporządzenie 2019/2088.

50 Dz.Urz. UE L 198, s. 13, ze zm. – rozporządzenie 2020/852.

jej znaczenie i zastosowanie w praktyce jest coraz istotniejsze dla losów nie tylko polityki spójności i jej adresatów, o czym świadczy właśnie to, że tej zasadzie, w programowym akcie polityki spójności, przypisany został status „zasady horyzontalnej”, na równi z zasadami podstawowymi. To, jak te sprawy są aktualne i istotne dla współczesnych społeczeństw – w obliczu zagrożeń i wyzwań związanych ze zmianą klimatu, degradacją środowiska naturalnego i innymi skutkami antropocenu – nie wymaga chyba szerszego komentarza. Stąd nie dziwi to, że zasadę odnoszącą się do negatywnego wpływu działalności człowieka na funkcjonowanie środowiska naturalnego zaliczono do zasad horyzontalnych, przynajmniej jeśli chodzi o unijną politykę publiczną. Nie jest bowiem tak, że każda, nawet podstawowa, zasada prawa musi mieć taką samą pojemność i wagę. Musi to być jednak zasada o charakterze uniwersalnym i powszechnym. Wydaje się, że takie kryterium spełnia przede wszystkim zasada zrównoważonego rozwoju, której refleksiem jest właśnie zasada „nie czyn poważnych szkód”.

7. Stosowanie i dookreślanie zasad horyzontalnych unijnej polityki spójności. Instrumenty przeciwdziałające ich naruszeniu

Konstituowanie się i stosowanie zasad horyzontalnych wiąże się z tematem argumentacyjnego modelu prawa i problematyką ich operacjonalizacji i wazenia. Pod względem treściowym wszystkie rozważane zasady charakteryzują się dużą pojemnością, nieostrością znaczeniową i trudnością w dookreśleniu ich desygnatów. Spełniają też wskazany w pkt 3 niniejszego opracowania test dotyczący możliwości ich spełnienia lub zastosowania w różnej skali bądź stopniu. Zastosowanie zasady horyzontalnej i ustalenie stopnia jej naruszenia wymaga zatem od podmiotu dokonującego tej oceny jej operacjonalizacji w danym stanie faktycznym, co wiązać się może także z wazieniem tej zasady i innych zasad. Potrzeba odwoływania się i wazienia zasad horyzontalnych pojawia się w różnych sprawach – rozpatrywanych na poziomie unijnym, dzielonym lub krajowym.

Dookreślanie zakresu normowania i stosowania oraz skutków naruszenia zasad horyzontalnych jest domeną orzecznictwa. Udział sądownictwa w operacjonalizowaniu (dla niektórych nawet konstruowaniu) zasad należy wiązać przede wszystkim z autonomizacją, silniejszą pozycją w układzie trójpodziału władzy, poszerzeniem kompetencji, a nawet hegemonią w tych obszarach, w których sądy przypisują sobie społeczną i instytucjonalną funkcję strażnika prawa i jego zasad (*hegemonic preservation thesis*)⁵¹.

Takie funkcje w systemie unijnym pełni przede wszystkim TS, którego wpływ na prawo polityki rozwojowej oraz funkcjonowanie całej unijnej polityki publicznej jest bezpośrednim korelatem aktywności w ramach przyznanych temu organowi kompetencji. Różne judykaty tego organu, stanowiące przykłady operacjonalizacji zasad polityki spójności, należą do tzw. kamieni milowych orzecznictwa TS, o których powiada się, że kształtowały system prawa unijnego⁵².

Rolę TS uwypuklają wytyczne Komisji dotyczące zapewnienia poszanowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁵³, które zalecają, by do przepisów prawa unijnego i przepisów prawa krajowego opartych na prawie unijnym stosować wykładnię zgodną z obowiązками wynikającymi z KPP, tak by nadawać skuteczność prawom zagwarantowanym na jej mocy. Zgodnie z tymi wytycznymi, jeśli sąd krajowy ma wątpliwości co do zastosowania Karty lub prawidłowej wykładni jej przepisów, może (w przypadku krajowego sądu najwyższej instancji nawet musi) zwrócić się do TS o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, co przyczynia się do rozwoju orzecznictwa związanego z KPP i umacniania roli sądów krajowych w jej przestrzeganiu. Jak pokazują badania prowadzone w tym obszarze, praktyka polskich sądów koresponduje z tymi wytycznymi i orzecznictwem TS⁵⁴.

Szczególnym aktem prawnym dotyczącym tytułowej polityki i bezpośrednio wiążącym się z kwestią przestrzegania zasad horyzontalnych przez państwa członkowskie i ich organy lub instytucje jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii⁵⁵. Mechanizm ten, co zostało wyartykułowane w preambule do tego aktu, służy ochronie podstawowych wartości, na których opiera się UE, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Jednym z głównych tematów rozwijanych w treści przepisów tego rozporządzenia jest normatywne określenie związku między poszanowaniem państwa prawnego i prawidłowym funkcjonowaniem w tym państwie organów wymiaru sprawiedliwości (w szczególności niezawisłością sądów) a skutecznym wykonywaniem budżetu UE, w szerszym zaś aspekcie – zależności zachodzących między efektywną ochroną unijnych praw podstawowych a funkcjonowaniem krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości.

Przyjęte w rozporządzeniu 2020/2092 środki (prewencyjne lub następcze) polegają m.in. na zawieszaniu płatności lub ograniczeniu, a nawet wstrzymywaniu realizacji programów lub innych instrumentów finansowych. I w tym przypadku dookreślenie sposobów realizacji chronionych tym mechanizmem zasad oraz zakresu stosowanych w nim środków należy przede wszystkim do orzecznictwa, które przecież samo ma być chronione tym mechanizmem przed ingerencją innych władz. Dlatego w tym przypadku również szczególną funkcję pełni Trybunał. W pierwszych (być może najważniejszych, bo dotyczących samej możliwości prawnej zastosowania tego mechanizmu) judykatach sąd ten, nie uwzględniając skarg dwóch państw członkowskich, podkreślił, że wartości objęte art. 2 TFUE definiują tożsamość Unii jako wspólnego wszystkim państwom członkowskim porządku prawnego, którego zasady muszą być realizowane i chronione⁵⁶. Potwierdził też wagę tego mechanizmu w aspekcie aktywnej funkcji sądów w operacjonalizacji zasad stanowiących fundamenty integracji europejskiej.

53 Dz.Urz. UE C z 2016 r. 269, s. 1.

54 A. Doczekalska, J. Jaśkiewicz, *Wykładnia aktów wielojęzycznego prawa pochodnego Unii Europejskiej przez polskie sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014/5, s. 66 i n.

55 Dz.Urz. UE L 433I, s. 1, ze zm. – dalej rozporządzenie 2020/2092.

56 Wyroki TS z 16.02.2022 r.: C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:97, oraz C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:98.

51 R. Hirschl, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge 2004, s. 43 i n.

52 Szeroko wraz z wyborem źródeł *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2019, oraz W. Czapliński, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie rozwoju prawa europejskiego*, Warszawa 2021.

8. Podsumowanie

Realizacja instrumentów i celów unijnej polityki spójności odbywa się w formułach zarządzania realizujących koncepcję *good governance*. Najistotniejszą i najczęściej stosowaną z nich jest zarządzanie dzielone, pozostawiające państwom członkowskim pewną swobodę. Zasady UE i jej prawa określają konstytucyjne treści i zarazem wyznaczają nieprzekraczalne granice prawa narodowego i przyjmowanych w nim krajowych i regionalnych systemów zarządzania i kontroli.

Te zasady, które w polityce spójności zajmują najwyższe hierarchicznie miejsca, lub te, które są szczególnie akcentowane, nazywa się w rozporządzeniach unijnych zasadami horyzontalnymi. Horyzontalność, proklamowaną w omawianych wyżej przepisach prawa ustawowego unijnej polityki spójności, należy wiązać z uniwersalnym, intersubiektywnym i powszechnym obowiązaniem tych zasad w ramach wspólnego katalogu usytuowanego na szczycie systemu zarządzania i kontroli unijnej tej polityki, których ochronie służą także inne instrumenty, takie jak wytyczne dotyczące zapewnienia poszanowania KPP przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych czy przewidujący znaczące sankcje za naruszenia podstawowych zasad prawa unijnego tzw. mechanizm warunkowości.

Do katalogu zasad horyzontalnych, obejmującego od lat zasady podstawowe prawa pierwotnego UE, rozporządzenie 2021/1060 zalicza dwie szczególne. Pierwsza z nich – zasada niedyskryminacji – towarzyszy Wspólnocie Europejskiej od jej początków, w kolejnych latach istnienia i rozszerzania Unii nabiera większego znaczenia i poszerza zakres znaczeniowy. Jej współczesna postać, egemplifikowana art. 2 TUE powielonym w treści art. 9 ust. 2 i 3 omawianego rozporządzenia, wskazuje aktualne i wymagające ochrony pola dyskryminacji, którymi to publiczna polityka unijna musi się aktywnie i skutecznie zająć.

Na tle innych zasad nowym przypadkiem jest zasada „nie czynić poważnych szkód”, wynikająca z zasady zrównoważonego rozwoju i wpisująca się w program tych wszystkich działań politycznych i prawnych, których celem jest ochrona habitatu człowieka i środowiska naturalnego. W stosunku do innych zasad horyzontalnych jest ona węższa zakresowo (pod względem podmiotowym i przedmiotowym), gdyż wyznacza normatywny wzorzec dla przedsięwzięć (inwestycji) oddziałujących intensywnie i szkodliwie na środowisko (pojęcie „poważna szkoda”). Stanowiące realizację tej zasady akty ustawowe prawa unijnego typizują takie przypadki oraz zawierają kryteria i sposoby ich oceny, a także instrumenty służące ich eliminowaniu.

Konstituowanie się zasad horyzontalnych wpisuje się w złożony, multcentryczny świat prawa unijnego, w którym kreacja i obowiązywanie danej zasady ma wymiar realny i pragmatyczny. Zasady te są wprawdzie wyrażane w tekstach prawa traktatowego i powtarzane (uszczegóławiane) w prawie ustawowym, jednakowoż ich tekstowa postać (eksplikacja) nie jest uznawana za konieczny warunek jej obowiązywania i przestrzegania. Do realizacji tych zasad konieczne są akty konkretyzacji i lokalizacji stanowiące domenę praktyki, głównie judykatury. W tym też praktycznym dyskursie zasady te są operacjonalizowane, co może prowadzić nie tylko do konkretnych i jednostkowych zastosowań, lecz także wyprowadzania z zasad ogólnych jakichś zasad szczegółowych, relatywizowanych do danych gałęzi, dziedzin lub instytucji prawa, o czym świadczą bogate orzecznictwo (ze szczególną i przewodnią funkcją TS).

Abstract

dr Jacek Jaśkiewicz

Jacob of Paradyż Academy in Gorzów Wielkopolski, Poland
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2934-9858>).

Horizontal Principles of the EU Cohesion Policy

Keywords: EU cohesion policy, horizontal principles

The shared-management model of the EU cohesion policy gives Member States a certain degree of freedom in creating national management and control systems. The limits of this freedom are determined by the EU legislation and its principles constituting the normative representation of values relevant to the Union and its legal system. They include the so-called horizontal principles, that are reiterated in particular instances in the preambles or provisions of applicable EU legislation. However, the EU legislation includes no definition of the notion of “horizontal principle,” as well as no explanation of the justification for its application. Moreover, this notion does not have a common and accepted meaning in the EU law doctrine. This article focuses on this issue, presenting a theoretical analysis of the notion of “horizontal principles,” their functions and their significance in the context of the system of the EU cohesion policy.

The analysis shows that horizontal principles are fundamental principles derived from the EU treaties, the Charter of Fundamental Rights and international conventions, which apply and must be implemented throughout the system of the EU cohesion policy, at all its stages and levels. Reiterating these principles in statutory acts and the use of the term “horizontal” in reference to them were considered a deliberate legislative choice to strengthen respect and implementation thereof. Since the EU cohesion policy legislation, in the catalogue of principles under consideration, distinguishes the principle of non-discrimination and the ‘do no significant harm’ principle, additional attention is paid to these principles in the article.

The article also mentions that the judiciary is assigned specific roles in defining the scope of normalization and application of horizontal principles. In the EU cohesion policy system, these are, in the first place, the Court of Justice of the EU and national courts dealing with cases with the so-called EU element. At the same time, violations of horizontal principles can have far-reaching legal consequences, including the application of the so-called conditionality mechanism.

Bibliografia/References

- Biernat S. (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
- Brunazzo M., *The history and evolution of Cohesion policy* [w:] *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, red. S. Piattoni, L. Polverari, Cheltenham–Northampton 2016.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Chauvin P., *O zasadzie równości we Francji* [w:] *Równość i nierówność w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2024.
- Czapliński W., *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie rozwoju prawa europejskiego*, Warszawa 2021.
- Doczekalska A., Jaśkiewicz J., *Wykładnia aktów wielojęzycznego prawa pochodnego Unii Europejskiej przez polskie sądy*

administracyjne, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014/5.

Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.

Grzybowski T., *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013.

Hirschl R., *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge 2004.

Jaśkiewicz J., *Unijna polityka rozwoju w perspektywie polityki prawa. System, instytucje, procedury*, Warszawa 2023.

Kenig-Witkowska M., *Koncepcja sustainable development w świecie systemu prawa pierwotnego Unii Europejskiej* [w:] *Równość i nierówność w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2024.

Kmiecik Z., *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006/12.

Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.

Korycka M., *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010/1.

Kozuch M., *Karta Praw Podstawowych UE – samoistne źródło prawa czy zbiór zasad interpretacyjnych?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/10.

Kulak M., *Skutek bezpośredni zasady niedyskryminacji w relacjach horyzontalnych – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22.01.2019 r., C-193/17, Cresco Investigation*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/6.

Kulak M., Śmiszek K., *Kilka uwag o standardzie równości w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017/2.

Leszczyński L., *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022.

Leszczyński L., Maroń G., *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016/XXV(1).

Marek D., Baun M., *Cohesion Policy in the European Union*, London 2014.

Medeiros E., *Bottlenecks and good practices of DNSH implementation in Cohesion Policy: a comparison between rural and urban areas*, Lisbon 2024.

Ochmański J.W., *Spory o działania ultra vires w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023.

Ott A., van der Loo G., *The nexus the CCP and CFSP achieving foreign policy goals through trade restriction and market access* [w:] *EU’s Common Foreign and Security Policy*, red. S. Blockmans, P. Koutrakos, London 2018.

Shapiro S.J., *The „Hart-Dworkin” Debate: A Short Guide for the Perplexed*, „Public Law and Legal Theory” 2007/77.

Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011/2(26).

Teh R., *Competition provisions in regional trade agreements* [w:] *Regional rules in the Global Trading System*, red. A. Estevadeordal, K. Suominen, R. Teh, Cambridge 2009.

Vecchi V., *EU Funds. Strategy and Management*, Milano 2012.

von Bogdandy A., *Principles of a systemic deficiencies doctrine: How to protect checks and balances in the Member States*, „Common Market Law Review” 2020/3.

Wegner-Kowalska J., *Idea governance a współczesne kierunki rozwoju prawa*, „Państwo i Prawo” 2016/5.

Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965/I(42).

Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

REKLAMA



PRAKTYCZNE ROZWIĄZANIA DLA SKOMPLIKOWANYCH KWESTII PRAWNYCH

Publikacja omawia takie zagadnienia, jak:

- odpowiedzialność karna za niesprawcze postacie współdziałania przestępnego w układach transgranicznych oraz za przemyt narkotyków poza granicami państwa
- warunek podwójnej karalności
- europejski nakaz dochodzeniowy
- ekstradycja do krajów nieobjętych Europejską konwencją o ekstradycji z 1957 r.
- przejęcie orzeczenia organu państwa obcego do wykonania w Polsce.

Autorzy – uznani eksperci z różnych ośrodków akademickich – analizują zarówno aspekty materialnoprawne, jak i prawnoprocesowe, przedstawiając praktyczne rozwiązania dla skomplikowanych kwestii prawnych.

Książka jest przeznaczona dla praktyków: adwokatów, radców prawnych, sędziów i prokuratorów.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20**

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA PRZESTĘPSTWO POPEŁNIONE ZA GRANICĄ

redakcja naukowa
Jarosław Majewski, Piotr Zakrzewski

Anna Błachnio-Parzych, Piotr Kardas, Marek Kulik
Jarosław Majewski, Aleksandra Nieprzecka, Ryszard A. Stefański
Sławomir Steinborn, Dominik Zająć, Piotr Zakrzewski