

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
SWD(2021) 722 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce**

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.

Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

STRESZCZENIE

Reformy polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym najnowsze wydarzenia, nadal stanowią źródło poważnego zaniepokojenia, o którym była już mowa w 2020 r. Reformy przeprowadzone od 2015 r. zwiększyły wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości ze szkodą dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów i skłoniły Komisję do wszczęcia postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, które jest nadal w toku. W kwietniu 2021 r. Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce w związku z ustawą o sądownictwie, która podważa niezawisłość sędziów i jest niezgodna z prawem UE. W lipcu 2021 r. Trybunał zarządził środki tymczasowe w tej sprawie. Tego samego dnia Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zarządzenie przez Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości jest niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Również w lipcu 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE. Krajowa Rada Sądownictwa wciąż działa, pomimo zakwestionowania jej niezależności, a funkcjonowanie Sądu Najwyższego zostało dodatkowo zakłócone, w tym przez zmiany w ustawodawstwie. W maju 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził nieprawidłowości w procedurze mianowania członków Trybunału Konstytucyjnego.

W Polsce w dużej mierze wprowadzono ramy prawne i instytucjonalne dotyczące zapobiegania korupcji i jej zwalczania. Istnieją jednak zagrożenia w odniesieniu do skuteczności walki z korupcją na wysokim szczeblu, w tym ryzyko wywierania bezprawnego nacisku na ściganie korupcji w celach politycznych. W tym kontekście nadal istnieją obawy co do niezależności głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji i jej zwalczanie, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym. W latach 2018–2020 wdrożono specjalny rządowy program przeciwdziałania korupcji, choć nadal nie ukończono kluczowych zadań legislacyjnych. Nadal występują słabości strukturalne w odniesieniu do systemu ujawniania informacji majątkowych i działalności lobbingsowej.

Jeżeli chodzi o wolność i pluralizm mediów, oczekuje się, że rząd przyjmie przepisy mające na celu transpozycję dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, aby wzmocnić niezależność organów regulacyjnych ds. mediów. Do tej pory polski rynek mediów uważano za zróżnicowany, ale zainteresowane strony obawiają się negatywnych skutków przejęcia Polska Press przez przedsiębiorstwo państwowe Orlen. Choć organ ochrony konkurencji (UOKiK) wyraził zgodę na transakcję, polski Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował tę decyzję, jako że organ ten nie zbadał, czy przejęcie spowoduje ograniczenie wolności prasy. Pojawiły się również obawy dotyczące projektu przepisów podatkowych wymierzonych w niektóre grupy medialne, w środowisku uważanym za coraz mniej przyjazne dla mediów będących własnością zagranicznych właścicieli. Od 2020 r. środowisko zawodowe dziennikarzy podupadło – stosowane są postępowania sądowe w celu zastraszenia, coraz częściej zawodzi ochrona dziennikarzy, dochodzi też do aktów przemocy podczas protestów, w tym ze strony sił policyjnych.

Mechanizmy kontroli i równowagi wciąż pozostają pod znaczącą presją. Nadal stosuje się szybką ścieżkę przyjmowania ustaw, również poza kwestiami związanymi z pandemią COVID-19, w tym w odniesieniu do reform strukturalnych wymiaru sprawiedliwości, bez konsultacji z interesariuszami lub z konsultacjami o ograniczonym zakresie. Niektóre środki

wprowadzone przez rząd w 2020 r. w celu zaradzenia pandemii COVID-19 zostały uznane przez sądy w indywidualnych sprawach za niezgodne z prawem. Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywa zasadniczą rolę strażnika praworządności. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dalsze wykonywanie głównych uprawnień przez Rzecznika Praw Obywatelskich po zakończeniu kadencji ustało w lipcu 2021 r. Prace trwające w parlamencie zmierzają obecnie do powołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, z poparciem wszystkich partii. Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, choć nadal prężna, ucierpiała jeszcze bardziej z powodu ogólnych problemów dotyczących praw kobiet oraz ataków na grupy LGBTI.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Polski system wymiaru sprawiedliwości dzieli się na sądownictwo administracyjne i powszechne. Naczelny Sąd Administracyjny i 16 sądów administracyjnych sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, w tym zgodnością z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sądownictwo powszechne, nad którym nadzór sprawuje Sąd Najwyższy¹, jest trójstopniowe i obejmuje: 11 sądów apelacyjnych, 46 sądów okręgowych i 318 sądów rejonowych. Sędziów powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny, który orzeka w szczególności w sprawach zgodności ustawodawstwa z Konstytucją, składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm na 9-letnią kadencję. Zgodnie z Konstytucją Krajowa Rada Sądownictwa ma za zadanie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Szczególną cechą polskiej prokuratury, która nie wchodzi w skład niezależnego sądownictwa, jest fakt, że funkcję Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości pełni ta sama osoba. Konstytucja przewiduje możliwość samoregulacji praktyki zawodowej adwokatów i radców prawnych.

Niezależność

Postrzegany przez opinię publiczną i przedsiębiorstwa poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest niski i stale się pogarsza. Podczas gdy w 2021 r. 29 % ogółu społeczeństwa postrzegało niezależność sądów i niezawisłość sędziów jako „dobrą lub bardzo dobrą”, pogląd ten podzielało zaledwie 18 % przedsiębiorstw². W ciągu ostatnich pięciu lat postrzeganie niezależności stale się pogarszało – zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i wśród przedsiębiorstw. Podobnie jak w ubiegłym roku debata publiczna na temat sądownictwa nadal przebiega w atmosferze silnych napięć³. Jeżeli chodzi

¹ Sąd Najwyższy nadzoruje również sądy wojskowe.

² Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykresy 47–50. Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów dzieli się na następujące kategorie: bardzo niski (mniej niż 30 % respondentów postrzega niezależność sądów i niezawisłość sędziów jako dość dobrą lub bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %) i bardzo wysoki (powyżej 75 %).

³ TVP Info, „Kim jest Agnieszka Domańska? Sędzia zdecydowała o nieprzedłużeniu aresztu Sławomira Nowaka”, 12 kwietnia 2021 r.; wPolityce.pl, „»Kasta« wspiera LGBT! Sędzia nie uznaje płci metrykalnych i zwraca się do powoda tak jak on sobie tego życzy. To sąd, czy lewacka pogawędka?», 20 kwietnia 2021 r.; wPolityce.pl, „Ujawniamy. Sędzie ze składu orzekającego ws. Noakowskiego 16 są członkami skrajnie upolitycznionych stowarzyszeń sędziowskich”, 19 stycznia 2021 r. Jeżeli chodzi o krytyczne wypowiedzi polityków pod adresem sędziów, zob. rozdział IV raportu przygotowanego przez stowarzyszenie sędziów „Iustitia” *Sędziowie pod presją* z 2020 r. Podobne stwierdzenia padły pod adresem jednego z rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości: wPolityce.pl, „Ujawniamy. Kto steruje antypolską narracją w TSUE? Podwójne standardy i zblatowanie z »kastą« Tancheva – Rzecznika Generalnego TSUE”, 26 kwietnia 2021 r.; „Ujawniamy. Z rządu Tuska do TSUE! Kim jest rozgrywający, który przydziela polskie

o kampanię oszczerstw prowadzoną w 2019 r. przeciwko sędziom, którzy otwarcie krytykowali reformy wymiaru sprawiedliwości⁴, do tej pory nie pojawiły się żadne orzeczenia sądowe⁵.

Reformy wymiaru sprawiedliwości zapoczątkowane w listopadzie 2015 r. są w dalszym ciągu wcielane w życie. Reformy te przeprowadzono w drodze ponad 30 ustaw dotyczących całej struktury organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości⁶, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i prokuratury. Szereg aspektów reformy sądownictwa budzi poważne obawy dotyczące praworządności, w szczególności niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁷. Kwestie te są głównym przedmiotem postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE⁸ wszczętego przez Komisję i nadal trwającego w Radzie⁹. Również Parlament Europejski ponownie wyraził swoje obawy w związku z sytuacją w zakresie praworządności w Polsce w drodze rezolucji¹⁰. Ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce jest przedmiotem jednego z zaleceń skierowanych do tego państwa w kontekście europejskiego semestru w 2020 r., które wciąż wymaga działań¹¹. Tymczasem polski rząd otwarcie przeciwstawił się wiążącemu charakterowi postanowienia w sprawie środków tymczasowych wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 21 maja 2021 r. w sprawie wniesionej przeciwko Polsce za naruszenie unijnego prawa ochrony środowiska¹².

sprawy rzecznikowi trzymającemu z polską »kastą«?», 6 maja 2021 r.; „Rzecznik TSUE na straży bezkarności »kasty«: Polskie prawo ws. systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem UE”, 6 maja 2021 r. Zob. także konferencja prasowa Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2021 r., na której Wiceminister Sprawiedliwości stwierdził, że dwaj rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości nie są bezstronni (<https://www.pscp.tv/w/1nAJELzqjOYGL>).

⁴ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

⁵ Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości umorzył dochodzenie dotyczące byłego Wiceministra Sprawiedliwości, któremu zarzuca się, że był główną osobą stojącą za tą kampanią. Prowadzone przez prokuraturę śledztwa w sprawie kampanii trwają od 11 września 2019 r.

⁶ Na początku 2021 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło plany wprowadzenia do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości instytucji sędziów pokoju. Dotychczas nie ujawniono żadnych szczegółowych informacji na temat projektu ustawy w tym zakresie (zob. komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 18 marca 2021 r.).

⁷ Należy odnotować, że według polskiego rządu zmiany wprowadzone w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w żaden sposób nie ograniczyły niezależności sądów i niezawisłości sędziów ani niezależności władzy sądowniczej.

⁸ Komisja, IP/17/5367.

⁹ Ostatnie wysłuchanie w ramach procedury art. 7 ust. 1 TUE odbyło się w dniu 22 czerwca 2021 r.

¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności; zob. także rezolucja z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier; rezolucja z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce; rezolucja z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.

¹¹ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., s. 15 (Dz.U. C 282/21); zob. także: Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 i 36.

¹² Postanowienie wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2021 r. wydane w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska/Polska, zobowiązujące Polskę do natychmiastowego zaprzestania działalności wydobywczej węgla brunatnego w kopalni Turów. Jak wynika z oświadczeń najwyższych szczeblem

Trybunał Sprawiedliwości doprecyzował wymogi prawa Unii dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów w kontekście polskim. W dniu 2 marca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w postępowaniu prejudycjalnym, wyjaśniający wymogi prawa Unii w odniesieniu do powołań sędziów do Sądu Najwyższego, które miały miejsce w 2018 r.¹³ Trybunał Sprawiedliwości pozostawił ostateczną ocenę sądowi odsyłającemu, jednak uznał, że kolejne nowelizacje polskiej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, których skutkiem było zniesienie skutecznej kontroli sądowej nad decyzjami tej rady dotyczącymi przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, mogą naruszać prawo Unii. W tym zakresie Trybunał zauważył, że z uwagi na decydującą rolę Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powoływania sędziów w Polsce jej stopień niezależności jest istotny dla zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wskazując, że niezależność Krajowej Rady Sądownictwa może budzić wątpliwości¹⁴. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wykonał powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości, orzekając, że w procedurze powoływania sędziów obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w rezultacie uchwały tej rady stanowiące podstawę powołania do Izby Karnej i Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w 2018 r. zostają uchylone¹⁵. Kilka dodatkowych wniosków o wydanie orzeczeń prejudycjalnych złożonych przez różne sądy polskie w związku z reformami wymiaru sprawiedliwości z 2017 i 2018 r. nadal oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Sprawiedliwości¹⁶. W dniu 15 lipca 2021 r., w ramach wszczętego przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Trybunał Sprawiedliwości orzekł¹⁷, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził mianowicie, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie zapewnia niezbędnych gwarancji niezawisłości i bezstronności i nie jest chroniona przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej¹⁸.

urzędników, w tym z oświadczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 maja 2021 r., Polska nie zastosuje się do przedmiotowego postanowienia, powołując się na względy bezpieczeństwa energetycznego.

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18.

¹⁴ Należy zauważyć, że według polskiego rządu kwestia istnienia rad sądownictwa, ich składu, procedury powoływania jej członków oraz roli tych organów w procesie powoływania sędziów nie wchodzi w zakres kompetencji Unii Europejskiej.

¹⁵ Zob. wyrok w sprawie II GOK 2/18, w szczególności pkt 7.6 i 8.3. Zgodnie z wyrokiem Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o ustrojowej ważności oraz skuteczności aktów powołań na urząd sędziego dokonanych przez Prezydenta RP, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny nie posiada takich uprawnień (zob. pkt 9 wyroku).

¹⁶ Zob. sprawy C-491/20 – C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20 Sąd Najwyższy i in.; sprawa C-615/20 Y.P. i in.; sprawa C-671/20 M.M. i in.; C-181/21 G.; C-269/21 B.C. i D.C.

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19.

¹⁸ Trybunał krytycznie odniósł się do procedury powoływania sędziów do Sądu Najwyższego, w tym członków Izby Dyscyplinarnej, jako determinowanej przez Krajową Radę Sądownictwa – organ, którego niezależność może budzić uzasadnione wątpliwości – podkreślając również, że izba ta składa się wyłącznie z nowo powołanych sędziów, którzy nie zasiadali dotąd w Sądzie Najwyższym, i cieszy się szerokim zakresem autonomii. Trybunał orzekł również, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej pozwala na kwalifikowanie treści orzeczeń sądowych wydawanych przez sędziów sądów powszechnych jako przewinienie dyscyplinarne, co może być wykorzystane do celów politycznej kontroli ich działalności orzeczniczej lub do wywierania nacisków na sędziów i tym samym może zagrazić niezależności tych sądów. Trybunał stwierdził też, że polscy sędziowie są narażeni na postępowania dyscyplinarne w związku z faktem, że zdecydowali się zwrócić do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, co podważa ich uprawnienie lub, w stosownych przypadkach, obowiązek zwrócenia się z pytaniem do Trybunału, jak również ustanowiony na mocy Traktatów system współpracy sądowej między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości.

W dniu 31 marca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o wniesieniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości w związku z obawami dotyczącymi ustawy o sądownictwie z grudnia 2019 r.¹⁹ Komisja uważa, że kwestionowane polskie przepisy naruszają niezawisłość polskich sędziów i stanowią naruszenie art. 19 ust. 1 TUE i pierwszeństwa prawa Unii. Ustawa uniemożliwia polskim sądom, w tym pod groźbą postępowania dyscyplinarnego, bezpośrednie stosowanie prawa Unii chroniącego niezawisłość sądów i niezawisłość sędziów, jak również kierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, której niezawisłość nie jest gwarantowana²⁰, nadal podejmuje decyzje mające bezpośredni wpływ na sędziów i sposób sprawowania przez nich funkcji. Dotyczy to spraw takich jak uchylenie immunitetu sędziów w celu pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej lub zatrzymania ich, a następnie tymczasowe zawieszenie w czynnościach służbowych i obniżenie wynagrodzenia. Sama perspektywa postępowań prowadzonych przeciwko nim przez organ, którego niezawisłość nie jest zagwarantowana, ma dla sędziów „efekt mrozący” i może wpływać na ich niezawisłość. To poważnie szkodzi niezawisłości sądów i niezawisłości sędziów w Polsce, skutecznej ochronie sądowej obywateli w Polsce oraz całemu porządkowi prawnemu UE. Polski rząd uważa, że Komisja przekracza swoje kompetencje wynikające z Traktatu, i odrzuca stanowisko, które Komisja przyjęła w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie środków tymczasowych w celu zawieszenia czynności orzeczniczych Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do sędziów, w szczególności w zakresie uchylenia immunitetu sędziowskiego, aby uniknąć poważnej i nieodwracalnej szkody dla niezawisłości sądów i niezawisłości sędziów oraz porządku prawnego UE. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości wydała postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C-204/21 R, w pełni przychyłając się do wniosku Komisji²¹.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zaangażowany w szereg spraw związanych z funkcjonowaniem polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, uznał, że powołanie do Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. doprowadziło do naruszenia wymogu „sądu ustanowionego na mocy ustawy”. W lutym 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował, że obecnie toczy się przed nim 27 spraw, w których poruszane są różne

¹⁹ Komunikat prasowy Komisji z dnia 31 marca 2021 r., IP/21/1524. Sprawa zarejestrowana jako C-204/21. Wspomniane postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto w dniu 29 kwietnia 2020 r. (zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I). W kontekście tego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja wystosowała dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia oraz dodatkową uzasadnioną opinię, w której zakwestionowała dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dotyczących sędziów innych niż sprawy dyscyplinarne.

²⁰ Potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych dotyczących sędziów w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19.

²¹ Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości nakazała Polsce w szczególności niezwłoczne zawieszenie, do czasu wydania prawomocnego wyroku, stosowania przepisów, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego może rozstrzygać w sprawie wniosków o zniesienie immunitetu sędziowskiego, jak również w sprawach dotyczących zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego; zawieszenia skutków już wydanych uchwał Izby Dyscyplinarnej o zniesieniu immunitetu sędziowskiego oraz zawieszenia stosowania przepisów uniemożliwiających polskim sędziom bezpośrednie stosowanie przepisów prawa UE służących ochronie niezawisłości sądów i kierowanie w takich kwestiach pytań w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości.

kwestie związane z reformami wymiaru sprawiedliwości z 2017 i 2018 r.²² Dotychczas w 21 z wniesionych spraw do polskiego rządu skierowano wezwanie. W dniu 7 maja 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł²³, że ława, w skład której wchodził sędzia powołany na stanowisko sędziowskie, które zostało już obsadzone przez władzę ustawodawczą w latach 2011–2015, nie stanowiła „sądu ustanowionego na mocy ustawy”²⁴. Te nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego przytoczono jako poważny problem w uzasadnionym wniosku przyjętym przez Komisję w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE²⁵. Trybunał Konstytucyjny uznał to orzeczenie za „nieistniejące”²⁶. W dniu 29 czerwca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok²⁷ w sprawie przedwczesnego usunięcia przez Ministra Sprawiedliwości sędziów ze stanowisk wiceprezesów sądów powszechnych. Trybunał podkreślił znaczenie zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz przestrzegania zasady uczciwości proceduralnej w sprawach dotyczących kariery zawodowej sędziów oraz orzekł, że ponieważ przedwczesne usunięcie tych sędziów ze stanowisk wiceprezesów sądów nie zostało uzasadnione ani zbadane przez sąd powszechny ani inny organ wykonujący funkcje sędziowskie, bez poważnej przyczyny braku kontroli sądowej, Polska naruszyła prawo do sądu²⁸.

Wątpliwości dotyczące niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego wyrażone przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE nadal nie zostały rozwiązane²⁹. Ilustruje to także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

²² Zob. w tym względzie komunikaty prasowe Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ECHR 066(2021) z dnia 18 lutego 2021 r. oraz ECHR 140(2021) z dnia 10 maja 2021 r. Sprawy te dotyczą m.in. statusu Trybunału Konstytucyjnego w świetle wymogu bycia „sądem ustanowionym na mocy ustawy”; przedwczesnego zakończenia pełnienia funkcji przez członków Krajowej Rady Sądownictwa; niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej udziału w procedurze powoływania i przenoszenia sędziów, przedwczesnego odwoływania prezesów sądów; systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów oraz obniżenia wieku emerytalnego dla sędziów sądów powszechnych.

²³ Wyrok z dnia 7 maja 2021 r., Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18), nieprawomocny.

²⁴ Po wyroku Prezes Trybunału Konstytucyjnego ogłosiła, że Trybunał Praw Człowieka nie ma kompetencji do wydawania takich wyroków i że wyrok ten nie będzie miał mocy obowiązującej w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości (zob. np. doRzeczy.pl, „Przyłębska o wyroku ETPCz. Padły mocne słowa”, 7 maja 2021).

²⁵ Por. pkt 92–96 uzasadnionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final – 2017/0360 (NLE)) (uzasadniony wniosek). Zdaniem Komisji niezależność i legitymacja Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku i nie można już zagwarantować zgodności polskich przepisów prawa z ustawą zasadniczą.

²⁶ W dniu 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy uznać za „nieistniejący”. Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności, że wyrok został wydany bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez Europejski Trybunał Praw Człowieka powierzonych mu kompetencji, i stanowi bezprawną ingerencję w krajowy porządek prawny, w kwestie, które pozostają poza właściwością Trybunału (zob. orzeczenie w sprawie P 7/20).

²⁷ Skargi nr 26691/18 i 27367/18, wyrok nieprawomocny. W dniu 30 czerwca 2021 r. Sekretarz Generalny Rady Europy wystosował list otwarty do polskiego Ministra Sprawiedliwości, wyrażając obawy i rozczarowanie wobec ostatnich oświadczeń polskich władz, podważających uprawnienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wiarygodność systemu Europejskiej konwencji praw człowieka jako całości.

²⁸ Kwestia odwołania prezesów i wiceprezesów sądów została również podniesiona w uzasadnionym wniosku Komisji sporządzonym w ramach postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE.

²⁹ Por. pkt 92–113 uzasadnionego wniosku. Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

z dnia 7 maja 2021 r.³⁰ W 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nadal wyrażał wątpliwości dotyczące funkcjonowania i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego, w tym w odniesieniu do zmian dokonanych w wyznaczonych już składach orzekających oraz oddalania wniosków o wyłączenie sędziów z uwagi na ich rzekomy brak bezstronności lub kwestionowany status³¹. Również Rada Europy wyraziła podobne wątpliwości³². Tymczasem do Trybunału Konstytucyjnego nadal trafiają sprawy dotyczące reform wymiaru sprawiedliwości, nie tylko z powództwa Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu, Krajowej Rady Sądownictwa i nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego³³, ale także innych (nowo powołanych) sędziów Sądu Najwyższego³⁴ oraz nowo mianowanej pierwszej prezes Sądu Najwyższego³⁵. Trzy sprawy wszczęte w Trybunale Konstytucyjnym przez Prokuratora Generalnego, Prezesa Rady Ministrów oraz grupę posłów na Sejm mają na celu ocenę zgodności z Konstytucją postanowień Traktatów UE oraz stwierdzenie nadrzędności Konstytucji RP nad prawem Unii³⁶. Komisja wyraziła swoje zaniepokojenie wnioskiem złożonym przez Prezesa Rady Ministrów, ponieważ zakwestionowano w nim podstawowe zasady prawa Unii, w szczególności pierwszeństwo prawa UE³⁷. Pomimo wyraźnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości³⁸ Trybunał Konstytucyjny wskazał już w *obiter dictum*, że Trybunał Sprawiedliwości nie ma kompetencji do wydawania orzeczeń w odniesieniu do systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich³⁹. Pomimo powyższych obaw Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenia mające znaczący wpływ zarówno na jednostki, jak i na ramy instytucjonalne. W szczególności, odpowiednio w dniach 22 października 2020 r. i 15 kwietnia 2021 r., Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenia

³⁰ Zob. poprzedni akapit.

³¹ Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich, „Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej”, 9 kwietnia 2021 r. Dotyczy to w szczególności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów aborcyjnych (zob. w tym zakresie część IV poniżej) oraz orzeczenia dotyczącego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

³² Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2359(2021) przyjęta w dniu 26 stycznia 2021 r. (3. posiedzenie), w której stwierdzono, że Trybunał Konstytucyjny „wydaje się być pod silną kontrolą władz rządzących, co uniemożliwia mu pełnienie roli bezstronnego i niezależnego arbitra w sprawach konstytucyjności i praworządności”.

³³ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I. Wspomniane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydają się wskazywać, że powołania sędziów przeprowadzone od 2018 r. na wniosek nowo utworzonej Krajowej Rady Sądownictwa zapewniają pełną niezawisłość sędziów powołanych na jej wniosek. Zob. orzeczenia i uzasadnienia w sprawach P 22/19, U 2/20, Kpt 1/20, K 5/20, K 2/20, P 13/19.

³⁴ Sprawa dotycząca konstytucyjności uprawnienia polskich sądów do rozstrzygania wniosków o wyłączenie sędziów w oparciu o fakt, że sędziowie ci zostali powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w jej składzie na rok 2018 (sprawa P 13/19).

³⁵ Zob. poniżej.

³⁶ Por. sprawy K 7/18, K 5/21, K 3/21 (rozprawa została odroczone do dnia 3 sierpnia 2021 r.). W swoim wniosku w sprawie K 3/21 Prezes Rady Ministrów zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 1 akapit pierwszy i drugi oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w związku z art. 2 i 4 ust. 3 TUE w zakresie, w jakim przepisy te, w rozumieniu nadanym im przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i inni, mogą wymagać od organów krajowych niestosowania norm prawa krajowego niezgodnych z tymi przepisami TUE, w tym nawet norm o charakterze konstytucyjnym.

³⁷ W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja wyraziła swoje obawy w piśmie skierowanym do władz polskich, w którym zwróciła się o wycofanie wniosku i zastrzegła sobie prawo do wszczęcia w razie potrzeby odpowiedniego postępowania na podstawie Traktatów. Polska odpowiedziała w dniu 29 czerwca 2021 r., odrzucając stanowisko Komisji.

³⁸ Zob. niedawny wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, pkt 68 oraz zacytowane w nim orzecznictwo.

³⁹ Zob. uzasadnienie w sprawie Kpt 1/20 z dnia 21 kwietnia 2020 r., pkt 329–348, oraz w sprawie U 2/20 z dnia 20 kwietnia 2020 r.

dotyczące prawa do aborcji i sytuacji Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁰. Orzeczenia te wywołały ostrą krytykę w Polsce i poza jej granicami⁴¹. Ponadto w dniu 14 lipca 2021 r. – po wydaniu przez wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych⁴² – Trybunał Konstytucyjny orzekł⁴³, że art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE w związku z art. 279 TFUE jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem Polski polegającym na przestrzeganiu postanowień o środkach tymczasowych wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości, które wpływają na kształt ustroju i funkcjonowanie polskich sądów oraz postępowanie przed takimi sądami. W publicznym oświadczeniu Komisja wyraziła głębokie zaniepokojenie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴.

W skład Krajowej Rady Sądownictwa nadal wchodzi głównie sędziowie powołani według klucza politycznego. Przypomina się⁴⁵, że w wyniku reformy sądownictwa z 2018 r. zmieniono procedurę powoływania sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)⁴⁶. W wyroku z dnia 2 marca 2021 r., w następstwie odesłania prejudycjalnego Sądu Najwyższego, Trybunał Sprawiedliwości powtórzył, że aby udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów przez organy polityczne przyczyniał się do obiektywizacji tego procesu, sam ten organ musi być wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, dla którego wydaje opinię⁴⁷. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że obecna KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej w procedurze powoływania sędziów⁴⁸. Pomimo poważnych obaw wyrażanych również przez szereg innych

⁴⁰ Zob. sprawy K 1/20 i K 20/20 (zob. także część IV poniżej). Orzeczenia w tych dwóch sprawach pokazują ponadto, że publikacja ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynika z decyzji politycznej Prezesa Rady Ministrów. W dniu 27 stycznia 2021 r. Prezes Rady Ministrów opublikował orzeczenie dotyczące przepisów aborcyjnych (wydane w dniu 22 października 2020), tłumacząc opóźnienie brakiem pisemnych motywów orzeczenia. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego *de facto* odwołujące urzędującego Rzecznika Praw Obywatelskich opublikowano w dniu jego ogłoszenia (15 kwietnia 2021 r.), mimo że do orzeczenia nie dołączono pisemnych motywów.

⁴¹ Zob. odniesienia w części IV niniejszego rozdziału.

⁴² Postanowienie wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2021 r. wydane w sprawie C-204/21 R, Komisja/Polska. Zob. także powyżej.

⁴³ W sprawie P 7/20, wniesionej przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.

⁴⁴ Zob. oświadczenie Komisji z dnia 15 lipca 2021 r.; oświadczenie/21/13726.

⁴⁵ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

⁴⁶ Większość KRS stanowią teraz sędziowie-członkowie powołani bezpośrednio przez Sejm, a nie – jak przedtem – przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Nowy skład KRS nie uwzględnia zaleceń Rady Europy i jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczącym praworządności w Polsce (zob. zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów, pkt 27 i pkt 137–145 uzasadnionego wniosku). Zob. także Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland of 6 January 2020 (2359(2021)) z dnia 26 stycznia 2021 r.

⁴⁷ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, pkt 133–139. Trybunał powtórzył swoje uzasadnione wątpliwości co do jej niezależności w wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, pkt 104–108. Przypomina się, że w uchwale trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. stwierdzono już, że KRS w nowym składzie nie jest niezależna i że wybrani przez nią nowi sędziowie Sądu Najwyższego nie mogą orzekać w sprawach. Uchwałę tę uznał za niezgodną z Konstytucją i prawem Unii Trybunał Konstytucyjny, orzekając na wniosek Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu, przy poparciu Prezydenta RP i Prokuratora Generalnego (zob. orzeczenia z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 oraz z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20). Sąd Najwyższy jednak w dalszym ciągu stosuje swoją uchwałę (np. decyzja Izby Karnej z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie I KZP 1/20).

⁴⁸ Zob. wyrok w sprawie II GOK 2/18, w szczególności pkt 8.3. Wyrokiem tym wdrożono wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in., C-824/18. Zob. także powyżej.

polskich sądów⁴⁹ wskazujących na brak niezależności, KRS nadal proponuje Prezydentowi RP kandydatów na sędziów, którzy są systematycznie powoływani⁵⁰. W latach 2020 i 2021 KRS wydała jedną uchwałę w celu ochrony niezawisłości polskiego sędziego, a mianowicie wyraziła poparcie dla członka Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego⁵¹, odmawiając jednocześnie wyrażenia podobnego poparcia dla sędziów, przeciwko którym toczyły się postępowania przygotowawcze prowadzone przez prokuraturę w tym samym okresie⁵². KRS wydała ponadto oświadczenia popierające niektóre aspekty reform wymiaru sprawiedliwości krytykowane przez Komisję⁵³.

Sąd Najwyższy, po zmianach w 2020 r., był przedmiotem dalszych reform dotyczących jego funkcjonowania. W dniu 1 kwietnia 2021 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym. W nowej ustawie obniżono wymagania dotyczące quorum sędziów przy wyborze kandydatów na stanowisko Prezesa Izby i pozwolono Prezydentowi RP na powołanie „p.o.” Prezesa Izby, jeżeli takie wymagania nie są spełnione. Ponadto w ustawie przyznano Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego kontrolę nad posiedzeniami połączonych Izb Sądu Najwyższego zebranych w celu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, zwoływanych albo przez Pierwszego Prezesa z własnej inicjatywy, albo na wniosek m.in. Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. W drodze nowej ustawy zmieniono również zasady dotyczące procedury skargi nadzwyczajnej, wydłużając o 2 lata termin na wnoszenie skarg nadzwyczajnych w odniesieniu do wszystkich orzeczeń wszystkich polskich sądów, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r.⁵⁴ Rzecznik Praw Obywatelskich i Naczelna Rada Adwokacka wyrazili krytyczne opinie na temat nowej ustawy, podkreślając, że będzie ona

⁴⁹ Zob. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18 oraz dwie decyzje z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawach III PO 8/18 i III PO 9/18. Zob. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach II GOK od 2/18 do 7/18 oraz wyrok z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie II GOK 4/18.

⁵⁰ Od czasu opublikowania sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. Prezydent RP dokonał powołań sędziów w dniach 6 października, 26 listopada i 18 grudnia 2020 r. oraz 26 stycznia, 4 lutego, 18 marca i 26 kwietnia 2021 r.

⁵¹ Uchwała z dnia 26 marca 2021 r. Uchwała KRS była podyktowana faktem, że sędziego poddano nadmiernej presji ze strony pracowników polskiej uczelni, którzy formalnie potępił zaangażowanie sędziego w sprawę dotyczącą odebrania immunitetu sędziemu sądu powszechnego.

⁵² Zob. uchwała z dnia 15 kwietnia 2021 r. Sędziów tych wezwano do stawienia się przed prokuratorem w charakterze świadków w postępowaniu przygotowawczym dotyczącym wydanego przez nich, na podstawie prawa pracy, orzeczenia sądowego unieważniającego decyzję Prokuratora Krajowego o oddelegowaniu prokuratora. W dniu 13 stycznia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zapowiedział interwencję w powyższej sprawie, uznając, że działania podejmowane przez prokuraturę mogą naruszać niezależność sądów i niezawisłość sędziów (zob. komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 stycznia 2021 r.).

⁵³ Zob. w szczególności stanowiska KRS (WWM.023.1.2021 i WP 024-13/19) z dnia 12 marca 2021 r. w sprawach Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce oraz Grzęda przeciwko Polsce (w sprawach tych badane są kwestie związane z nagłym wygaśnięciem mandatów byłych sędziów-członków KRS oraz nowym sposobem powoływania przez Sejm obecnych sędziów-członków KRS). Jeżeli chodzi o obawy Komisji w tym zakresie, zob. w szczególności uzasadniony wniosek z dnia 20 grudnia 2017 r. przyjęty w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE.

⁵⁴ Pomimo obaw wyrażonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do wprowadzenia procedury skargi nadzwyczajnej do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości (zob. również część IV poniżej). Więcej informacji na temat tej procedury można znaleźć w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część IV.

dalej naruszać niezależność Sądu Najwyższego⁵⁵. Obecna pierwsza prezes Sądu Najwyższego, mianowana⁵⁶ – jak podano w sprawozdaniu z zeszłego roku⁵⁷ – w wyniku zakwestionowanej procedury, podjęła decyzje budzące zastrzeżenia, w szczególności o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego w kontrowersyjnych kwestiach, w tym w celu ograniczenia prawa dostępu do dokumentów⁵⁸ i wnioskowania o ochronę nowo powołanych sędziów Sądu Najwyższego – w tym jej samej – przed zakwestionowaniem ich statusu w sprawach toczących się przed Sądem Najwyższym⁵⁹. Pierwsza prezes zwróciła się również do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o wyłączenie niektórych sędziów Sądu Najwyższego ze spraw, w których złożyli już wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości⁶⁰. W dniu 16 lipca 2021 r. pierwsza prezes Sądu Najwyższego wydała oświadczenie, w którym odniosła się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. i, uznając, że prawo UE nie obejmuje kwestii dotyczących ustroju i funkcjonowania sądów państw członkowskich, poinformowała o uchyleniu polecenia dla Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zawieszającego jej działalność w zakresie prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom⁶¹.

Kilku sędziów zawieszono i nie mogą oni orzekać w sprawach w związku z decyzjami Izby Dyscyplinarnej o uchyleniu ich immunitetu. System środków dyscyplinarnych, zmieniony w znacznym stopniu w 2018 r.⁶², wzbudził obawy, a Komisja podniosła kwestię⁶³ jego niezgodności z prawem Unii w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁶⁴. W dniu 8 kwietnia 2020 r. w następstwie wniosku o zastosowanie

⁵⁵ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 marca 2021 r. (IV.510.20.2021). Opinia Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 9 marca 2021 r. (NRA.12-SM-1.15.2021). Należy zauważyć, że nowa ustawa została pozytywnie zaopiniowana przez nową pierwszą prezes Sądu Najwyższego oraz przez Krajową Radę Sądownictwa (opinia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2021 r. przedstawiona przez nową pierwszą prezes Sądu Najwyższego (BSA-1-021 57/21); opinia KRS z dnia 12 marca 2021 r. (WO 420.18.2021) w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym).

⁵⁶ Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa stanowiąca podstawę powołania pierwszej prezes do Sądu Najwyższego w charakterze sędziego została unieważniona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie II GOK 2/18 (zob. sentencja i akapit drugi uzasadnienia), wykonującym wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in., C-824/18 (zob. powyżej).

⁵⁷ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

⁵⁸ Zob. część III niniejszego rozdziału.

⁵⁹ W dniu 2 grudnia 2020 r. nowa pierwsza prezes Sądu Najwyższego złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek (sprawa K 24/20) o stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz ustaw regulujących funkcjonowanie sądownictwa w zakresie, w jakim pozwalają one na ustalenie istnienia/niestnienia stosunku pracy danego sędziego w związku z procedurą powołania go przez Prezydenta RP działającego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie. Wniosek dotyczący przepisów o dostępie do dokumentów zarejestrowano w Trybunale Konstytucyjnym jako sprawę K 1/21.

⁶⁰ Sędziowie, o których mowa, skierowali do Trybunału Sprawiedliwości wnioski o wydanie orzeczeń prejudycjalnych w sprawach C-508/19 i C-491/19 dotyczących zasadniczo możliwości dokonywania przez sądy krajowe oceny zgodności z wymogami prawa Unii w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

⁶¹ Oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2021 r.

⁶² Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

⁶³ Zdaniem Komisji nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów może być wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, co jest sprzeczne z wymogiem gwarancji niezawisłości sędziów (por. sprawa C-216/18 PPU, LM, 25 lipca 2018 r., pkt 67). Wszystkie zarzuty w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego można znaleźć w komunikacie prasowym Komisji IP/19/6033.

⁶⁴ W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. rozszerzono zakres pojęcia przewinień dyscyplinarnych, co zwiększyło ryzyko dla niezawisłości sędziów. Kwestię tę objęto nowym postępowaniem w sprawie uchybienia

środków tymczasowych⁶⁵ Trybunał Sprawiedliwości nakazał Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom⁶⁶. Po zawieszeniu kompetencji do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych⁶⁷ Izba Dyscyplinarna zaczęła aktywnie korzystać z nowych uprawnień⁶⁸ do podejmowania decyzji w sprawie wniosków prokuratury o uchylenie immunitetu sędziom, którym zarzuca się popełnienie przestępstwa. Od dnia 14 lutego 2020 r., tj. dnia wejścia w życie nowej ustawy o sędziownictwie, do dnia 15 marca 2021 r. Izba Dyscyplinarna rozpatrzyła już ponad 40 takich wniosków, a w ponad 10 przypadkach sędziowie, których one dotyczą, zostali zawieszani w pełnieniu obowiązków, a ich wynagrodzenie obniżono. Kilka wniosków pozostaje nierozpatrzonych przez Izbę Dyscyplinarną, w tym w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego⁶⁹. W kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sprawie C-204/21 Komisja zwróciła się⁷⁰ do Trybunału Sprawiedliwości o zawieszenie wszystkich działań Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do spraw dotyczących sędziów, w tym decyzji o uchyleniu immunitetu sędziów. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości w pełni przychyliła się do wniosku Komisji i zawiesiła wszelką działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dotyczącą sędziów – inną niż sprawy dyscyplinarne dotyczące sędziów⁷¹. W dniu 15 lipca 2021 r., Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie kończące wszczęte przez Komisję postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, stwierdzając w nim, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem UE⁷².

Sędziowie nadal podlegają inwazyjnym wymogom. W nowej ustawie o sędziownictwie z dnia 20 grudnia 2019 r. zobowiązano wszystkich sędziów w Polsce do ujawnienia informacji takich jak: członkostwo w zrzeszeniach, funkcje pełnione w organizacjach niekomercyjnych oraz członkostwo i stanowiska zajmowane w partiach politycznych przed

zobowiązaniom państwa członkowskiego, którą to sprawę przekazano do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 1 kwietnia 2021 r. (sprawa C-204/21).

⁶⁵ Według Komisji kwestionowany system środków dyscyplinarnych pozwala na objęcie sędziów odpowiedzialnością dyscyplinarną w związku z treścią ich orzeczeń sądowych lub oświadczeń dotyczących funkcjonowania organów konstytucyjnych w Polsce; zob. część I sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski.

⁶⁶ Postanowienie Trybunału (wielka izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R.

⁶⁷ Dochodzenia i postępowania dyscyplinarne nadal prowadzą rzecznicy dyscyplinarni dla sądów powszechnych wyznaczeni przez Ministra Sprawiedliwości. Zob. w tym zakresie raport stowarzyszenia sędziów „Themis”, „From bad to worse – the Polish judiciary in the shadow of the »muzzle act«” (drugie wydanie, zaktualizowane na dzień 31 grudnia 2020 r.).

⁶⁸ W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw Izbie Dyscyplinarnej nadano również kompetencje do uchylenia immunitetu sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne (kompetencje te wcześniej należały do sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji). Kwestię tę objęto nowym postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którą to sprawę przekazano do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 1 kwietnia 2021 r. (sprawa C-204/21).

⁶⁹ W dniu 2 lipca 2021 r. Izba Dyscyplinarna uchyliła immunitet prezesowi Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i zawiesiła go w czynnościach służbowych. Po tym orzeczeniu grupa 75 sędziów Sądu Najwyższego (w stanie spoczynku i w stanie czynnym) wydała otwarte oświadczenie potępiające tę decyzję i podkreślające, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego i prawa UE.

⁷⁰ Komunikat prasowy Komisji IP/21/1524. Polski rząd uważa, że Komisja przekracza swoje kompetencje wynikające z Traktatu, i odrzuca stanowisko, które Komisja przyjęła w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

⁷¹ Ponadto wiceprezes nakazała Polsce zawiesić skutki uchwał Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w wyniku których sędziowie zostali zawieszani w pełnieniu obowiązków, a ich wynagrodzenie obniżono.

⁷² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19. Zob. także powyżej.

dniem 29 grudnia 1989 r. Nadal toczą się postępowania dyscyplinarne wobec sędziów, którzy odmówili spełnienia tego wymogu⁷³. W kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sprawie C-204/21 Komisja uważa, że wymóg ten jest niezgodny z prawem Unii w odniesieniu do prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych, które są gwarantowane na mocy Karty Praw Podstawowych UE i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych⁷⁴.

Wobec polskich sądów wciąż obowiązuje ogólny zakaz kwestionowania uprawnień sądów i trybunałów, organów konstytucyjnych i organów ścigania. Nowa ustawa o sądownictwie⁷⁵ uniemożliwia polskim sędziom orzekanie w sprawach dotyczących zgodności z prawem powołań sędziów oraz uprawnień sędziów do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ten sam zakaz obowiązuje sędziów w odniesieniu do oceny zgodności z prawem składu sędziowskiego. Jednocześnie ustawą tą nadano nowej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączne uprawnienia do rozstrzygania w sprawach związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów⁷⁶. W dniu 31 marca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o podważeniu tych zakazów zawartych w ustawie o sądownictwie w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości⁷⁷. W dniu 14 lipca 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości wydała postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C-204/21 R, zawieszając stosowanie przedmiotowych przepisów. W niektórych sprawach, w których sądy powszechne zakwestionowały legalność orzeczeń wydanych przez

⁷³ W dniu 22 lipca 2020 r. zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości wszczął postępowanie dyscyplinarne wobec 14 sędziów należących do stowarzyszenia „Forum Współpracy Sędziów”, którzy nie ujawnili członkostwa w nim, jak wymaga tego ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. (zob. komunikat prasowy zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 22 lipca 2020 r.).

⁷⁴ Komunikat prasowy Komisji IP/21/1524. Polski rząd uważa, że Komisja przekracza swoje kompetencje wynikające z Traktatu, i odrzuca stanowisko, które Komisja przyjęła w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

⁷⁵ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski – część I.

⁷⁶ Uprawnienie to obejmuje ocenę wniosków o wyłączenie sędziego od udziału w sprawie ze względu na wątpliwości dotyczące jego niezawisłości lub bezstronności. *De facto* uniemożliwiono zmianę takich decyzji przez inne izby Sądu Najwyższego. Izba ta oddała wnioski o wyłączenie sędziów, gdy opierają się one na zarzutach związanych z okolicznościami powołania sędziego. Np. w kontekście sprawy I DI 3/21 Izba oddaliła wniosek o wyłączenie sędziów Izby Dyscyplinarnej przydzielonych do sprawy, w której prokuratura wnosiła o uchylenie immunitetu prezesa Izby Pracy Sądu Najwyższego (zob. postanowienie z dnia 21 stycznia 2021 r. I NWW 8/21).

⁷⁷ Komunikat prasowy Komisji z 2021 r., IP/21/1524.

Trybunał Konstytucyjny⁷⁸ i Izbę Dyscyplinarną⁷⁹, sędziów poddano postępowaniom dyscyplinarnym⁸⁰.

Utrzymują się obawy związane z faktem, że urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego sprawuje ta sama osoba. Jak już wskazano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., po połączeniu w kontekście reform z 2016 r. stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości Minister Sprawiedliwości posiada bezpośrednio uprawnienia przysługujące naczelnemu organowi prokuratury, w tym uprawnienia do wydawania instrukcji dla prokuratorów w konkretnych sprawach oraz do przenoszenia prokuratorów⁸¹. Uprawnienia te były przedmiotem krytyki, między innymi ze strony Komisji Weneckiej⁸² oraz Komisji w jej uzasadnionym wniosku przyjętym w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE dotyczącym praworządności w Polsce⁸³. Ostatnio Prokurator Krajowy⁸⁴ aktywnie korzystał z uprawnienia do przenoszenia prokuratorów, bez ich zgody i bez konieczności przedstawienia uzasadnienia, na inne stanowisko na okres do 6 miesięcy⁸⁵. Uprawnienie to jest rzekomo wykorzystywane w praktyce jako narzędzie przeciwko prokuratorom, którzy wyrażają krytyczne opinie na

⁷⁸ W dniu 3 listopada 2020 r. podano do publicznej wiadomości, że sędzia sądu rejonowego odmówił zastosowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które dotyczyło toczącej się przed nim sprawy, uznając, że orzeczenie wydał Trybunał Konstytucyjny w niezgodnym z prawem składzie. W dniu 25 lutego 2021 r. rzecznik dyscyplinarny odmówił wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec tego sędziego. Zob. Gazeta Prawna, „Zignorowanie wyroku TK. Sędziemu nie będzie grozić dyscyplinarka”, 25 lutego 2021 r.

⁷⁹ W dniu 26 lutego 2021 r. sąd pracy w Warszawie orzekł, że jeden z sędziów, któremu Izba Dyscyplinarna uchyliła immunitet i jednocześnie zawiesiła go w czynnościach służbowych, nadal pozostaje czynnym sędzią, gdyż orzeczenie Izby Dyscyplinarnej – z uwagi na niespełnienie wymogów prawa Unii i prawa krajowego – nie jest prawomocne. Na podstawie podobnej argumentacji inny sąd pracy nakazał prezesowi sądu przywrócenie na stanowisko sędziego zawieszonoego w czynnościach przez Izbę Dyscyplinarną za próbę zastosowania w toczącej się przed nim sprawie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. wydanego w sprawie C-585/18, A.K. i in.

⁸⁰ Tym samym decyzję sędziego sądu apelacyjnego – w kontekście toczącej się przed nim sprawy – o wystąpieniu z wnioskiem o ujawnienie dokumentów związanych z powołaniem sędziego, który wydał zaskarżone orzeczenie, uznano za stanowiącą podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. komunikat prasowy Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 5 sierpnia 2020 r.). Wobec sędziów stowarzyszenia „Iustitia” wszczęto dochodzenie dyscyplinarne w związku z oświadczeniami dotyczącymi skuteczności i legalności postanowienia Sądu Najwyższego w przedmiocie ważności powołania sędziów przez Prezydenta RP (zob. komunikat prasowy Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 4 sierpnia 2020 r.).

⁸¹ Zob. także część II niniejszego rozdziału.

⁸² Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2017)028); zob. także wystąpienia Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 26 kwietnia i 3 czerwca 2020 r.

⁸³ Por. pkt 169–170 uzasadnionego wniosku. Według polskiego rządu połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości ze sprawowaniem funkcji Prokuratora Generalnego znajduje oparcie w polskiej tradycji historycznej.

⁸⁴ Prokurator Krajowy jest pierwszym zastępcą Prokuratora Generalnego, a powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów działający na wniosek Prokuratora Generalnego (zob. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze).

⁸⁵ W dniu 18 stycznia 2021 r. niezależne stowarzyszenie prokuratorów „Lex Super Omnia” poinformowało opinią publiczną, że około 20 prokuratorów – w tym prominentni członkowie tego stowarzyszenia – zostało zmuszonych do przeniesienia się do innych jednostek prokuratury na terenie całej Polski w ciągu 48 godzin od otrzymania odpowiednich decyzji Prokuratora Krajowego (decyzji tych nie umotywowano). Zdaniem stowarzyszeń sędziów i prokuratorów te decyzje o oddelegowaniu stanowią formę kary dla prokuratorów, którzy działają niezależnie od instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Biuro Prokuratora Krajowego tłumaczy te decyzje koniecznością zapewnienia obsady jednostek prokuratury wynikającą z pandemii COVID-19.

temat funkcjonowania prokuratury⁸⁶. Prokuratura wzywała sędziów uczestniczących w sporach, w których kwestionowano takie oddelegowania, do składania zeznań w kontekście postępowań przygotowawczych⁸⁷. Ponadto istnieją obawy, że na wykonywanie przez Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego ich uprawnień do uznaniowej zmiany przydziału spraw między prokuratorami mogą wpływać względy polityczne i związana z nimi chęć wywarcia wpływu na przebieg postępowań karnych⁸⁸, w tym w sprawach dotyczących zarzutów sprzeniewierzenia środków⁸⁹. Według Naczelnej Rady Adwokackiej celem działań prokuratury stają się ostatnio obrońcy występujący w sprawach wrażliwych pod względem politycznym, co stanowi zagrożenie dla prawa do tajemnicy zawodowej⁹⁰. Sytuację pogarsza fakt, że prokuratorzy mają prawo zawiesić licencję prawnika bez uprzedniej zgody sądu⁹¹.

Jakość

Jeżeli chodzi o zasoby ludzkie, podobnie jak w 2020 r., szereg stanowisk w sądownictwie pozostaje nieobsadzonych. Z oficjalnych danych opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że w 2020 r. w sądach powszechnych było 1 048 nieobsadzonych stanowisk⁹². Mimo to wydatki Polski na sądy są na poziomie średniej UE na mieszkańca i nadal należą do najwyższych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na

⁸⁶ Zob. oświadczenie z 21 stycznia 2021 r. ponad 70 sędziów Sądu Najwyższego, w tym byłych sędziów Sądu Najwyższego, wszystkich powołanych do Sądu Najwyższego przed 2018 r.

⁸⁷ W grudniu 2020 r. polskie media poinformowały, że specjalna jednostka Prokuratury Krajowej zajmująca się przestępstwami popełnianymi przez sędziów wezwała w charakterze świadków 7 sędziów sądów powszechnych, z których wszyscy orzekali w sprawie pracowniczej prokuratora, który zakwestionował decyzję o przymusowym oddelegowaniu, twierdząc, że stanowi ona formę nękania. Krajowa Rada Sądownictwa odmówiła przyjęcia uchwały potępiającej powyższą praktykę prokuratury (zob. powyżej). Oko.Press, „Szaleństwo Prokuratury Krajowej. Ściga 7 sędziów za korzystne dla gnębiętego prokuratora orzeczenia”, 16 grudnia 2020 r.

⁸⁸ Komunikat Rzecznika Praw Obywatelskich z 2019 r. w sprawie prokuratora Mariusza Krasonia.

⁸⁹ W marcu 2021 r. polskie media poinformowały, że podstawowym sposobem wykorzystania nowych uprawnień Prokuratora Generalnego do kontroli prowadzenia śledztw było umorzenie śledztwa przeciwko obecnemu szefowi kontrolowanego przez państwo przedsiębiorstwa PKN Orlen, oskarżonemu o współpracę ze zorganizowaną grupą przestępczą i prowadzenie działalności gospodarczej niezgodnej z jego dotychczasową funkcją burmistrza. Zob. Gazeta Wyborcza, „Lex Obajtek. Jego sprawa zniknęła z sądu, gdy PiS pozmienił prawo”, 8 marca 2021 r. W dniu 22 marca 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli zapowiedziała przeprowadzenie dochodzenia w sprawie wykorzystania do celów osobistych środków finansowych otrzymanych przez tę osobę od organów państwa. Zob. doRzeczy.pl, „NIK przygląda się sprawie Obajtki. Analizowane są dokumenty”, 22 marca 2021 r.

⁹⁰ W dniu 15 października 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zwróciło się do jednostki prokuratury o zatrzymanie prominentnego prawnika występującego w charakterze obrońcy w sprawie wrażliwej politycznie. Tuż po zatrzymaniu przeszukano dom i kancelarię prawnika bez wymaganej prawem obecności dziekana okręgowej rady adwokackiej lub osoby przez niego wyznaczonej. W dniu 16 października 2020 r. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej przyjęło uchwałę, w której wyraziło sprzeciw wobec przeszukania miejsc, w których przechowywane były akta spraw dotyczących klientów adwokata, co stanowiło naruszenie tajemnicy obrończej. W dniu 22 stycznia 2021 r. sąd uznał zatrzymanie adwokata oraz przeszukanie jego domu i kancelarii za nieuzasadnione i niezgodne z prawem.

⁹¹ Decyzję o tymczasowym zawieszeniu licencji prawniczej można zaskarżyć do sądu. W rozmowach z przedstawicielami zawodów prawniczych prowadzonych podczas wizyty w Polsce podkreślali oni jednak, że z uwagi na czas potrzebny na uchylene takiego zawieszenia, decyzja prokuratora może negatywnie wpłynąć na interesy prawnika, którego dotyczy.

⁹² W 2019 r. liczba nieobsadzonych stanowisk wynosiła 848.

system wymiaru sprawiedliwości (w tym na prokuraturę i pomoc prawną) w stosunku do PKB⁹³.

W dziedzinie cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości poczyniono istotne postępy⁹⁴, ale istnieje pole do poprawy. Wciąż potrzeba więcej narzędzi informatycznych w postępowaniach sądowych, a zainteresowane strony wzywają do podjęcia większych starań na rzecz cyfryzacji sądów⁹⁵. Istnieje również potrzeba wprowadzenia zmian w tych narzędziach informatycznych, które Najwyższa Izba Kontroli uznała za podatne na nadużycia, w szczególności w systemie przydziału spraw w sądach⁹⁶. W tym roku Sejm przyjął zmiany do kodeksu postępowania cywilnego⁹⁷ ukierunkowane na dalszą cyfryzację postępowania cywilnego. Reformą tą zostanie wprowadzona sprzedaż nieruchomości w drodze licytacji elektronicznych, z których będą mogli korzystać komornicy w ramach wykonywania orzeczeń sądowych. Ponadto, niezależnie od krytycznych opinii wyrażanych przez przedstawicieli zawodów prawniczych⁹⁸, reformy mają na celu wprowadzenie systemu elektronicznego doręczania dokumentów za pośrednictwem kompleksowego systemu teleinformatycznego dla sądów powszechnych, w przypadku którego dokument byłby uznawany za należycie doręczony po upływie 14 dni od daty jego umieszczenia w systemie.

Przyjęto dalsze reformy w dziedzinie prawa karnego i prawa cywilnego procesowego. W odpowiedzi na wyzwania wynikające z pandemii COVID-19 w drodze niedawno

⁹³ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykresy 28 i 29.

⁹⁴ Jeśli chodzi o narzędzia informatyczne, obecnie istnieją następujące możliwości: przeprowadzanie dowodu z wykorzystaniem urządzeń technicznych umożliwiających zdalne wykonywanie tej czynności; odtwarzanie zapisów obrazu (wideo) i dźwięku podczas rozprawy; sporządzanie protokołu rozprawy lub posiedzenia sądu przy użyciu urządzenia rejestrującego dźwięk lub obraz; udostępnianie treści protokołów i pism w postaci elektronicznej za pośrednictwem systemu ICT wspierającego postępowanie sądowe lub innego systemu teleinformatycznego oraz umożliwienie stronom i uczestnikom postępowania pozyskanie zapisów dźwiękowych lub audiowizualnych z akt sprawy; dopuszczenie elektronicznych materiałów dowodowych; elektroniczne postępowanie upominawcze; oraz elektroniczne doręczanie za pośrednictwem systemu ICT.

⁹⁵ Zob. raport Court Watch Polska, „Sądy dostępne przez Internet – Szanse i Zagrożenia” (2020); Prawo.pl, „Raport: Pandemia musi przyspieszyć informatyzację sądów”, 3 lutego 2021 r. Zob. również zalecenie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 9 maja 2020 r. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2020 r. Uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 12 marca 2020 r. (nr 155/20) wraz z załącznikiem. Zob. również unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykres 39.

⁹⁶ W dniu 15 stycznia 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli („NIK”) opublikowała sprawozdanie (nr P/19/038) dotyczące realizacji projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że System Losowego Przydziału Spraw jest podatny na nadużycia, ponieważ można w niego ingerować, aby przypisać sprawy konkretnym sędziom. Mechanizmy zabezpieczające integralność systemu opierają się wyłącznie na dobrych praktykach administracyjnych osób zatrudnionych w sekretariatach sądów. Zgodnie ze sprawozdaniem istnieją również niedoskonałości w funkcjonowaniu elektronicznego postępowania upominawczego. Przed sądem administracyjnym toczy się postępowanie, w którym jedna z organizacji pozarządowych domaga się publicznego ujawnienia przez Ministerstwo Sprawiedliwości algorytmu, na podstawie którego funkcjonuje informatyczny system przydziału spraw.

⁹⁷ Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, podpisana przez Prezydenta RP w dniu 9 czerwca 2021 r.

⁹⁸ Zgodnie z opinią Naczelnej Rady Adwokackiej (opinia z dnia 1 lutego 2021 r.) niektóre zmiany wprowadzone do postępowania cywilnego mogą mieć wpływ na prawo do sądu, rzetelnego procesu i sprawiedliwości proceduralnej. Ponadto powszechny zakaz zwoływania zgromadzeń ogólnych w sądach i trybunałach został uznany za niezgodny z polską Konstytucją, ponieważ – w połączeniu z nieograniczonym uprawnieniem Ministra Sprawiedliwości do powoływania prezesów i wiceprezesów sądów – sądy i trybunały są w rzeczywistości ściśle podporządkowane władzy wykonawczej w zakresie możliwości przedstawiania opinii przez przedstawicieli władzy sądowniczej.

przyjętych⁹⁹ przepisów wprowadzono obowiązek przeprowadzania niejawnych posiedzeń sądowych, w przypadku gdy nawiązanie połączenia internetowego ze stronami postępowania cywilnego jest niemożliwe¹⁰⁰. W związku z tym w czasie obowiązywania stanu epidemii sąd rozpatrywałby sprawy cywilne głównie w składzie tylko jednego sędziego¹⁰¹, a zasady mające zastosowanie do poszczególnych postępowań zostałyby zawieszony¹⁰². Ponadto zmiany te oznaczałyby również zakaz zwoływania zgromadzeń ogólnych przez sądy i trybunały w Polsce. Również w odniesieniu do prawa karnego procesowego Sejm przyjął szereg zmian¹⁰³. Zmiany te polegałyby m.in. na ograniczeniu dostępu do akt zakończonych postępowań przygotowawczych, a także na nałożeniu na podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną obowiązku niezwłocznego zabezpieczenia danych na żądanie sądu lub prokuratora, bez ograniczenia tego uprawnienia żadnymi przepisami. Wprowadzone zostałyby również szczegółowe zmiany w zasadach mających zastosowanie do składu sędziowskiego¹⁰⁴. Niektóre z tych zmian wywołały krytykę¹⁰⁵.

Efektywność

Ogólna efektywność sądów powszechnych mierzona długością postępowań jest zbliżona do średniej unijnej. W 2019 r. szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych uległ nieznacznemu skróceniu i nastąpił wzrost wskaźnika rozstrzygnięcia takich spraw¹⁰⁶. Choć ogólna liczba takich spraw w 2019 r. zmniejszyła się, liczba spraw zawisłych pozostała taka sama¹⁰⁷. Jeśli chodzi o ogólną efektywność sądów powszechnych, z danych opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2021 r. wynika, że w latach 2015–2020 średni czas trwania postępowania wzrósł z 4,2 miesiąca do 7

⁹⁹ Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰⁰ Odstępstwo od tego przepisu byłoby możliwe w przypadku, w którym pozwalałyby na to względy zdrowotne.

¹⁰¹ Odstąpienie od zastosowania tego przepisu pozostawałoby w gestii prezesa sądu i byłoby możliwe wyłącznie wówczas, gdy wymagałyby tego szczególna zawilość lub precedensowy charakter sprawy.

¹⁰² W ciągu roku od odwołania stanu epidemii Sąd Najwyższy nie będzie związany wnioskiem o rozpoznanie skargi kasacyjnej wniesionej w sprawie cywilnej.

¹⁰³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, przyjęta przez Sejm w trzecim czytaniu w dniu 21 kwietnia 2021 r., obecnie oczekuje na podpisanie przez Prezydenta RP. Ustawa służy wdrożeniu dyrektywy (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW.

¹⁰⁴ W okresie obowiązywania stanu epidemii oraz w okresie roku po jego odwołaniu w sprawach karnych dotyczących czynów zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica nie przekracza pięć lat, sąd będzie orzekał w składzie jednego sędziego.

¹⁰⁵ Zgodnie z opinią przedstawioną przez Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA.12-SM-1.2.2021) zmiany te mają na celu uniemożliwienie kontroli społecznej, w tym sprawowanej przez media, nad postępowaniem przygotowawczym w sprawach karnych, co eliminuje możliwość kontrolowania działań prokuratury.

¹⁰⁶ W 2018 r. wskaźnik ten wynosił około 92 %, natomiast w 2019 r. osiągnął poziom niemal 100 %.

¹⁰⁷ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., wykresy 3, 7, 11 i 14. W ostatnich latach liczba napływających procesowych spraw cywilnych i handlowych utrzymuje się na wysokim poziomie (unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., wykres 3). Mimo że liczba zawisłych spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w sądach pierwszej instancji wzrosła w porównaniu z 2012 r., wskaźnik rozstrzygnięcia spraw nie zmniejszył się znacząco w 2018 r. (unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., wykresy 10 i 13).

miesiący¹⁰⁸. Polska w dalszym ciągu objęta jest zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do długości postępowań cywilnych i karnych¹⁰⁹.

Efektywność sądów administracyjnych jest wyższa od średniej unijnej. Odnotowuje się niewielki wzrost liczby napływających spraw administracyjnych, natomiast szacowany czas potrzebny na ich rozstrzygnięcie nadal ulega skróceniu. Wskaźnik rozstrzygania takich spraw spadł poniżej 100 %¹¹⁰.

II. RAMY WALKI Z KORUPCJA

W Polsce w dużej mierze wprowadzono ramy prawne i instytucjonalne dotyczące zapobiegania korupcji i jej zwalczania. W Polsce za walkę z korupcją odpowiada kilka organów, w tym Minister Sprawiedliwości, który jest również Prokuratorem Generalnym, oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest odpowiedzialny za aspekty prewencyjne, takie jak rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową dla urzędników publicznych. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w sektorze publicznym i prywatnym¹¹¹ obok Centralnego Biura Śledczego Policji i zwykłej policji¹¹², Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹¹³ i prokuratury¹¹⁴. Łączy ono funkcje służby wywiadowczej i policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne. Od niedawna zadaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest również koordynacja polityki¹¹⁵ i zapobieganie korupcji, w tym organizowanie działań edukacyjnych podnoszących świadomość w zakresie korupcji oraz prowadzenie platformy e-learningowej¹¹⁶. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) pełni funkcję prewencyjną polegającą na monitorowaniu wydatków publicznych organów administracji rządowej, w tym m.in. Narodowego Banku Polskiego i państwowych osób prawnych¹¹⁷.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. Według wskaźnika postrzegania korupcji dotyczącego 2020 r. opublikowanego przez Transparency International Polska, z wynikiem 56/100, zajmuje 13

¹⁰⁸ Analiza przeprowadzona przez ciekaweliczby.pl („Ile trwają postępowania sądowe w Polsce?”) na podstawie oficjalnych danych ujawnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości dotyczących skuteczności postępowania sądowego – średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2020 (w przypadku wszystkich rodzajów spraw).

¹⁰⁹ Rada Europy, CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19, Bąk (skarga nr 7870/04), Majewski (skarga nr 52690/99), Rutkowski i inni (skarga nr 72287/10) oraz Jan Załuska, Marianna Rogalska i 398 innych skarżących (skarga nr 53491/10) przeciwko Polsce.

¹¹⁰ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., wykresy 4, 8, 9 i 12.

¹¹¹ Por. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

¹¹² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. W służbach policyjnych do zwalczania i ograniczania korupcji w samej policji powołano Biuro Spraw Wewnętrznych Policji. Zgodnie ze sprawozdaniem Biura za 2019 r., 25 % zarzutów wobec funkcjonariuszy Policji dotyczy przestępstw o charakterze korupcyjnym (zob.: dane statystyczne przekazane przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji).

¹¹³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.

¹¹⁵ Centralne Biuro Antykorupcyjne zastąpiło Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogólnej koordynacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji.

¹¹⁶ Edukacyjna strona internetowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego: <http://antykorupcja.gov.pl/> oraz jego platforma e-learningowa: <https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/>

¹¹⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

miejsce w Unii Europejskiej i 45 na świecie¹¹⁸. Wskaźnik ten uległ znacznemu pogorszeniu¹¹⁹ w ciągu ostatnich pięciu lat¹²⁰.

Na szczeblu centralnym Polska miała opracowane strategiczne ramy przeciwdziałania korupcji na lata 2018–2020, ale kolejny plan nie został jeszcze opublikowany. Jak poinformował rząd, trwają prace przygotowawcze nad nową krajową strategią zapobiegania i zwalczania korupcji na najbliższe lata, w której mają zostać uwzględnione zalecenia UE, Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), OECD i ONZ¹²¹. Centralne Biuro Antykorupcyjne, oprócz swoich podstawowych zadań jako organu ścigania, jest również organem koordynującym Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹²² oraz towarzyszący mu plan działań¹²³ i jako taki uprawnionym do zgłaszania wniosków ustawodawczych i podejmowania działań politycznych. W sprawozdaniu z realizacji programu opublikowanym w marcu 2021 r.¹²⁴, które zostanie poddane kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2021 r., przedstawiono postępy osiągnięte w 2020 r. W ramach realizacji programu w 2020 r. opublikowano dwa zestawy wytycznych dotyczących przeciwdziałania korupcji w celu znormalizowania i ujednoczenia przepisów antykorupcyjnych mających zastosowanie do ministerstw i administracji samorządów terytorialnych¹²⁵. Istnieją wątpliwości co do wykonania głównych zadań legislacyjnych opisanych w programie, w szczególności w odniesieniu do dalszego procedowania ustawy o jawności życia publicznego, publikacji projektu nowych przepisów regulujących składanie oświadczeń majątkowych oraz działalności lobbingowej¹²⁶. W programie określono sektory obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia korupcji, w tym sektor obronny, energetyczny i budowlany, sektor opieki zdrowotnej, ochrony środowiska i administracji publicznej,

¹¹⁸ Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r. (2021) s. 2–3. Postrzegany poziom korupcji dzieli się na następujące kategorie: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79), stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

¹¹⁹ W 2015 r. osiągnięto wynik 63, natomiast w 2020 r. – 56. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

¹²⁰ Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019).

¹²¹ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 25.

¹²² Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Głównym celem programu było ograniczenie przestępczości korupcyjnej oraz podniesienie świadomości w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym, a celami szczegółowymi: (i) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, (ii) doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, (iii) zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania na poziomie krajowym i międzynarodowym.

¹²³ Plan realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Zarówno „Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”, jak i „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF” mają na celu znormalizowanie i ujednoczenie zasad we wszystkich ministerstwach i administracjach samorządów terytorialnych, jak poinformował polski rząd w uwagach przekazanych przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 20.

¹²⁶ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce. Jak poinformowano, od października 2018 r. wciąż trwa analiza prowadzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotycząca przepisów w zakresie działalności lobbingowej.

a także sektor zamówień publicznych¹²⁷. Budżet Centralnego Biura Antykorupcyjnego został zwiększony¹²⁸, ale działania w ramach programu nadal wymagają szczegółowego ujęcia w budżecie¹²⁹.

W polskim kodeksie karnym korupcja jest szeroko kryminalizowana. Podstawowym przestępstwem penalizowanym w kodeksie karnym jest przekupstwo urzędników publicznych¹³⁰ w formie biernej (przyjęcie łapówki) i czynnej (proponowanie łapówki)¹³¹. W celu przeciwdziałania znikom pomiędzy wręczającym i przyjmującym łapówkę w kodeksie karnym przewidziano możliwość uniknięcia sankcji prawnych przez sprawców przekupstwa, jeżeli zawiadomią oni właściwe organy o przestępstwie i ujawnią wszystkie okoliczności, zanim organy te dowiedzą się o nim. OECD wezwała Polskę do usunięcia tego przepisu, ponieważ prowadzi on do bezkarności¹³². Podkreślono również niedoskonałości w odniesieniu do skutecznego egzekwowania przepisów w celu zwalczania przekupstwa za granicą¹³³. Przedsiębiorstwo prywatne można pociągnąć do odpowiedzialności karnej za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych dopiero po skazaniu osoby, która dopuściła się przekupstwa, przez sąd ostatniej instancji. Poziom sankcji nie jest uznawany za skuteczny, proporcjonalny ani odstraszający¹³⁴.

Istnieją obawy co do skuteczności walki z korupcją na wysokim szczeblu. W 2020 r. policja wszczęła 2 544 postępowania przygotowawcze w sprawie korupcji (w porównaniu z 3 129 w 2019 r.)¹³⁵. Od 2006 r. następuje stały spadek liczby policyjnych postępowań przygotowawczych w sprawie korupcji (z 6 388 postępowań w 2006 r. do 2 544 w 2020 r.)¹³⁶. W swoim raporcie z 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli zauważa istotne

¹²⁷ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 25.

¹²⁸ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 25: w 2021 r. budżet przeznaczony na Centralne Biuro Antykorupcyjne wynosi około 49 mln EUR (221 mln PLN) w porównaniu z około 47 mln EUR (213 mln PLN) w 2020 r.

¹²⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

¹³⁰ Pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” w rozumieniu prawa ma szeroki zakres i obejmuje m.in. Prezydenta RP, posłów, senatorów, sędziów, notariuszy, urzędników publicznych, członków organów samorządu terytorialnego itp.

¹³¹ GRECO potwierdza, że obowiązujące przepisy są w dużej mierze zgodne z Prawnokarną konwencją o korupcji Rady Europy (ETS 173) i Protokołem dodatkowym do tej konwencji (ETS 191), GRECO – trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny.

¹³² OECD, „Poland: Follow up to the Phase 3 Report & Recommendations” (2015), s. 4. Por. też OECD, „Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego” (2018).

¹³³ Według Transparency International, *Exporting Corruption* (2020), s. 96, wraz z dalszym odniesieniem do spraw, w latach 2016–2019 Polska wszczęła co najmniej trzy postępowania przygotowawcze w sprawie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, nie wniosła żadnego oskarżenia i nie zakończyła żadnej sprawy nałożeniem sankcji.

¹³⁴ OECD, „Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów” (2020).

¹³⁵ Statystyki policyjne dotyczące postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję za lata 2011–2020 są dostępne w internecie.

¹³⁶ Należy zwrócić uwagę, że liczba wykrytych przestępstw korupcyjnych była w tym samym okresie bardzo zmienna i znacznie wzrosła w porównaniu z rokiem 2006 (6 378 w 2006 r., 8 015 w 2020 r.). Według polskich władz mniej postępowań przygotowawczych przy większej wykrywalności może wynikać z różnorodnych przyczyn, takich jak ściganie większej liczby czynów w ramach jednego postępowania w związku ze specyficznym charakterem tych czynów lub zmiana w organizacji postępowania w policji. Również inne pojedyncze organy ścigania publikują dane dotyczące korupcji, w tym Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, które publikuje roczne statystyki dotyczące prawomocnych wyroków skazujących z informacją o prawnej kwalifikacji zarzutów i nałożonych kar, dostępne na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego.

zmniejszenie zagrożenia korupcją w istotnych obszarach funkcjonowania państwa, w szczególności w działalności administracji skarbowej, podkreślając jednak poważne zagrożenie korupcją związane z korzystaniem przez instytucje publiczne z różnego rodzaju usług doradczych i eksperckich¹³⁷. Nastąpił dalszy spadek liczby przypadków drobnej korupcji¹³⁸. Jeżeli chodzi o przypadki korupcji na wysokim szczeblu, istnieją obawy związane z narastającym zjawiskiem zinstytucjonalizowanej korupcji, immunitetami i bezkarnością spowodowanymi odmiennym postępowaniem w sprawach o korupcję ze względów politycznych¹³⁹. W tym kontekście na obawy dotyczące niezależności Centralnego Biura Antykorupcyjnego od władzy wykonawczej¹⁴⁰ nakładają się obawy związane z faktem, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego. Zwiększenie uprawnień nadzorczych Prokuratora Generalnego, który może przejmować sprawy prowadzone przez podległych mu prokuratorów, stwarza możliwości wywierania politycznego wpływu na ściganie przestępstw dotyczących korupcji¹⁴¹.

Praktyczna współpraca między właściwymi instytucjami w dziedzinie zwalczania korupcji w Polsce napotyka niekiedy pewne ograniczenia prawne i organizacyjne. Przeszkodę w wykrywaniu i ściganiu korupcji stanowią w szczególności ograniczenia w dostępie do danych finansowych¹⁴². Według rządu zasoby oraz poziom specjalizacji i cyfryzacji zaangażowanych służb również nie zawsze są wystarczające, aby umożliwić im skuteczne wykonywanie zadań w zakresie zwalczania korupcji. Dotyczy to w szczególności niedoboru personelu zajmującego się zwalczaniem korupcji, niewystarczających zasobów i możliwości technologicznych oraz skutecznego gromadzenia dowodów w celu spełnienia

¹³⁷ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 21. Najwyższa Izba Kontroli, https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307_vp,26017.pdf. W raporcie z 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że nadal są instytucje, w których nie wprowadzono mechanizmów antykorupcyjnych. Ponadto usługi zewnętrzne z łatwością mogą być wykorzystywane do uzyskiwania nielegalnych korzyści prywatnych kosztem majątku publicznego, zob. streszczenie raportu z 2020 r. opublikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w dniu 21 grudnia 2020 r. W maju 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli wydała raport dotyczący organizacji korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 r. i stwierdziła w nim, że zostały one przeprowadzone z naruszeniem obowiązujących przepisów. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli poinformowała ponadto w dniu 25 maja 2021 r., że zawiadomiła prokuraturę o możliwym naruszeniu prawa. Zob. również sekcja IV poniżej.

¹³⁸ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

¹³⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce. Por. też część I, a także GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – projekt sprawozdania zgodności – Polska (2021), pkt 54–63; GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny dotyczący Polski (2019), pkt 82–91, w którym GRECO ponowiła swoje zalecenie, aby w odniesieniu do wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz zapewnienie, by procedura uchylania immunitetu była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce (zob. pkt 87). Ponadto GRECO ponownie wyraża zaniepokojenie zwiększonym wpływem władzy wykonawczej na sądownictwo, prokuraturę i policję, narażającym cały łańcuch postępowań karnych na ryzyko ingerencji politycznej, co osłabia skuteczność działań antykorupcyjnych w odniesieniu do wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze (zob. pkt 91).

¹⁴⁰ Jak podano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. w rozdziale poświęconym sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 11, oraz powyżej w sekcji I. GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 78.

¹⁴¹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce. Zob. również powyżej w sekcji I. Więcej informacji można znaleźć w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział poświęcony sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 11.

¹⁴² Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 26, w których wskazano, że wyzwaniem stanowią również immunitety parlamentarzystów, prokuratorów i sędziów.

standardów dowodu, i przełożyło się na wydłużenie procedur i utrudnienia w wykonywaniu obowiązków służbowych, szczególnie podczas pandemii COVID-19¹⁴³.

Praktyczny poradnik dla urzędników publicznych dotyczący konfliktów interesów, towarzyszący odpowiednim przepisom dotyczącym lobbingu. Poradnik zatytułowany „Konflikt interesów – czym jest i jak go unikać?”¹⁴⁴ jest skierowany do pracowników administracji rządowej, a jego celem jest pomoc w praktycznym stosowaniu zasad określonych w ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹⁴⁵. W 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zbadało 2 353 przypadki konfliktu interesów w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Obrony Narodowej (2 477 w 2019 r.), z udziałem 1 949 osób (w porównaniu z 2 187 w 2019 r.), i nie skierowało żadnej sprawy do prokuratury¹⁴⁶. Istnieją trzy rejestry podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową: jeden dla rządu (na podstawie ustawy o działalności lobbingsowej), jeden dla niższej izby parlamentu (Sejmu) i jeden obejmujący wyższą izbę parlamentu (Senat)¹⁴⁷. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest organem nadzorczym w odniesieniu do działalności lobbingsowej wobec rządu¹⁴⁸. W przypadku działalności lobbingsowej wobec parlamentarzystów obie izby parlamentu (Sejm i Senat) pełnią funkcje nadzorcze¹⁴⁹. Istnieją obawy co do skuteczności tych rejestrów. Według doniesień tylko jeden przedstawiciel grupy interesu uczestniczył w jednym posiedzeniu komisji parlamentarnej w 2020 r., podczas gdy w rejestrze Sejmu zarejestrowano łącznie 508 podmiotów¹⁵⁰. Ogólnie rzecz biorąc, liczba rejestrujących się lobbystów nadal spada, nadzór nie jest prowadzony systematycznie i brakuje informacji na temat stosowania sankcji wobec niezarejestrowanych lobbystów¹⁵¹. Zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia (efekt „drzwi obrotowych”) mają zastosowanie wyłącznie do urzędników najwyższego szczebla (z wyłączeniem członków parlamentu) i ograniczają się do podmiotów, w odniesieniu do których urzędnik publiczny wydał konkretne decyzje¹⁵².

Podjęto prace techniczne zmierzające do utworzenia znormalizowanego systemu ujawniania informacji majątkowych. Poziom cyfryzacji oświadczeń o stanie majątkowym polityków jest niski, brakuje też scentralizowanego systemu składania i monitorowania oświadczeń¹⁵³. Większość oświadczeń jest nadal wypełniana ręcznie, przy czym korzysta się

¹⁴³ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 26.

¹⁴⁴ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 21. Poradnik jest dostępny w internecie.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa była jednym z pierwszych aktów dotyczących lobbingu w Europie. Zawarto w niej ogólną definicję lobbingu, ustanowiono rejestr publiczny oraz określono obowiązki i sankcje nakładane na niezarejestrowanych lobbystów.

¹⁴⁶ Centralne Biuro Antykorupcyjne, informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r., s. 37.

¹⁴⁷ Podczas gdy dwa odrębne rejestry parlamentarne wymagają od lobbystów udzielenia informacji o podmiotach, które reprezentują, jak również o ich szczególnych interesach, informacje zawarte w rejestrze rządowym ograniczają się do danych osobowych.

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

¹⁴⁹ Zob. powyżej ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

¹⁵⁰ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby unijnego sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 23. Sprawozdania można znaleźć na oficjalnych stronach internetowych Sejmu i Senatu. Niektóre informacje zostały również opublikowane przez Fundację Frank Bold na stronie internetowej poświęconej przejrzystości lobbingu <https://jawnylobbing.org>.

¹⁵¹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁵² GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja viii i pkt 65.

¹⁵³ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacje x oraz xi, pkt 72 i 78.

z różnych formularzy oświadczeń¹⁵⁴. Zakres danych podlegających ujawnieniu w przypadku poszczególnych zobowiązanych urzędników publicznych jest podobny, ale nie identyczny. W 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło 81 kontroli oświadczeń majątkowych (w porównaniu z 90 w 2019 r.), z czego 45 dotyczyło podejrzenia popełnienia przestępstwa¹⁵⁵, oraz 385 analiz przed przeprowadzeniem kontroli dotyczących oświadczeń majątkowych i przestrzegania przepisów antykorupcyjnych¹⁵⁶ (w porównaniu z 364 w 2019 r.). W dwóch przypadkach przekazano materiały do toczących się postępowań, a w dwóch kolejnych prokuraturze przekazano ustalenia z kontroli przeprowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Istnieje specjalny rządowy numer interwencyjny dla sygnalistów zgłaszających przypadki korupcji i przestępstw z nią związanych. Centralne Biuro Antykorupcyjne może przyjmować otwarte i anonimowe zgłoszenia od obywateli¹⁵⁷. Do czasu wprowadzenia zmian w obecnych przepisach dotyczących sygnalistów, które zawarto w różnych aktach prawnych, aktualne pozostają wezwania do wzmocnienia ochrony sygnalistów¹⁵⁸.

Odstępstwa od przepisów dotyczących zamówień publicznych wprowadzone w czasie pandemii COVID-19 wzbudziły obawy dotyczące ewentualnego ryzyka korupcji. Dotyczy to w szczególności zwolnienia z odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej urzędników, którzy zarządzają funduszami publicznymi lub dokonują zakupów sprzętu, usług i innych zasobów do celów walki z pandemią COVID-19¹⁵⁹. Na początku 2021 r. weszło jednak w życie nowe prawo zamówień publicznych¹⁶⁰, które większość zainteresowanych stron zaangażowanych w walkę z korupcją uznała za dobrą praktykę zmierzającą we właściwym kierunku¹⁶¹. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest odpowiedzialne za antykorupcyjne aspekty rządowej „Tarczy antykryzysowej”, zapewniającej wsparcie finansowe dla mikro, małych, średnich oraz dużych przedsiębiorstw w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19.

¹⁵⁴ Według doniesień w użyciu jest co najmniej 16 różnych formularzy, przy czym nie istnieją ujednoczone przepisy. Ponadto większość oświadczeń jest publikowana w formacie pdf, co stanowi przeszkodę w monitorowaniu i przeprowadzaniu analiz. Przepisy dotyczące oświadczeń majątkowych są rozproszone w kilku ustawach, w tym m.in.: w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora; w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, obejmującej w szczególności urzędników publicznych najwyższego szczebla i urzędników służby cywilnej; w ustawie o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego; w ustawie Prawo o prokuraturze; w ustawach samorządowych obejmujących urzędników publicznych i radnych oraz w ustawach dotyczących konkretnych służb, takich jak policja, straż pożarna itp. Por. także sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział poświęcony sytuacji w zakresie praworządności w Polsce – część I.

¹⁵⁵ Centralne Biuro Antykorupcyjne, informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r., s. 19–20.

¹⁵⁶ Centralne Biuro Antykorupcyjne, informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r., s. 24.

¹⁵⁷ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 24. Nie przedstawiono żadnych danych dotyczących skuteczności i wykorzystania numeru interwencyjnego.

¹⁵⁸ Konwencja Narodów Zjednoczonych (2015), grupa ds. przeglądu wdrażania (cykl 1) oraz OECD, „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, której skuteczność będzie się musiała dopiero potwierdzić w praktyce, z uwagi na jej niedawne wejście w życie.

¹⁶¹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

Ochrona dziennikarzy jest oparta na zasadach konstytucyjnych i określona w przepisach sektorowych. Ustawa o radiofonii i telewizji oraz ustawa – Prawo prasowe zapewniają, odpowiednio, ramy prawne dla organu regulacyjnego ds. mediów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) oraz gwarancje niezależności dziennikarskiej. Oczekuje się, że ustawa o radiofonii i telewizji zostanie zmieniona w wyniku trwającej transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹⁶².

Nadchodzące zmiany w ramach prawnych mają na celu wzmocnienie ustawowych gwarancji niezależności organu regulacyjnego ds. mediów. Zgodnie z Konstytucją Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną przez nich funkcją. Polska wciąż pracuje nad transpozycją zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹⁶³. Według polskich władz nadchodzące zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji mają usztywnić procedurę odwoływania członków KRRiT¹⁶⁴. Obecnie odrzucenie rocznego sprawozdania KRRiT przez Sejm i Senat skutkuje automatycznym wygaśnięciem mandatu wszystkich jej członków (art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji). Nową ustawą wprowadzi się dodatkowe wymogi formalne w odniesieniu do tej procedury odrzucenia. W szczególności w ustawie przewidziany będzie wymóg, aby Prezydent RP potwierdził wygaśnięcie kadencji członków KRRiT po głosowaniu w Sejmie i Senacie zakończonym negatywnym wynikiem. Zarówno uchwały Sejmu i Senatu, jak i ewentualne potwierdzenie przez Prezydenta, będą wymagały uzasadnienia. Ponadto wykaz obowiązków organu regulacyjnego ds. mediów zostanie rozszerzony w celu dostosowania go do zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Ani KRRiT, ani Rada Mediów Narodowych (RMN)¹⁶⁵ – organ zarządzający mediami publicznymi – nie zajmują się programami informacyjnymi mediów publicznych. Kwestię tę uznano za problematyczną w kontekście relacji z kampanii prezydenckiej w 2020 r.¹⁶⁶ KRRiT współpracuje jednak

¹⁶² Polska zajmuje 64. miejsce w światowym rankingu wolności prasy Reporterów bez Granic na 2021 r. (23. miejsce wśród państw członkowskich UE), co oznacza spadek o dwie pozycje z 62. miejsca w 2020 r. Między rokiem 2015 a 2020 Polska spadła o 46 miejsc w światowym rankingu wolności prasy.

¹⁶³ Dyrektywa (UE) 2018/1808 zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku.

¹⁶⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, członkowie KRRiT mogą być odwołani z funkcji przez właściwy organ uprawniony do ich powoływania w przypadku: zrzeczenia się swej funkcji, choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji, skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu.

¹⁶⁵ W 2016 r. część kompetencji KRRiT przekazano nowo utworzonej Radzie Mediów Narodowych (RMN), która obecnie odpowiada za powoływanie i odwoływanie członków zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej (TVP), Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej. W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał wykluczenie KRRiT z procesu powoływania organów zarządzających mediami publicznymi za niezgodne z Konstytucją. Wyrok ten nie został jeszcze wykonany. Nie istnieją żadne szczególne zasady dotyczące konfliktu interesów w odniesieniu do członkostwa czynnych polityków w radach nadzorczych mediów publicznych.

¹⁶⁶ Zob. OBWE-ODIHR, Sprawozdanie końcowe dotyczące wyborów prezydenckich w Polsce w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. (specjalna misja oceny wyborów), a także sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski.

z Centrum Monitorowania Dyskursu Publicznego, które sporządza raporty z obecności polityków i ekspertów w radiu i telewizji, szczególnie w stacjach i programach publicystycznych¹⁶⁷.

Istnieje ryzyko, że ostatnie zmiany na polskim rynku mediów ograniczą pluralizm mediów. Zaniepokojenie wzbudziły plany zmian ustawodawczych¹⁶⁸ pozwalających na nieprzydzielenie koncesji na nadawanie podmiotom bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanym przez podmioty zarejestrowane poza obszarem EOG¹⁶⁹. Zainteresowane strony wyraziły już obawy co do przyszłości kanału TVN24¹⁷⁰, którego koncesja nie została jeszcze odnowiona od czasu złożenia wniosku w lutym 2020 r.¹⁷¹ Potencjalne przejęcie kontrolowanej przez kapitał niemiecki spółki Polska Press¹⁷² przez państwowy koncern naftowy PKN Orlen budzi obawy jako potencjalne zagrożenie dla pluralizmu na rynku mediów¹⁷³. Transakcja została zatwierdzona przez polski urząd ochrony konkurencji i konsumentów (UOKiK). Zatwierdzenie to zostało następnie zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który argumentował, że transakcję należy anulować, ponieważ zagraża ona wolności prasy. W oczekiwaniu na rozstrzygnięcie odwołania Rzecznika¹⁷⁴ Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał postanowienie o zastosowaniu środka tymczasowego w postaci zawieszenia wykonania decyzji UOKiK¹⁷⁵.

¹⁶⁷ Centrum Monitorowania Dyskursu Publicznego to projekt akademicki prowadzony przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika, mający na celu dostarczenie systematycznej charakterystyki programów publicystycznych w radiu i telewizji, w tym analizy tego, którzy politycy są zapraszani jako goście do najważniejszych programów publicystycznych w stacjach radiowych i telewizyjnych o najszerszym zasięgu.

¹⁶⁸ Druk nr 1389 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, złożony do Sejmu w dniu 7 lipca 2021 r.

¹⁶⁹ Inny niedawny wniosek ustawodawczy dotyczył nowego podatku od dochodów z reklam, który miałby zastosowanie do szeregu przedsiębiorstw medialnych. Przedstawiciele mediów prywatnych twierdzili, że nowa ustawa będzie szczególnie dotkliwa dla czołowych krajowych grup mediów informacyjnych. Wniosek ten wywołał bezprecedensowy skoordynowany protest ze strony większości mediów prywatnych w dniu 10 lutego 2021 r. Chociaż rząd nie przystąpił do debaty legislacyjnej nad wnioskiem w jego pierwotnej formie, zgodnie z ostatnimi doniesieniami prasowymi partia rządząca nie porzuciła pomysłu zaproponowania takiego podatku. Zob.: Money.pl, „Podatek od mediów wróci? GW: Kaczyński chce go w Nowym Ładzie”, 30 kwietnia 2021 r.

¹⁷⁰ Należącego do grupy TVN, która należy do spółki Discovery z USA.

¹⁷¹ Zgodnie z polską ustawą o radiofonii i telewizji wniosek należy złożyć nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem bieżącej koncesji. W ustawie nie sprecyzowano terminu na wydanie decyzji przez organ regulacyjny ds. mediów. Należy zakładać, że krajowy organ regulacyjny ds. mediów (KRRiT) powinien wydać decyzję dotyczącą nowej koncesji przed wygaśnięciem bieżącej koncesji. Koncesja TVN24 wygasa w dniu 26 września 2021 r.

¹⁷² Polska Press jest właścicielem 20 z 24 gazet i czasopism regionalnych, 120 tygodników lokalnych oraz 500 portali internetowych w całym kraju. Według zgłoszenia opublikowanego na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy „transakcja ta wywołała konsternację wielu podmiotów działających na rzecz niezależnych mediów w Polsce, które widzą w niej pierwszy krok do przejęcia przez rząd kontroli nad sektorem. *W niektórych mediach przedstawiono jednak ten zakup jako szansę na przełamanie dominacji kapitału zagranicznego w prasie regionalnej. Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich wielokrotnie zwracało uwagę na monopolistyczną pozycję kapitału zagranicznego na rynku prasy regionalnej*”. W tym kontekście zob. platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy.

¹⁷³ Zob. komunikat prasowy Media Freedom Rapid Response z grudnia 2021 r.

¹⁷⁴ Zob. komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 kwietnia 2021 r.

¹⁷⁵ Należy zauważyć, że transakcji nie przeanalizowano pod kątem jej potencjalnego wpływu na pluralizm mediów, co wykraczałoby poza kompetencje polskiego organu regulacyjnego ds. mediów, któremu podlegają jedynie nadawcy radiowi i audiowizualni. W swoim komunikacie prasowym UOKiK potwierdził, że jest uprawniony jedynie do badania wpływu przejęć na rynek i konsumentów w zakresie konkurencji,

Organ ochrony konkurencji ma trzy miesiące na złożenie odwołania. PKN Orlen oświadczył jednak, że już przed decyzją sądu¹⁷⁶ uznał nabycie akcji za zakończone i przystąpił do realizacji różnych decyzji zarządczych, w tym zmian personalnych w redakcjach gazet i czasopism należących do Polska Press¹⁷⁷. Według Reporterów bez Granic takie decyzje należy traktować jako potwierdzenie, że przejęcie wpływa na niezależność grupy medialnej¹⁷⁸, a Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w działaniach PKN Orlen widoczne jest „jawne lekceważenie” orzeczenia sądu. Ponadto Międzynarodowy Instytut Prasowy wyraził obawy, że decyzja organu ochrony konkurencji może doprowadzić do osłabienia przedsiębiorstw medialnych postrzeganych jako nieprzychylne partii rządzącej¹⁷⁹.

Spodziewane jest rozszerzenie zakresu obowiązków, jeśli chodzi o przejrzystość własności mediów. W ramach zmian w ustawie o radiofonii i telewizji transponujących zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych władze polskie zamierzają rozszerzyć zakres obowiązków dostawców usług medialnych w zakresie przejrzystości¹⁸⁰. Obejmuje to udostępnianie informacji o beneficjentach rzeczywistych poprzez powoływanie się na rejestrację w KRS oraz Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych¹⁸¹. Oczekuje się, że zmiany zaczną obowiązywać w trzecim kwartale 2021 r. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. zasygnalizowano średnie ryzyko związane z przejrzystością w dziedzinie własności mediów oraz wysokie ryzyko koncentracji mediów informacyjnych¹⁸².

Reklamy państwowe wydają się być kierowane głównie do tych mediów, które uważa się za przyjazne rządowi. Zainteresowane strony informują, że władze państwowe i spółki Skarbu Państwa zamieszczają swoje ogłoszenia i spoty reklamowe wyłącznie w mediach uznawanych za przychylne wobec rządu¹⁸³. Chociaż według doniesień media publiczne są głównymi beneficjentami wsparcia ze strony państwa¹⁸⁴, ostatnie badanie potwierdziło coraz większy udział prorządowych mediów prywatnych¹⁸⁵. Międzynarodowy Instytut Prasowy

natomiast nie posiada uprawnień do badania wpływu na wolność słowa czy pluralizm mediów. Zob.: UOKiK, „Orlen/Polska Press – zgoda Prezesa UOKiK”, z dnia 5 lutego 2021 r.

¹⁷⁶ Zob.: EURACTIV.com, „Poland’s PKN Orlen says media takeover unchanged by court decisions”, 14 kwietnia 2021 r.

¹⁷⁷ Jak donosiły media 30 kwietnia 2021 r., redaktorzy naczelni czterech największych dzienników regionalnych zostali odwołani ze swoich funkcji i zastąpieni przez osoby, o których media donosiły, że są blisko związane z koalicją rządzącą (zob. Gazeta Wyborcza, „Czystka w Polska Press”, 30 kwietnia 2021).

¹⁷⁸ Reporterzy bez Granic, „With firing of four editors, »repolonisation« under way in Poland”, 10 maja 2021 r.

¹⁷⁹ Kiedy w styczniu 2021 r. organ ochrony konkurencji zablokował przejęcie nadawcy radiowego Eurozet przez Agorę (właściciela niezależnej „Gazety Wyborczej”), ta ostatnia twierdziła, że na decyzję tę mieli wpływ przedstawiciele partii rządzącej. Według Agory negatywna decyzja organu ochrony konkurencji była „arbitralna i wybiórcza” i „chroni konkurentów Agory, a nie konkurencję”. Zob.: Zgłoszenie zarejestrowane na platformie Mapping Media Freedom i Media Freedom Rapid Response „Democracy declining: Erosion of Media Freedom in Poland”, Media Freedom Rapid Response, Mission to Poland (November–December 2020) mission report.

¹⁸⁰ Pisemne uwagi otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁸¹ Informacje z wizyty krajowej otrzymane od organów publicznych. Rejestr jest dostępny w internecie i można się z nim zapoznać pod następującym adresem: <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>.

¹⁸² Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 12.

¹⁸³ Media Freedom Rapid Response, „Democracy declining: Erosion of Media Freedom in Poland”, Media Freedom Rapid Response, Mission to Poland (November–December 2020) mission report.

¹⁸⁴ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 14. Zob. również: Politico, „Polish media suspend reporting to protest planned tax on advertising”, 10 lutego 2021 r.

¹⁸⁵ T. Kowalski, „Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu Państwa (SSP) w latach 2015–2019 (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)” – preprint z marca 2020 r.; zob. również doniesienia medialne

ostrzegał, że instrumentalizacja reklamy publicznej wpływa negatywnie na dynamikę rynku i może prowadzić do pogorszenia standardów dziennikarskich¹⁸⁶. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. również wskazano, że niektóre formy wsparcia ze strony państwa, w tym dotacje, pożyczki lub reklamy państwowe, w dalszym ciągu są rozdrobnione i nieprzejrzyste¹⁸⁷.

Ponadto w marcu 2020 r., w ramach reakcji na pandemię COVID-19, rząd uruchomił horizontalną „Tarczę antykryzysową” przeciwko COVID-19, oferującą różne środki wsparcia (zarówno finansowe, jak i prawne) dla wszystkich przedsiębiorstw¹⁸⁸. Według monitora pluralizmu mediów z 2021 r. nie wszystkie grupy medialne ubiegały się o środki na pokrycie wynagrodzeń pracowników podczas trwania obostrzeń¹⁸⁹. W ramach „Tarczy antykryzysowej” rząd wprowadził dodatkowy podatek od przychodów osiąganych lokalnie w Polsce przez działające w tym kraju platformy wideo na żądanie¹⁹⁰. Według przedstawicieli rządu nowy podatek wprowadzono w celu zrekompensowania strat finansowych kin oraz wsparcia Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej¹⁹¹.

Polskie ramy prawne uznają prawo dostępu do informacji publicznej, jednak mnożące się ograniczenia uniemożliwiają jego wdrożenie w praktyce. Zainteresowane strony zgłaszają przypadki ograniczania dostępu do informacji bez wyjaśnienia, wycofywania lub nieprzyznawania dziennikarzom akredytacji¹⁹² lub blokowania wejścia na niektóre wydarzenia¹⁹³. Wykonywanie prawa dostępu do informacji publicznej niesie ze sobą ryzyko dalszych ograniczeń wynikające z zakwestionowania zapisu w Konstytucji¹⁹⁴. Międzynarodowy Instytut Prasowy wskazuje, że sytuacja pogorszyła się podczas pandemii COVID-19¹⁹⁵. Podobnie w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. poinformowano, że przepisy prawne przyjęte w ramach „Tarczy antykryzysowej” przeznaczonej na walkę z kryzysem związanym z COVID-19 umożliwiły władzom zawieszenie terminów określonych w prawie administracyjnym, a tym samym ograniczyły lub opóźniły dostęp do informacji publicznej¹⁹⁶. W rezultacie w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. zwrócono

oparte na powyższej analizie: Press.pl, „Spółki Skarbu Państwa wydały na reklamę mniej, niż rok wcześniej”, 18 lutego 2021 r., oraz Antyweb.pl „Raport UW: Spółki Skarbu Państwa reklamują się głównie w mediach sprzyjających władzy”, 17 lutego 2021 r.

¹⁸⁶ Zob. sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

¹⁸⁷ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 14.

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

¹⁸⁹ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 14.

¹⁹⁰ Zob. Infor.pl, „Wpłaty na rzecz polskiej kinematografii (tzw. podatek od seriali) od 1 lipca 2020 r.”, 22 maja 2020 r.

¹⁹¹ Niektóre zainteresowane strony wyraziły zaniepokojenie w związku z nową metodą obliczania wkładu finansowego. Lexology.com (2020), „Poland to introduce »Netflix tax« to support local filmmakers”.

¹⁹² Zob. zgłoszenie zarejestrowane na platformie Mapping Media Freedom.

¹⁹³ Potwierdza to sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

¹⁹⁴ W dniu 16 lutego 2021 r. nowo mianowana pierwsza prezes Sądu Najwyższego skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, zasadniczo, niekonstytucyjności przepisów regulujących dostęp do dokumentów w zakresie, w jakim poszerzają one „w sposób nieuprawniony” definicję podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej oraz umożliwiają zbyt szerokie ujawnianie żądanych danych. W tym kontekście zob. informacje przedstawione w części I niniejszego rozdziału oraz sprawa K 1/21 tocząca się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

¹⁹⁵ Zob. sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

¹⁹⁶ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 10.

uwagę na wyższe ryzyko związane z dostępem do informacji w Polsce w porównaniu z wydaniem ubiegłorocznym¹⁹⁷.

Środowisko zawodowe dziennikarzy w Polsce podupada. Choć w ustawie o radiofonii i telewizji oraz w ustawie – Prawo prasowe¹⁹⁸ przewidziano zabezpieczenia niezależności dziennikarskiej, brakuje w nich przepisów mających na celu ograniczenie kontroli politycznej nad środkami masowego przekazu (na przykład ograniczenie kontroli mediów przez polityków)¹⁹⁹. Ingerencja polityczna (zarówno w media prywatne, jak i publiczne) spowodowała, że niektórzy dziennikarze zdecydowali się ustanowić nowe internetowe środki masowego przekazu oparte na modelach biznesowych typu crowdfunding²⁰⁰. Brutalne działania policji podczas protestów i demonstracji w negatywny sposób wpłynęły również na dziennikarzy relacjonujących takie wydarzenia²⁰¹. Według światowego rankingu wolności prasy w 2021 r. Polska policja wielokrotnie zawiodła, jeśli chodzi o ochronę dziennikarzy podczas protestów, stosując wobec nich przemoc i arbitralne aresztowania²⁰². W okresie lockdownu dziennikarze zostali zakwalifikowani jako jedna z uprzywilejowanych grup zawodowych, których przedstawiciele mogli przebywać w hotelu podczas podróży służbowej²⁰³. Społeczność mediów informacyjnych odnotowała wzrost liczby pozwów przeciwko dziennikarzom składanych w celu ich zastraszenia, upomnień kierowanych do dziennikarzy i redakcji w celu opóźnienia lub wstrzymania krytycznych doniesień dotyczących przedsiębiorstw lub instytucji publicznych²⁰⁴. Wydaje się, że taka tendencja wpływa szczególnie na mniejsze serwisy informacyjne i freelancerów, w przypadku których występuje wysokie ryzyko autocenzury wynikające z obawy przed konsekwencjami prawnymi²⁰⁵. Choć większość wspomnianych pozwów nie kończy się pomyślnie dla strony pozywającej, jak wynika z doniesień, w dalszym ciągu są one powszechnie stosowane w celu nękania krytyków rządu²⁰⁶. Na platformie Rady Europy promującej ochronę i bezpieczeństwo dziennikarzy w 2020 r. odnotowano 10 wpisów dotyczących Polski, a w 2021 r. – dwa wpisy²⁰⁷. Charakter tych wpisów potwierdza tendencję dotyczącą

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ W szczególności art. 10 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe z dnia 26 stycznia 1984 r. określa, że „[d]ziennikarz ma prawo odmówić wykonania polecenia służbowego, jeżeli oczekuje się od niego publikacji, która łamie zasady rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej”.

¹⁹⁹ W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. zasygnalizowano wysokie ryzyko związane z niezależnością polityczną mediów. Zob.: Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 13.

²⁰⁰ Zob. OBWE-ODIHR, Sprawozdanie końcowe dotyczące wyborów prezydenckich w Polsce w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. (specjalna misja oceny wyborów), informacje Reporterów bez Granic na temat „repolonizacji” polskiego rynku mediów („»Repolonising« means censoring”).

²⁰¹ Dla przykładu w wyniku ataków, do których doszło podczas protestów w dniu 11 listopada 2021 r., wiele osób odniosło obrażenia – najpoważniej ucierpiał hospitalizowany 74-letni fotoreporter postrzelony w twarz gumową kulą. Zob.: Komitet Ochrony Dziennikarzy, „Polskie oddziały prewencji policji zaatakowały dziennikarza relacjonującego demonstrację”, 16 listopada 2020 r.

²⁰² Zob.: światowy ranking wolności prasy z 2021 r.

²⁰³ Zob.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

²⁰⁴ Jak informuje Międzynarodowy Instytut Prasowy, wiele pozwów wytaczają agencje rządowe, organy państwowe lub politycy partii rządzącej w celu osłabienia zasobów finansowych prasy. Zob.: sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej. Zdaniem przedstawicieli dziennikarzy taka metoda zastraszania jest również często stosowana przez duże korporacje. Zob.: Press.pl „Postraszyć redaktora”, 21 sierpnia 2020 r.

²⁰⁵ Zob. sprawozdanie z misji MFFR, o którym mowa powyżej.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Polskie władze odniosły się do większości wpisów. Zob. platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy – informacje dotyczące Polski.

stosowania postępowań sądowych jako metody zastraszania dziennikarzy. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. ryzyko związane z zawodem dziennikarza, normami dziennikarskimi i ochroną dziennikarzy oceniono jako średnie.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Polska jest demokratyczną republiką parlamentarną, z Prezydentem wybieranym w wyborach bezpośrednich oraz z dwuizbowym parlamentem²⁰⁸. Za kontrolę konstytucyjności prawa odpowiada Trybunał Konstytucyjny. Sejm posiada ostateczne uprawnienia decyzyjne w procesie stanowienia prawa. Prawo wniesienia nowej inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej, Senatowi, grupie 15 posłów, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich ma za zadanie stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych.

Nadal stosuje się szybką ścieżkę przyjmowania ustaw w odniesieniu do istotnych reform strukturalnych wymiaru sprawiedliwości lub innych niezależnych organów²⁰⁹. Wprowadzona ostatnio zmiana ustawy o Sądzie Najwyższym została przyjęta przez Sejm w trzecim czytaniu w ciągu 24 godzin od przedstawienia jej projektu. Warto przypomnieć, że zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych oraz udziału partnerów społecznych w procesie kształtowania polityki w Polsce było przedmiotem jednego z zaleceń skierowanych do tego państwa w kontekście europejskiego semestru w 2020 r.²¹⁰ Komisja Wenecka i OBWE kilkakrotnie podkreślały znaczenie gruntownej debaty nad wnioskami ustawodawczymi i poprawkami, w tym konstruktywnych konsultacji z zainteresowanymi stronami, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim oraz dialogu z opozycją polityczną²¹¹.

Wprowadzony przez rząd w marcu 2020 r. stan epidemii wciąż obowiązuje. W dniu 20 marca 2020 r. Minister Zdrowia ogłosił w całym kraju stan epidemii w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19. Stan epidemii wynika z ustawodawstwa²¹² i umożliwia Ministrowi Zdrowia i innym członkom Rady Ministrów wprowadzanie ograniczeń konstytucyjnych wolności i nakładanie zobowiązań na obywateli i właścicieli przedsiębiorstw. Stan epidemii został wprowadzony bez ograniczeń czasowych i będzie obowiązywał do czasu, aż Minister Zdrowia odwoła go w drodze rozporządzenia. Stan

²⁰⁸ Parlament składa się z Sejmu (izba niższa) oraz Senatu (izba wyższa).

²⁰⁹ W dniu 8 marca 2021 r. Komisja wysłała Polsce uzasadnioną opinię dotyczącą naruszenia prawa Unii w zakresie ochrony niezależności krajowego organu regulacyjnego, stanowiącego kluczową zasadę prawodawstwa unijnego w dziedzinie telekomunikacji. Dokładniej rzecz ujmując, obawy wzbudzają przepisy prawne zmieniające polską ustawę Prawo telekomunikacyjne, które doprowadziły do przedterminowego zakończenia mandatu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W tym kontekście zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski, część IV.

²¹⁰ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., s. 15 (Dz.U. C 282/21); zob. także: Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 i 36. To zalecenie było również wydawane w poprzednich latach.

²¹¹ Opinie Komisji Weneckiej: CDL-AD(2020)017, pkt 18; CDL AD(2016)026-e, pkt 21–22; OBWE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019[AIC]), pkt 30. Organy takie jak Komisja Wenecka na ogół odradzają stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej przy przyjmowaniu aktów prawnych regulujących ważne aspekty porządku prawnego lub politycznego (por. Checklist (CDL-AD(2019)015), pkt 75).

²¹² Zob. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

epidemii oraz środki, jakie w związku z nim można wprowadzić w drodze rozporządzeń rządu, budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności²¹³, w odniesieniu do faktu, że w polskiej Konstytucji wyraźnie przewidziano, iż wszelkie ograniczenia podstawowych praw i wolności można wprowadzić tylko w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego²¹⁴. Takie jest też stanowisko sądów w poszczególnych sprawach dotyczących nałożenia sankcji w związku z naruszeniem środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19²¹⁵.

Środki wprowadzone przez rząd w 2020 r. w celu stawienia czoła pandemii COVID-19 w dalszym ciągu są uznawane przez sądy za niezgodne z prawem. Po wprowadzeniu stanu epidemii²¹⁶ różne podmioty wyraziły zaniepokojenie z powodu nałożonych w tym kontekście środków²¹⁷ ze względu na ich wpływ na prawa podstawowe²¹⁸. Po nałożeniu grzywien przez organy państwowe, takie jak policja i inspektor sanitarny, za naruszenia środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19 sądy powszechne i administracyjne, jak wynika z doniesień, szeroko odrzucały te grzywny, uważając je za niezgodne z polską Konstytucją²¹⁹. Będący w toku wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez

²¹³ Zob. na przykład list otwarty Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. (VII.565.461.2020.ST).

²¹⁴ W tym kontekście zob. Konstytucja RP rozdział XI (art. 228–234). Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkowałoby odpowiedzialnością cywilną państwa za straty majątkowe wynikające z ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (zob. ustawa z dnia 22 listopada 2020 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela).

²¹⁵ Zob. poniżej.

²¹⁶ Stan epidemii wprowadzono rozporządzeniem Ministra Zdrowia działającego na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (zmienionej w 2020 r.). Wprowadzenie stanu epidemii umożliwia podjęcie decyzji – w drodze rozporządzeń – o nałożeniu szeregu ograniczeń i zobowiązań dotyczących poruszania się osób, działania przedsiębiorstw itp. Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Okres obowiązywania stanu epidemii nie jest z góry określony i rząd może go przedłużać. Stan epidemii wprowadzony w dniu 20 marca 2020 r. nadal obowiązuje.

²¹⁷ Jak wynika z oficjalnego oświadczenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z dnia 28 kwietnia 2021 r., na podstawie kontroli procedury zastosowanej do przygotowania wyborów prezydenckich w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, zleconej przez premiera, stwierdzono odpowiedzialność konstytucyjną premiera w związku z naruszeniami prawa, do jakich doszło w tym kontekście. Tego samego dnia Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło przeszukanie *ad hoc* nieruchomości należącej do rodziny Prezesa NIK. Prezes NIK wygłosił publiczne oświadczenie, w którym uznał to przeszukanie za działanie odwetowe ze strony organów państwowych za jego działalność na tym stanowisku. Jak wynika z raportu końcowego Najwyższej Izby Kontroli opublikowanego w dniu 13 maja 2021 r., Prezes Rady Ministrów nie miał podstawy prawnej do tego, by zorganizować wybory prezydenckie w trybie korespondencyjnym, a przyjmując kompetencje, których nie powierzono mu na mocy prawa, naruszył kodeks wyborczy. W dniu 28 maja 2021 r. Prezes NIK powiedział, że formalnie poinformował prokuraturę o możliwym naruszeniu prawa przez Prezesa Rady Ministrów, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych. Więcej informacji na temat wpływu pandemii COVID-19 na wybory prezydenckie w Polsce – zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., część I.

²¹⁸ Zgodnie z Konstytucją prawa podstawowe mogą być ograniczone tylko w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, a taki stan nie został wprowadzony. Zob. na przykład oświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie środków przeciwdziałania pandemii COVID-19: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/koronawirus-i-epidemia-w-polsce>.

²¹⁹ W szczególności na wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Najwyższy (w Izbie Karnej) czterokrotnie uchylił orzeczenia sądów niższej instancji, które potwierdzały grzywny nałożone za naruszenie środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19, w tym z powodu naruszenia praw podstawowych i przepisów konstytucyjnych (zob. komunikaty prasowe Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 kwietnia 2021 r. i 19 marca 2021 r.). Niektóre sprawy przed Sądem Najwyższym są nadal w toku, zob. komunikaty prasowe Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 kwietnia 2021 r., 7 kwietnia 2021 r., 19 marca 2021 r., 17 marca 2021 r. i 20 kwietnia 2021 r.) W tym względzie zob. również Gazeta Wyborcza, „Sądy lawinowo

Prezesa Rady Ministrów ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której państwo polskie będzie zobowiązane pokryć straty wynikające ze środków wprowadzonych w celu walki z COVID-19²²⁰.

Sąd Najwyższy w dalszym ciągu prowadzi kontrolę orzeczeń sądów powszechnych w niektórych sprawach sięgających nawet 20 lat wstecz. W ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może unieważnić, w całości lub w części, prawomocny wyrok wydany przez sąd powszechny w ciągu ostatnich 20 lat, z pewnymi wyjątkami²²¹. Ta nowa procedura skargi nadzwyczajnej, oparta o szerokie kryteria, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady pewności prawa²²², co jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE²²³. Z dostępnych informacji wynika, że dotychczas najwięcej skarg wniósł Prokurator Generalny²²⁴.

Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego jest nadal narażona na negatywny wpływ²²⁵. W Polsce działa różnorodne i aktywne społeczeństwo obywatelskie, na które składa się ponad 120 000 różnych organizacji pozarządowych²²⁶. W aktualizacji raportu CIVICUS z 2020 r. uznano jednak, że przestrzeń obywatelska dla funkcjonowania organizacji pozarządowych zawężała się²²⁷. Problemem pozostaje kwestia dostępu organizacji

uchylają kary nakładane przez sanepid za łamanie obostrzeń”, 16 stycznia 2021 r.; Bezprawnik.pl, „Sądy uchylają mandaty, a także umarzają postępowania w związku z nienoszeniem maseczek. *A co z karami administracyjnymi?*”, 11 października 2020 r.; Prawo.pl, „Rząd myśli o zmianach w prawie, a sądy już uniewinniają osoby bez maseczek”, 5 sierpnia 2020 r. W dniu 1 lipca 2021 r. Sąd Najwyższy orzekł, że zakaz zgromadzeń nałożony przez rząd w związku z pandemią COVID-19 jest niezgodny z Konstytucją (sprawa IV KK 238/21).

²²⁰ Począwszy od stycznia 2021 r. polscy przedsiębiorcy składają pozwy zbiorowe w postępowaniu cywilnym przeciwko państwu polskiemu, domagając się odszkodowania za szkody poniesione w związku z ograniczeniami w przemieszczaniu się oraz uznania tych ograniczeń za niezgodne z Konstytucją, ponieważ zostały one wprowadzone głównie w drodze rozporządzeń Rady Ministrów. Już w sierpniu 2020 r. premier zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, zasadniczo, niekonstytucyjności przepisu kodeksu cywilnego ustanawiającego odpowiedzialność cywilną organów państwa za szkody, w zakresie, w jakim przepis ten m.in. umożliwia sądom powszechnym i administracyjnym stwierdzenie niekonstytucyjności aktu prawnego bez udziału Trybunału Konstytucyjnego (w tym względzie zob. też towarzyszący wniosek Marszałka Sejmu; sprawa K 18/20, w toku). Zob. również Gazeta Prawna, „Przedsiębiorcy pozywają Skarb Państwa za restrykcje. Pozew grupowy a indywidualny – co wybrać?”, 19 stycznia 2021 r.

²²¹ Wprowadzona niedawno zmiana ustawy o Sądzie Najwyższym przewiduje przedłużenie do 3 kwietnia 2023 r. okresu przejściowego, w którym można zaskarżyć prawomocne wyroki sądów powszechnych wydane od października 1997 r.

²²² Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. (CDL-AD(2017)031), pkt 53–63.

²²³ Uzasadniony wniosek, pkt 128–131.

²²⁴ Jak wynika z danych przekazanych przez Sąd Najwyższy, w 2020 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zbadała 29 skarg nadzwyczajnych. Od 25 lutego 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył 46 takich skarg do Sądu Najwyższego, z czego dotychczas zbadano sześć (zob. komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lutego 2021 r.; zob. także opinia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, o której mowa w części I niniejszego rozdziału).

²²⁵ Sprawozdanie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 6 stycznia 2020 r.; zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.: rozdział dotyczący Polski, s. 17.

²²⁶ Według polskich władz współpraca między władzami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego musi odbywać się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, jawności, równego traktowania i niezależności.

²²⁷ CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; ocena przestrzeni obywatelskiej zawiera się w pięciostopniowej skali: otwarta, zawężona, utrudniona, represyjna i zamknięta. Wśród głównych przyczyn oceny CIVICUS wymienia stosowanie przez organy nadmiernej siły wobec protestujących i dziennikarzy relacjonujących

pozarządowych do finansowania publicznego²²⁸. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego²²⁹ z dnia 22 października 2020 r. prowadzące do wprowadzenia faktycznego zakazu aborcji²³⁰ wywołało ogólnokrajowe protesty organizowane pomimo pandemii COVID-19. Wyrażano też zaniepokojenie w związku z zastraszaniem, przemocą i zatrzymaniami uczestników pokojowych demonstracji²³¹. W dalszym ciągu pojawiają się zgłoszenia o coraz częstszych groźbach kierowanych przeciwko aktywistkom, pozostające rzekomo bez wyraźnej reakcji organów publicznych²³². Rada Europy wyraziła zaniepokojenie przypadkami nękania i zastraszania społeczności LGBTI w Polsce, co szczególnie utrudnia funkcjonowanie organizacji pozarządowych LGBTI, w tym jeśli chodzi o dostęp do finansowania²³³. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Najwyższego Sądu Administracyjnego uchwały niektórych gmin, w których stwierdzają one, że są „wolne od ideologii LGBT”²³⁴.

protesty; ciągle ataki rządu na osoby LGBTI; pozwy wnoszone przez organy publiczne przeciwko prywatnym mediom i inne instrumenty prawne przyjęte w celu ograniczenia wolności prasy (zob. lista krajów obserwowanych CIVICUS Monitor – zaktualizowana w dniu 18 lutego 2021 r.).

²²⁸ Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego odpowiada za podział funduszy rządowych i zarządzanych na szczeblu krajowym funduszy unijnych między organizacje pozarządowe. Przedstawiciele tych organizacji stanowią mniejszość w procesie decyzyjnym instytutu, któremu przewodniczy członek rządu. OBWE stwierdziła, że rząd wydaje się mieć decydujący wpływ na zarządzanie Narodowym Instytutem Wolności i jego funkcjonowanie, i wydała w tej sprawie odpowiednie zalecenia. Zob. też OBWE-ODHIR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, pkt 70–73. Według informacji otrzymanych od władz Polski programy dotacji w 2020 r. dysponowały budżetem w wysokości prawie 160 mln PLN (ok. 35,5 mln EUR).

²²⁹ Należy również zwrócić uwagę, że w dniu 31 lipca 2020 r. Prezes Rady Ministrów, wspierany przez Prokuratora Generalnego, Sejm i Ministra Spraw Zagranicznych, przedłożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności szeregu przepisów Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (sprawa K 11/20, w toku).

²³⁰ Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów zezwalających na przeprowadzenie procedury aborcji w przypadku nieuleczalnej choroby płodu, czyli przesłanki około 98 % przypadków legalnej aborcji dokonywanej w Polsce. W dołączonym do orzeczenia zdaniu odrębnym wskazano, że dwóch członków nie powinno było zasiadać w składzie sędziowskim – jeden ze względu na to, że jako członek parlamentu podpisał wniosek podobny do tego, na podstawie którego wydano orzeczenie, a drugi ze względu na to, że jako członek parlamentu głosował za złożeniem takiego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Zainteresowane strony zauważyły, że orzeczenie wydano z naruszeniem prawa, ponieważ Trybunał orzekał w pełnym składzie, w tym z udziałem sędziów, których status jest negowany (zob.: Fundacja Batorego, „Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego aborcji”, 26 października 2020 r.).

²³¹ W dniu 11 lutego 2021 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania (2021/2509(RSP)). Komitet Ministrów Rady Europy wezwał Polskę do przyjęcia jasnych i skutecznych procedur dostępu do legalnej aborcji (rezolucja tymczasowa Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 12 marca 2021 r. (CM/ResDH(2021)44). Należy zauważyć, że w dniu 24 lutego 2021 r. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia przeprowadziły wspólne wysłuchanie dotyczące „Ataku na prawo do aborcji i łamania praworządności w Polsce”.

²³² Oświadczenie CIVICUS z dnia 31 marca 2021 r.

²³³ Zob. sprawozdanie Komisji Spraw Bieżących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy z misji informacyjnej w Polsce realizowanej w listopadzie 2020 r. (10 lutego 2021 r.). Zob. również Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – Memorandum na temat stygmatyzacji osób LGBTI w Polsce (3 grudnia 2020 r.). Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka wyraził zaniepokojenie faktem trwających represji wobec osób i aktywistów LGBTI, w tym m.in. ograniczeniami ich wolności zgromadzeń (oświadczenie Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka z dnia 14 września 2020 r.). Sprawozdanie Human Rights Watch za 2020 r. – sytuacja w Polsce.

²³⁴ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 marca 2021 r.

W związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich jest zobowiązany odejść ze stanowiska, choć nie wybrano jeszcze jego następcy. W latach 2020 i 2021 Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywał zasadniczą rolę strażnika praworządności²³⁵. Na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich – zgodnie z prawem Unii będącym organem ds. równości – dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Powołanie przez Sejm nowego Rzecznika wymaga zgody Senatu, w którym większość obecnie posiada opozycja. Po wygaśnięciu we wrześniu 2020 r. kadencji obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich, którego kadencja zgodnie z Konstytucją trwa pięć lat²³⁶, przedstawiciele koalicji rządzącej zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności powyższego przepisu ustawy. W dniu 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł²³⁷, że jeżeli nie zostanie wybrany nowy Rzecznik Praw Obywatelskich, dotychczasowy Rzecznik Praw Obywatelskich powinien przestać pełnić swoje obowiązki po upływie trzech miesięcy od opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego²³⁸ (tj. w dniu 16 lipca 2021 r.). Prace trwające w parlamencie zmierzają obecnie do powołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, z poparciem wszystkich partii²³⁹. Mimo coraz większego obciążenia pracą urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich organy publiczne ponownie ograniczyły budżet przeznaczony na jego funkcjonowanie w 2021 r., przy czym tendencja ta utrzymywała się od 2016 r.

²³⁵ W 2020 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło ponad 72 000 skarg, z czego ponad 31 000 stanowiły nowe sprawy (wzrost o 20 % w porównaniu z 2019 r.). W tym samym roku Rzecznik Praw Obywatelskich zbadał ponad 36 000 spraw. Znaczna część nadesłanych skarg dotyczyła środków wprowadzonych przez rząd w celu walki z COVID-19. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie interweniował w imieniu obywateli przed organami publicznymi i wydawał opinie na temat projektów ustaw, które to opinie organy publiczne często brały pod uwagę. Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020 (8 lutego 2021 r.); Stan praworządności w Unii Europejskiej – sprawozdania krajowych instytucji praw człowieka za 2021 r. (uwagi ENNHRI), s. 251.

²³⁶ Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne dalsze sprawowanie funkcji przez Rzecznika Praw Obywatelskich po upływie pięcioletniej kadencji określonej w Konstytucji.

²³⁷ Orzeczenie wywołało pewne kontrowersje. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił, że wyrok został sporządzony przez sędziego sprawozdawcę, który pełniąc poprzednią funkcję członka koalicji rządowej otwarcie atakował Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym wysuwał wobec niego oskarżenia o działanie przeciwko polskiemu rządowi. Rzecznik poparł również zarzuty dotyczące bezprawnego manipulowania przy składzie orzekającym i uważa, że niektórzy sędziowie powinni zostać odsunięci od wykonywania swoich obowiązków ze względu na swoją wcześniejszą działalność.

²³⁸ Tuż po tym ENNHRI wydała oświadczenie, w którym podkreśliła, że podczas wyboru i powoływania nowych szefów NHRI oraz podczas wszelkich związanych z tym okresów przejściowych należy przestrzegać odpowiednich norm międzynarodowych. Jest to niezbędne do zapewnienia niezależności, pluralizmu i skuteczności NHRI. Zgodnie z pisemnym uzasadnieniem do tego orzeczenia począwszy od 15 lipca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, którego kadencja skończyła się we wrześniu 2020 r., nie może już wykonywać uprawnień do interweniowania w sprawach przed polskimi sądami, w tym w odniesieniu do reprezentowania obywateli przed sądami, ani przyłączać się do postępowań ze skargi kasacyjnej.

²³⁹ Po pięciu nieudanych próbach Sejm powołał nowego Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 9 lipca 2021 r. Nowo powołany musi jeszcze zostać zatwierdzony przez Senat.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

*Wykaz uwag nadesłanych w kontekście konsultacji na temat sprawozdania dotyczącego praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Antyweb.pl, „Raport UW: Spółki Skarbu Państwa reklamują się głównie w mediach sprzyjających władzy”, 17 lutego 2021 r. (<https://antyweb.pl/raport-uw-spolki-skarbu-panstwa-reklamuja-sie-glownie-w-mediach-sprzyjajacych-wladzy/>).

Bezprawnik.pl, „Sądy uchylają mandaty, a także umarzają postępowania w związku z nienoszeniem maseczek. A co z karami administracyjnymi?”, 11 października 2020 r. (<https://bezprawnik.pl/uchylenie-kary-administracyjnej-za-brak-maseczki/>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2020), „Koronawirus. RPO do MS: elektronizacja wymiaru Sprawiedliwości niezbędna nie tylko ze względu na epidemię” – pismo z dnia 9 czerwca 2020 r. przesłane do Ministerstwa Sprawiedliwości (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-elektronizacja-wymiaru-sprawiedliwosci-niezbedna>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2020), list do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. (https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszania%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), „Bezprawna manipulacja składem TK ws. kadencji RPO. Wniosek Rzecznika o wyłączenie Julii Przyłębskiej” oświadczenie z dnia 9 kwietnia 2021 r. (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/manipulacja-skladem-tk-kadencja-rpo-wylaczenie-juli-przylebskiej>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), „Zmiany w ustawie o SN – niekonstytucyjne. Opinia Rzecznika dla Senatu” – opinia (IV.510.20.2021) z dnia 23 marca 2021 r. (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-nowela-ustawy-sn-niekonstytucyjna>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), komunikaty prasowe z dnia 25 lutego, 17 marca, 19 marca, 29 marca, 7 kwietnia, 15 kwietnia, 20 kwietnia, 22 kwietnia i 5 lipca 2021 r.

Centralne Biuro Antykorupcyjne, „Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r.” (https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/informacja_2020_.pdf).

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), Monitor pluralizmu mediów z 2021 r.

CIVICUS Monitor, Lista krajów obserwowanych, 18 lutego 2021 r. (<https://monitor.civicus.org/watch-list/>).

CIVICUS, Monitor Tracking Civic Space (obserwatorium przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego) (<https://monitor.civicus.org/>).

CIVICUS, oświadczenie z dnia 31 marca 2021 r. (<http://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/5017-poland-escalating-threats-to-women-activists>).

Court Watch Polska (2020), „Sądy dostępne przez Internet – Szanse i Zagrożenia” (https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/12/FCWP_raport_sady_dostepne_przez_internet_szanse_i_zagrozenia.pdf).

doRzeczy.pl, „NIK przygląda się sprawie Obajtka. Analizowane są dokumenty”, 22 marca 2021 r. (<https://dorzeczy.pl/kraj/176701/dworek-obajtka-i-wysoka-dotacja-z-ministerstwa-nik-analizuje-dokumenty.html>).

doRzeczy.pl, „Przyłębska o wyroku ETPCz. Padły mocne słowa”, 7 maja 2021 r. (<https://dorzeczy.pl/kraj/183919/etpcz-wydal-wyrok-ws-tk-jest-komentarz-przylebskiej.html>).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE (https://data.europa.eu/data/datasets/s2248_482_eng?locale=pl).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: *Korupcja* (https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=pl).

EURACTIV.com, „Poland’s PKN Orlen says media takeover unchanged by court decisions”, 14 kwietnia 2021 r. (https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/polands-pkn-ornen-says-media-takeover-unchanged-by-court-decision/).

Fundacja Batorego, „Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego aborcji”, 26 października 2020 r. (<https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespołu-ekspertów-prawnych-w-sprawie-rozstrzygnięcia-trybunału-konstytucyjnego-dotyczącego-aborcji/>).

Gazeta Prawna, „Przedsiębiorcy pozywają Skarb Państwa za restrykcje. Pozew grupowy a indywidualny – co wybrać?”, 19 stycznia 2021 r. (<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8071943.pozwy-przedsiębiorców-za-lockdown-ograniczenia-obostrzenia-restrykcje-zakazy.html>).

Gazeta Wyborcza, „Lex Obajtek. Jego sprawa zniknęła z sądu, gdy PiS pozmieniał prawo”, 8 marca 2021 r. (<https://wyborcza.pl/7,75398,26858443,lex-obajtek-tak-pis-zmieniał-prawo-by-oczyszczyć-prezesa-orkadu.html>).

Gazeta Wyborcza, „Międzynarodowy Instytut Prasy: Czystka w Polska Press nabrała tempa”, 11 czerwca 2021 r. (<https://wyborcza.pl/7,75399,27189270,międzynarodowy-instytut-prasy-czystka-w-polska-press-nabrała.html>).

Gazeta Wyborcza, „Sądy lawinowo uchylają kary nakładane przez sanepid za łamanie obostrzeń”, 16 stycznia 2021 r. (<https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,26689917,kary-sanepidu-lawinowo-uchylane-w-sadzie.html>).

GRECO (2009), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski.

GRECO (2019), Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania”.

GRECO (2021), Piąta runda ewaluacyjna, projekt sprawozdania zgodności dotyczącego Polski.

Human Rights Watch (2021), Sprawozdanie za 2020 r. – sytuacja w Polsce (<https://www.hrw.org/pl/world-report/2021/country-chapters/377419>).

Infor.pl, „Wpłaty na rzecz polskiej kinematografii (tzw. podatek od seriali) od 1 lipca 2020 r.”, 22 maja 2020 r. (<https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/4586080,Wpłaty-na-rzecz-polskiej-kinematografii-tzw-podatek-od-seriali-od-1-lipca-2020-r.html>).

Komisja Europejska (2017), uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final – 2017/0360 (NLE)).

Komisja Europejska (2017, 2019, 2021), komunikaty prasowe IP/17/5367, IP/19/6033, IP/21/1524.

Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie krajowe – Polska, SWD(2020) 520 final.

Komisja Europejska (2021), Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komitet Ochrony Dziennikarzy, „Polskie oddziały prewencji policji zaatakowały dziennikarza relacjonującego demonstracje”, 16 listopada 2020 r. (<https://cpj.org/2020/11/polish-riot-police-attack-journalists-covering-demonstrations/>).

Kowalski T. (2020), „Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu Państwa (SSP) w latach 2015–2019 (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)”

https://www.researchgate.net/publication/339800640_Analiza_wydatkow_reklamowych_spolek_ska_rbu_panstwa_SSP_w_latach_2015-2019).

Krajowa Rada Sądownictwa, opinia z dnia 12 marca 2021 r. (WO 420.18.2021).

Krajowa Rada Sądownictwa, oświadczenia WW.023.1.2021 i WP 024-13/19 z dnia 12 marca 2021 r.

Lexology.com (2020), „Poland to introduce »Netflix tax« to support local filmmakers” (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e090553b-f313-4855-95d5-95ab6ce4c05a>).

Media Freedom Rapid Response (2020), „Mission to Poland (November–December 2020) mission report” (https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/02/20210211_Poland_PF_Mission_Report_ENG_final.pdf).

Media Freedom Rapid Response (2021), „Democracy declining: Erosion of Media Freedom in Poland” (<https://www.mfrr.eu/purchase-of-polska-press-by-state-energy-giant-spells-disaster-for-media-freedom-in-poland/>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), „Sędziowie pokoju – sprawiedliwość blisko ludzi” – komunikat prasowy z dnia 18 marca 2021 r. (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju--sprawiedliwosc-blisko-ludzi>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), „TSUE stosuje podwójne standardy w ocenie krajów Unii Europejskiej” – konferencja prasowa Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 6 maja 2021 r. (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-stosuje-podwojne-standardy-w-ocenie-krajow-unii-europejskiej>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), dane dotyczące skuteczności postępowania sądowego – czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2020 (<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,53.html>).

Money.pl, „Podatek od mediów wróci? GW: Kaczyński chce go w Nowym Ładzie”, 30 kwietnia 2021 r. (<https://www.money.pl/gospodarka/podatek-od-mediow-wroci-gw-kaczynski-chce-go-w-nowym-ladzie-6634607311055392a.html>).

Naczelną Radę Adwokacką, opinia z dnia 12 lutego 2021 r. (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7643D6B48A81923CC125867D00459CA6/%24File/867-008.pdf>).

Naczelną Radę Adwokacką, opinia z dnia 9 marca 2021 r. (<http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/699/?page=1&dataod=2020&datado=2021&organ=15&sort=2>).

Naczelną Radę Adwokacką, oświadczenie z dnia 16 października 2020 r. (<http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/690/?page=1&dataod=2020&datado=2021&organ=15&sort=2>).

Naczelną Radę Adwokacką, uchwała z dnia 12 marca 2020 r. (http://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/uchwala-nr-1552020covid19obiegowo.pdf).

Najwyższa Izba Kontroli, „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego” – raport z dnia 13 maja 2021 r. (D/20/502).

Najwyższa Izba Kontroli, „P/19/038 – Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości”, raport z dnia 15 stycznia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli, „Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020” – raport z dnia 21 grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli, oświadczenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 kwietnia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/548859-banas-reaguje-na-dzialania-cba-padly-mocne-slowa>).

OBWE: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) (2014), Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (<https://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>).

OBWE: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) (2020), sprawozdanie końcowe dotyczące wyborów prezydenckich w Polsce w dniach 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. (specjalna misja oceny wyborów) (<https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf>).

OECD (2015), „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”, 19 października 2015 r. (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>).

OECD (2018), oświadczenie „Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego”, 22 marca 2018 r. (<https://www.oecd.org/fr/presse/polska-musi-podj-pilne-dziaania-legislacyjne-w-celu-zwalczania-przekupstwa-zagranicznego.htm>).

Oko.Press, „Szaleństwo Prokuratury Krajowej. Ściga 7 sędziów za korzystne dla gnębiętego prokuratora orzeczenia”, 16 grudnia 2020 r. (<https://oko.press/szalenstwo-prokuratury-krajowej-sciga-7-sedziow-za-korzystne-dla-gnebieonego-prokuratora-orzeczenia/>).

Organizacja Narodów Zjednoczonych (2020), Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, oświadczenie z dnia 14 września 2020 r. (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26226>).

Organizacja Narodów Zjednoczonych (2021), Implementation Review Group (cycle 1) (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html>).

Parlament Europejski (2017), rezolucja z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.

Parlament Europejski (2018), rezolucja z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce.

Parlament Europejski (2020a), rezolucja z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier.

Parlament Europejski (2020b), rezolucja z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności.

Parlament Europejski (2021), rezolucja z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie przyszłych wyzwań w dziedzinie praw kobiet w Europie: po ponad 25 latach od uchwalenia deklaracji pekińskiej i pekińskiej platformy działania.

Politico, „Polish media suspend reporting to protest planned tax on advertising”, 10 lutego 2021 r. (<https://www.politico.eu/article/polish-media-suspend-reporting-to-protest-a-planned-tax-on-advertising/>).

Prawo.pl, „Raport: Pandemia musi przyspieszyć informatyzację sądów”, 3 lutego 2021 r. (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/jak-cyfryzowac-wymiar-sprawiedliwosci-z-korzyscia-dla-obywateli,506250.html>).

Prawo.pl, „Rząd myśli o zmianach w prawie, a sądy już uniewinniają osoby bez maseczek”, 5 sierpnia 2020 r. (<https://www.prawo.pl/prawo/rzad-mysli-o-zmianach-w-prawie-a-sady-juz-uniewinniaja-osoby-bez,502143.html>).

Press.pl, „Postraszyć redaktora”, 21 sierpnia 2020 r. (<https://www.press.pl/tresc/62912,postraszy-redaktora>).

Press.pl, „Spółki Skarbu Państwa wydały na reklamę mniej, niż rok wcześniej”, 18 lutego 2021 r. (https://www.press.pl/tresc/64910,spolki-skarbu-panstwa-wydaly-na-reklame-mniej_niz-rok-wczesniej).

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom>).

Rada Europy, Sekretarz Generalny Rady Europy: List otwarty do Ministra Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej, 30 czerwca 2021 r. (<https://rm.coe.int/zbigniew-moj-poland-30-06-21/1680a30491>).

Rada Europy: Europejski Trybunał Praw Człowieka, komunikaty prasowe 066(2021) i 140(2021).

Rada Europy: Komisja Spraw Bieżących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (2020), sprawozdanie z misji informacyjnej w Polsce realizowanej w listopadzie 2020 r. (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/new-reports-show-increasing-discrimination-and-attacks-on-lgbti-people-in-poland-and-europe-as-a-whole>).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2016), Opinia w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (CDL AD(2016)026-e), 14 października 2016 r.

Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Opinia w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze ze zmianami (CDL-AD(2017)028), 11 grudnia 2017 r.

Rada Europy: Komisja Wenecka (2019), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist (CDL-AD(2019)015), 24 czerwca 2019 r.

Rada Europy: Komisja Wenecka (2020), Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the law on the Common Courts, the Law on the Supreme Court, and some other laws (CDL-AD(2020)017), 22 czerwca 2020 r.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie: *niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności sędziów*.

Rada Europy: Komitet Ministrów Rady Europy (2021), rezolucja tymczasowa z dnia 12 marca 2021 r. (CM/ResDH(2021)44).

Rada Europy: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (2021), Judges in Poland and in the Republic of Moldova must remain independent – rezolucja 2359(2021), 6 stycznia 2021 r.

Rada Unii Europejskiej (2020), zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282/21), 20 lipca 2020 r.

Reporterzy bez Granic (2021), „With firing of four editors, »repolonisation« under way in Poland, 10 maja 2021 r. (<https://rsf.org/en/news/firing-four-editors-repolonisation-under-way-poland>).

Reporterzy bez Granic (2021), World Press Freedom Index for 2021 (<https://rsf.org/en/ranking/2021>).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. z 2021, poz. 153, 22 stycznia 2021 r.

Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 22 lipca 2020 r. (<http://rzecznik.gov.pl/2020/07/komunikat-zastepcy-rzecznika-dyscyplinarnego-sedziego-przemyslaw-a-radzika-w-sprawie-wszczecia-postepowan-dyscyplinarnych-przeciwko-14-sedziom/>).

Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego z dnia 4 sierpnia 2020 r. (<http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2020/08/KOMUNIKAT04082020.pdf>).

Stowarzyszenie Prokuratorów, „Lex Super Omnia”, oświadczenia z dnia 26 kwietnia i z dnia 3 czerwca 2020 r.

Stowarzyszenie Sędziów „Themis”, raport (wydanie drugie), „From bad to worse – the Polish judiciary in the shadow of the »muzzle act«”, 31 grudnia 2020 r. (<http://themis-sedziowie.eu/materials-in-english/from-bad-to-worse-the-polish-judiciary-in-the-shadow-of-the-muzzle-act-annual-report-for-2020-second-publication/>).

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, oświadczenie z dnia 9 maja 2020 r. (<https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3830-rekomendacje-ssp-iustitia-dotyczace-funkcjonowania-sadow-podczas-pandemii-koronawirusa>).

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, raport z 2020 r., „Wymiar sprawiedliwości pod presją” (<https://www.iustitia.pl/en/activity/informations/3724-report-justice-under-pressure-years-2015-2019>).

Transparency International (2020), „Exporting Corruption 2020” (<https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2020>).

Transparency International (2021), Corruption Perceptions Index 2020. (<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>).

TVP Info, „Kim jest Agnieszka Domańska? Sędzia zdecydowała o nieprzedłużeniu aresztu Sławomira Nowaka”, 12 kwietnia 2021 r. (<https://www.tvp.info/53268943/afera-slawomira-nowaka-kim-jest-sedzia-agnieszka-domanska-ktora-nie-przedluzyla-aresztu-jest-zwiazana-ze-stowarzyszeniem-iustitia>).

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, „Orlen/Polska Press – zgoda Prezesa UOKiK”, 5 lutego 2021 r. (https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=17202).

wPolityce.pl, „»Kasta« wspiera LGBT! Sędzia nie uznaje płci metrykalnych i zwraca się do powoda tak jak on sobie tego życzy. To sąd, czy lewacka pogawędka?», 20 kwietnia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/547773-kasta-wspiera-lgbt-sedzia-nie-uznaje-plci-metrykalnych>).

wPolityce.pl, „Rzecznik TSUE na straży bezkarności »kasty«: Polskie prawo ws. systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem UE”, 6 maja 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/549853-rzecznik-tsue-na-strazy-bezkarnosci-kasty>).

wPolityce.pl, „Ujawniamy. Kto steruje antypolską narracją w TSUE? Podwójne standardy i zblatowanie z »kastą« Tancheva – Rzecznika Generalnego TSUE”, 26 i 27 kwietnia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/548527-ujawniamy-kto-steruje-antypolska-narracja-w-tsue>).

wPolityce.pl, „Ujawniamy. Sędzie ze składu orzekającego ws. Noakowskiego 16 są członkami skrajnie upolitycznionych stowarzyszeń sędziowskich”, 19 stycznia 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/535533-sedzie-z-iustitii-w-skladzie-orzekajacym-ws-noakowskiego-16>).

wPolityce.pl, „Ujawniamy. Z rządu Tuska do TSUE! Kim jest rozgrywający, który przydziela polskie sprawy rzecznikowi trzymającemu z polską »kastą«”, 6 maja 2021 r. (<https://wpolityce.pl/polityka/549862-ujawniamy-z-rzadu-tuska-do-tsuektu-pociaga-za-sznurki>).

Załącznik II: Wizyta krajowa w Polsce

W kwietniu 2021 r. służby Komisji przeprowadziły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Amnesty International;
- Fundacja Batorego;
- Trybunał Konstytucyjny;
- Forum Obywatelskiego Rozwoju;
- Fundacja – Instytut Prawa Ustrojowego;
- Fundacja Bona Notitia;
- Fundacja Mamy i Taty;
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
- Instytut Prawa i Społeczeństwa;
- Instytut Sobieskiego;
- Izba Wydawców Prasy;
- Klub Jagielloński;
- Ministerstwo Kultury;
- Krajowa Rada Sądownictwa;
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji;
- Krajowa Rada Radców Prawnych;
- Rada Mediów Narodowych;
- Rzecznik Praw Obywatelskich;
- Fundacja – Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris;
- Stowarzyszenie Polskich Mediów;
- Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne;
- Naczelny Sąd Administracyjny;
- Naczelna Rada Adwokacka;
- Sąd Najwyższy;
- Stowarzyszenie prokuratorów „Lex Super Omnia”;
- Stowarzyszenie sędziów „Iustitia”;
- Stowarzyszenie sędziów „Themis”;
- Towarzystwo Dziennikarskie;
- Towarzystwo Dziennikarzy Polskich;
- Watchdog Polska.

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami w ramach różnych spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Konferencja Kościołów Europejskich
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- European Partnership for Democracy
- Europejskie Forum Młodzieży

- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporterzy bez Granic
- Transparency International EU