

Odpowiedź Rządu RP na kwestionariusz Komisji Europejskiej
do Sprawozdania na temat praworządności za rok 2026

Polska kontynuuje intensywne prace legislacyjne w celu zagwarantowania praworządności w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości oraz przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa, który jest wynikiem reform prowadzonych w latach 2015-2023. Zasadniczym celem tych działań jest zapewnienie zgodności funkcjonowania sądownictwa i prokuratury z zasadami konstytucyjnymi oraz zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym standardami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC”). Reformy w zakresie wymiaru sprawiedliwości obejmują zmiany rozwiązań normujących funkcjonowanie sądownictwa powszechnego, prokuratury oraz krajowych organów konstytucyjnych.

Odnosząc się do poszczególnych zaleceń ujętych w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2025 r. Rozdział dot. sytuacji w zakresie praworządności¹, Polska wskazuje, że:

— kontynuowane są prace na rzecz wdrażania planu działań w sprawie przywracania praworządności. W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: „KRS”) prace legislacyjne zmierzają do przywrócenia jej konstytucyjnej roli jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS (UPRO4)², wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w listopadzie 2025 r., przywraca wybór sędziowskich członków KRS przez środowisko sędziowskie z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej oraz wprowadza wysłuchania publiczne kandydatów. Celem projektowanych zmian jest wykonanie orzeczeń TSUE i ETPC oraz trwałe odpolitycznienie KRS. Nadto, cel restytucyjny wzmacnia rozwiązania prawne przewidziane w projekcie ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał KRS podjętych w latach 2018-2025 (UPRO2)³;

— kontynuowane są prace na rzecz rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, które znajdują się w zaawansowanej fazie. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (UD95)⁴ został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów, jego dalsze procedowanie wymaga przygotowania aktów wykonawczych niezbędnych do zapewnienia skutecznego wdrożenia nowych rozwiązań ustrojowych. Projekt zakłada ustanowienie niezależnej prokuratury, funkcjonującej poza strukturą administracji rządowej zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej i standardami europejskimi;

— kontynuowane są prace nad projektem ustawy regulującej system ujawniania informacji finansowych, której celem jest kompleksowe ujednolicenie obowiązków dotyczących oświadczeń majątkowych w tym cyfryzacja ich składania i weryfikacji w ramach Centralnego Systemu Oświadczeń Majątkowych (dalej: „CSOM”), nad którym trwają prace koncepcyjne i organizacyjne;

— kontynuowane są działania na rzecz zapewnienia niezależnych, bezstronnych i skutecznych

¹ SWD(2025) 921 final, dostęp online: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

² Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa4>.

³ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-przywroceniu-prawa-do-niezaleznego-i-bezstronnego-sadu-ustanowionego-na-podstawie-prawa-przez-uregulowanie-skutkow-uchwal-krajowej-rady-sadownictwa-podjetych-w-latach-2018-2025>.

⁴ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--prawo-o-prokuraturze-oraz-niektorych-innych-ustaw>.

postępowań w szczególności poprzez zmiany dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, samorządności sędziowskiej oraz wykonania orzeczeń TSUE i ETPC. W końcowej fazie procesu legislacyjnego znajduje się projekt ustawy dotyczącej wykonywania orzeczeń ETPC, który w grudniu 2025 r. został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i przekazany do Rady Ministrów;

— wdrażane są rozwiązania prawne służące wzmocnieniu wolności i pluralizmu mediów, w tym niezależności mediów publicznych, zgodnie z europejskimi standardami. Polska prowadzi prace legislacyjne (UC130)⁵ zmierzające do dostosowania przepisów krajowych do stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym oraz zmieniającego dyrektywę 2010/13/UE 2024/1083 (tzw. europejski akt o wolności mediów, dalej: „EMFA”), w szczególności w zakresie transparentności własności mediów, zasad wydatkowania środków na reklamy państwowe oraz ochrony niezależności redakcyjnej, a także zobowiązania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: „KRRiT”) do podjęcia uchwały w sprawie udzielenia koncesji na kolejny okres nie później niż 3 miesiące przed upływem terminu jej ważności;

— kontynuowany jest proces poprawy warunków działania dla społeczeństwa obywatelskiego, z uwzględnieniem europejskich standardów, dla których szczególne znaczenie ma kontynuowanie prac zespołów roboczych z udziałem organizacji pozarządowych, które przygotowywały rekomendacje oraz uwagi do projektów rozwiązań prawnych mających na celu poprawę warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo, w ramach nauczania szkolnego w związku z wprowadzeniem obowiązkowego przedmiotu „Edukacja obywatelska” budowana jest świadomość obywatelska wśród młodzieży.

I. Justice System

A. Independence

W Polsce niezmiennie podejmowane są działania zmierzające do wprowadzenia całościowej reformy sądownictwa oraz przywrócenia pełnej praworządności. Szereg działań, które zostały podjęte zmierza do pełnego dostosowania krajowego porządku prawnego do standardów wynikających z prawa międzynarodowego w tym wdrożenia odpowiednich wyroków trybunałów międzynarodowych⁶. Wszystkie podejmowane działania są uznawane za priorytetowe, ponieważ każdy z elementów reformy wymaga równej uwagi i skutecznego wdrożenia, bowiem wyłącznie kompleksowe podejście

⁵ Dostęp online: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12405001>.

⁶ Do chwili obecnej ETPC wydał 13 wyroków w sprawach dotyczących praworządności i skutków reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Wyroki te dotyczą różnych naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przede wszystkim prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (art. 6 ust. 1 Konwencji) – i można je podzielić na grupy reprezentujące główne problemy, po pierwsze; nieprawidłowe ukształtowanie KRS, naruszające jej niezależność od władzy wykonawczej i nacisków politycznych, które jest podstawowym problemem i źródłem kolejnych, reprezentowanych przez poszczególne wyroki w tej grupie: nieprawidłowy skład kilku izb Sądu Najwyższego (grupa *Reczkowicz przeciwko Polsce*, obejmująca 3 wyroki oraz wyrok pilotażowy *Wałęsa przeciwko Polsce*), instytucja skargi nadzwyczajnej i skład izby Sądu Najwyższego (wyrok pilotażowy *Wałęsa przeciwko Polsce*), wygaszenie mandatów członków starej KRS (*Grzęda przeciwko Polsce*), odwołanie prezesów/wiceprezesów sądu przez egzekutywę (*Broda i Bojara przeciwko Polsce*), zasady dalszego orzekania sędziów po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku (*Pajk i inne przeciwko Polsce*), niewystarczający zakres kontroli sądowej uchwał KRS rekomendujących sędziów na stanowiska w Sądzie Najwyższym (*Sadomski przeciwko Polsce*). Po drugie, postępowania dyscyplinarne wobec sędziów badających legalność nominacji innych sędziów oraz wypowiadających się w obronie niezależności sądów (*Juszczyszyn przeciwko Polsce*, *Żurek przeciwko Polsce*, *Tuleya przeciwko Polsce*). Po trzecie, skład Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na orzekanie tzw. sędziów-dublerów (wyrok *Xero Flor przeciwko Polsce*). Najnowszy wyrok został wydany 15 stycznia 2026 r. i jest nieostateczny (*Biliński przeciwko Polsce*, dot. przeniesienia sędziego do innego wydziału sądu bez jego zgody).

do zmiany poszczególnych instytucji związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i prokuratury pozwoli na utrzymanie stabilnego, sprawiedliwego i efektywnego systemu prawnego.

Odnosząc się do zagadnienia statusu sędziów szczególne znaczenia ma **Projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał KRS podjętych w latach 2018-2025 (UPRO2)**⁷ zakładający przeniesienie grupy ok. 1200 sędziów awansowanych przez wadliwie ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa na ostatnie zajmowane przez nich prawidłowo objęte stanowiska sędziowskie, zachowanie urzędu i stanowiska przez grupę ok. 1100 początkujących sędziów, których sytuacja w zakresie udziału w postępowaniu przed tą KRS była przymusowa oraz utratę urzędu przez grupę ok. 350 osób, które objęły urząd sędziego w wyniku przejścia z innych zawodów prawniczych i które będą mogły powrócić do poprzednio wykonywanego zawodu prawniczego lub wybrać możliwość zatrudnienia w sądzie, ale na stanowiskach referendarskich. Konkursy na zwolnione stanowiska sędziowskie zostaną powtórzone.

Celem rozwiązań przewidzianych w projekcie jest uregulowanie statusu sędziów powołanych z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej KRS w sposób możliwie proporcjonalny i zapewniający niezakłócone funkcjonowanie sądownictwa w okresie przejściowym, zakładając m.in. ustawowe delegowanie sędziów do dotychczasowych miejsc służbowych oraz w miarę możliwości zachowanie w mocy orzeczeń wydanych przez sędziów powołanych z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS, z możliwością ich wzruszenia jedynie pod określonymi warunkami.

Projekt przewiduje ponadto zniesienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, zniesienie instytucji skargi nadzwyczajnej oraz zmianę zasad wyłaniania sędziów orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów dnia 23 grudnia 2025 r. i przekazany do Sejmu RP dnia 29 grudnia 2025 r. Dnia 30 grudnia 2025 r. projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu RP.

Dnia 29 września 2025 r. w Dzienniku Ustaw pod poz. 1325 zostało opublikowane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Nowelizacja wprowadza rozwiązania mające na celu zwiększenie elastyczności przydziału spraw np. w zakresie uprawnień prezesów sądów i przewodniczących wydziałów dot. czasowego przekazywania spraw między referatami w celu poprawy efektywności postępowań oraz ograniczenia nadmiernego czasu oczekiwania na rozprawę.

Odnosząc się do organu wzmacniającego gwarancję niezawisłości sędziów, wskazać należy, że Polska ma świadomość, iż obowiązujące przepisy dotyczące powoływania sędziowskich członków KRS nie gwarantują niezależności tego organu. Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o KRS została przez Prezydenta RP skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej, a dnia 20 listopada 2025 r. Trybunał ten orzekł o niezgodności zakwestionowanych przez Prezydenta przepisów z Konstytucją RP (sygn. Kp 2/24), w związku z czym powołana ustawa nie stała się częścią porządku prawnego. Wobec powyższego dnia 18 listopada 2025 r. do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem **UPRO4** wpisano nową wersję **projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa**, która zasadniczo recypuje rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r., z modyfikacjami dotyczącymi biernego prawa wyborczego do KRS, a także liczby głosów przysługujących sędziom w głosowaniu na członków KRS. Zgodnie z projektem czynne prawo wyborcze przysługiwać będzie wszystkim sędziom, natomiast bierne prawo wyborcze – sędziom z co najmniej 10-letnim stażem zawodowym. Projekt przewiduje zachowanie parytetu miejsc dla poszczególnych szczebli sądów. Wybory prowadzić będzie Państwowa Komisja Wyborcza, wyspecjalizowany organ właściwy do przeprowadzania wyborów w Polsce. Celem projektu jest przywrócenie prawa wyboru sędziowskich

⁷ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-przywroceniu-prawa-do-niezaleznego-i-bezstronnego-sadu-ustanowionego-na-podstawie-prawa-przez-uregulowanie-skutkow-uchwal-krajowej-rady-sadownictwa-podjetych-w-latach-2018-2025>.

członków KRS przez sędziów, a tym samym przywrócenie niezależności KRS od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ustawa przywraca przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do KRS treść zgodną ze standardami określonymi w Konstytucji RP, jednoznacznie potwierdzonymi w orzeczeniach TSUE, ETPC, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w szczególności prowadzi do wykonania kluczowego zalecenia wynikającego z wyroku pilotażowego ETPC z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21). Projekt ustawy o zmianie ustawy o KRS został przyjęty przez Radę Ministrów dnia 23 grudnia 2025 r. i przekazany do Sejmu RP dnia 29 grudnia 2025 r. Dnia 30 grudnia 2025 r. projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu RP.

Toczą się również prace legislacyjne nad **projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (UPRO1)**⁸. Dnia 23 grudnia 2025 r. został on skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Zakłada on m.in. umożliwienie pełnienia służby przez sędziego po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku bez konieczności uzyskania zgody KRS, z jednoczesną możliwością uczestniczenia w przydziale spraw w zmniejszonym wymiarze. Takie rozwiązanie wzmacnia niezależność sędziów. Brak jest argumentów, by jakkolwiek organ państwa dokonywał oceny zasadności dalszego pełnienia przez sędziego czynnej służby po uzyskaniu minimalnego wieku spoczynkowego. Projektowana zmiana wykluczy możliwość ingerencji KRS oraz innego organu, usuwając wątpliwości co do rzeczywistych motywów i zgody na dalsze pełnienie przez sędziego czynnej służby.

Ponadto, procedowany jest **projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (UD206)**⁹, który zawiera dwa komponenty:

- odtworzenie organów samorządu sędziowskiego i zapewnienie jego zrationalizowanego wpływu na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- zniesienie regulacji ograniczających prawa obywatelskie sędziów i zmiana zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej przez sędziów (odejście od rozwiązań prawnych ustanowionych na mocy tzw. „ustawy kagańcowej”).

Istotne znaczenie dla postrzegania niezależności sądownictwa ma także projekt ustawy dotyczącej wykonywania orzeczeń ETPC. Projekt został poddany szeroko zakrojonym konsultacjom społecznym i międzyresortowym w 2025 r. i obecnie znajduje się w końcowej fazie rządowego procesu legislacyjnego (dnia 4 grudnia 2025 r. projekt ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i przekazany do Rady Ministrów). Celem ustawy jest przede wszystkim usprawnienie procesu wykonywania orzeczeń, określenie zasad współpracy wszystkich podmiotów zaangażowanych w ten proces oraz ustanowienie ram czasowych dla podejmowania określonych działań. Projekt odnosi się również do kwestii wykonywania środków tymczasowych stosowanych przez Trybunał.

Rząd RP akceptuje dotychczas wydane wyroki ETPC przeciwko Polsce i deklaruje gotowość do ich wykonania działając w oparciu o zasady poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela, legalności oraz poszanowania zasady praworządności. Liczba orzeczeń ETPC uznanych przez Komitet Ministrów Rady Europy za wykonane w 2025 r. wynosi 43 (59 w 2024 r., 50 w 2023 r., 26 w 2022 r., 35 w 2021 r., 31 w 2020 r.), w tym 6 wyroków – 3 wiodące i 3 powtarzalne oraz 37 decyzji zatwierdzających ugodę. Daje to Polsce 7 miejsce wśród państw Rady Europy pod względem liczby wykonanych w 2025 r. orzeczeń. Zgodnie z danymi Rady Europy, wg stanu na dzień 5 grudnia 2025 r., Polska wykonała 93% ze wszystkich spraw znajdujących się w procesie wykonywania pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy (7% pozostaje w toku procesu wykonywania), a odnośnie spraw wiodących – wykonanych

⁸ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych6>.

⁹ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-oraz-niektorych-innych-ustaw>.

zostało 74% spraw. W zakresie wypłat słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez ETPC w sprawach polskich, Polska wypłaca w terminie wszystkie zobowiązania w sprawach, w których na czas otrzymał od skarżących lub ich pełnomocników dane niezbędne do wykonania przelewu.

Z kolei liczba orzeczeń ETPC wydanych w sprawach polskich, znajdujących się w procesie wykonywania pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy na koniec 2025 r.¹⁰ wyniosła 158 (147 na koniec 2024 r., 131 w 2023 r., 125 w 2022 r., 97 w 2021 r., 89 w 2020 r. – był to najniższy wynik, związany również z ograniczoną działalnością orzeczniczą ETPC z powodu pandemii), w tym 121 wyroków i 32 decyzje zatwierdzające ugodę. Spośród wyroków znajdujących się w procesie wykonywania, 53 zostały sklasyfikowane jako wyroki wiodące, a 72 jako powtarzalne (przy czym 7 wyroków jest jednocześnie sklasyfikowane jako wiodące dla jednego problemu i powtarzalne dla innego).

W odniesieniu do procesu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC w sprawach dotyczących praworządności, prowadzonego przed Komitetem Ministrów Rady Europy, na podstawie art. 46 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sprawy te badane są regularnie od 2022 r., ostatnio na posiedzeniu we wrześniu 2025 r., podczas którego przyjęte zostały 3 decyzje, oceniające dotychczasowe i planowane działania rządu oraz wskazujące rekomendacje.

Natomiast odnosząc się do skarg wniesionych do ETPC przeciwko Polsce i pozostających w toku, w których podniesione zostały zarzuty związane ze zmianami w systemie sądownictwa w Polsce (tzw. kryzys praworządności), dnia 17 listopada 2025 r. Kancelaria ETPC wydała komunikat, w którym poinformowała, że postępowania dotyczące tych skarg zostały przez ETPC odroczone do dnia 23 listopada 2026 r., w celu umożliwienia Rządowi RP przyjęcia środków ogólnych wskazanych w wyroku pilotażowym z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21). ETPC przyjął do wiadomości decyzje podjęte na posiedzeniu Komitetu Ministrów Rady Europy w dniach 15-17 września 2025 r. w sprawie wykonywania wyroków przeciwko Polsce (CM/Del/Dec(2025)1537/H46-25; CM/Del/Dec(2025)1537/H46-26). Należy podkreślić, że wstrzymanie badania podobnych skarg przez ETPC nie oznacza wstrzymania wykonywania już zapadłych wyroków, w tym wyroku pilotażowego. Proces ich wykonywania trwa przed Komitetem Ministrów Rady Europy niezależnie od procedury pilotażowej przed ETPC.

Odnosząc się do niezależności i autonomii prokuratury należy wskazać, że obowiązujące przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze nie przewidują sądowej kontroli aktu powołania prokuratorów. **Projekt ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw UD95¹¹**, zakładający m. in. realizację zalecenia KE dotyczącego rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego 5 grudnia 2024 r. został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów. Obecnie trwają zaawansowane prace nad kompleksowym pakietem projektów aktów wykonawczych służących wykonaniu ustawy. Projekt ustawy przewiduje bowiem, że część rozwiązań zostanie uregulowana w ramach rozporządzeń, zatem konieczne jest przygotowanie pakietu rozwiązań prawnych, by akt główny mógł realnie funkcjonować od momentu wejścia w życie. Ponowne wniesienie projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów będzie uwarunkowane zakończeniem wskazanych prac. Projekt ten zapewnia pełną niezależność prokuratury od rządu, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej. Jego zasadniczymi celami są:

- dokonanie rozdziału urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, czego skutkiem będzie odseparowanie całej prokuratury od administracji rządowej;
- ustanowienie naczelnego organu prokuratury – Prokuratora Generalnego, którego sposób wyboru

¹⁰ Nie są to ostateczne dane, ponieważ jeszcze w styczniu ETPC będzie ogłaszał decyzje i wyroki wydane w grudniu 2025 r. – dopiero po notyfikowaniu wszystkich tych orzeczeń będzie możliwe ustalenie ostatecznej liczby spraw znajdujących się w procesie wykonywania w dniu 31 grudnia 2025 r.

¹¹ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--prawo-o-prokuraturze-oraz-niektorych-innych-ustaw>.

i pozycja ustrojowa (wybór przez Sejm RP i Senat RP wyłącznie spośród prokuratorów legitymujących się dużym doświadczeniem zawodowym, w transparentnej procedurze obejmującej szeroki krąg podmiotów uprawnionych do wysunięcia kandydata i wysłuchania publicznie kandydatów, brak złączenia z funkcją Ministra Sprawiedliwości, gwarancje niezależności) zapewnią, że osoba kierująca działalnością prokuratury i będąca zwierzchnikiem wszystkich prokuratorów nie będzie już narażona na ryzyko oddziaływania politycznego.

Postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec sędziów za stosowanie prawa UE i orzeczeń TSUE zostały zakończone.

Minister Sprawiedliwości, kontynuował również proces przywracania standardów niezależności i bezstronności w zarządzaniu sądami oraz w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, poprzez wszczynanie procedury odwołania, a po uzyskaniu opinii zgromadzeń sędziowskich danego sądu, odwoływanie prezesów tych sądów. Decyzje te były uzasadnione koniecznością zakończenia praktyk polegających na instrumentalnym wykorzystywaniu kompetencji administracyjnych i dyscyplinarnych wobec sędziów wykonujących swoje konstytucyjne obowiązki, w szczególności w zakresie badania legalności powołań sędziowskich i obrony niezależności sądów. Zmiany personalne stanowiły element dostosowywania krajowych rozwiązań do standardów wynikających z orzecznictwa ETPC i TSUE oraz miały na celu odbudowę zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości odwołał również Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego Zastępców, z uwagi na fakt, iż dotychczasowy sposób funkcjonowania organu dyscyplinarnego nie gwarantował bezstronności i zgodności ze standardami państwa prawa, a celem zmian było przywrócenie zaufania do postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów oraz przeprowadzenie reorganizacji biura rzecznika w taki sposób, aby zapewnić jego realną niezależność i transparentność działania.

B. Quality of justice

Dnia 1 stycznia 2026 r. weszła w życie reforma wzmacniająca system nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego stanowiąc istotny element zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹². System dostępny jest w około 1500 punktach we wszystkich powiatach Polski. Wsparcie udzielane jest przez prawników – adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe. Reforma koncentruje się na ułatwieniu dostępu do pomocy, w tym poprzez rozwój form zdalnych, uproszczenie procedur oraz eliminację barier organizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem osób w trudnej sytuacji życiowej i ekonomicznej. Zmiany sprzyjają bardziej kompleksowemu podejściu do potrzeb beneficjentów. Osoby ze znaczną niepełnosprawnością ruchową i trudnościami w komunikacji mogą liczyć na nieodpłatną pomoc lub poradnictwo obywatelskie także poza punktem pomocy w miejscu swojego zamieszkania, w lokalu z urządzeniami wspomagającymi komunikację, z pomocą tłumacza języka migowego lub w innym dostosowanym miejscu.

Istotnym działaniem podjętym przez Polskę jest również aktualizacja stawek wynagrodzenia za świadczenie pomocy prawnej, obejmująca zarówno pomoc udzielaną z urzędu, jak i w ramach pełnomocnictw z wyboru. Stawki te nie były podnoszone przez wiele lat, co w praktyce prowadziło do ich oderwania od realiów rynkowych i rosnących kosztów wykonywania zawodu. Wprowadzone zmiany mają na celu zapewnienie bardziej adekwatnego i stabilnego wynagrodzenia dla profesjonalnych pełnomocników, co sprzyja podnoszeniu jakości świadczonej pomocy prawnej, wzmacnia atrakcyjność systemu oraz jego długofalową efektywność, bez negatywnego wpływu na dostępność nieodpłatnej

¹² Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/latwiejszy-dostep-do-nieodplatnej-pomocy-prawnej-i-nieodplatnego-poradnictwa-obywatelskiego>.

pomocy dla obywateli.

Polska podjęła działania w celu poprawy warunków bytowych pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym systemowego dążenia by wynagrodzenia w tym sektorze odpowiadały wynagrodzeniom rynkowym. Po wcześniejszych podwyżkach dla pracowników administracji zwiększono również wynagrodzenia asystentów sędziów i prokuratorów.

Na jakość wymiaru sprawiedliwości wpływa stały dostęp kadr wymiaru sprawiedliwości do szkoleń w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: „KSSiP”). Prowadzone są intensywne prace nad przystąpieniem do uaktualnienia i przemodelowania programów aplikacji sędziowskich i prokuratorskich, tak aby absolwenci byli przygotowani teoretycznie i praktycznie prawnikami oraz osobami wyposażonymi w kluczowe cechy etyczne sędziego i prokuratora oraz mieli na względzie poszanowanie dla praworządności.

KSSiP dba o stałe podnoszenie kwalifikacji w ramach szkoleń ustawicznych. Na uwagę zasługują w szczególności wprowadzone w 2025 r. cykle szkoleń z wykorzystania AI. Wgląd w dane statystyczne dotyczące liczby przeszkolonych w tym trybie osób wskazuje, że o ile w roku 2022 i 2023 kształtowały się one na zbliżonym poziomie – ok. 35 tysięcy osób objętych szkoleniami zawodowymi, to w roku 2024 r. łącznie z oferty szkoleniowej przygotowanej przez Ośrodek Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej skorzystało 42.632 osoby. Wiąże się to z sukcesywnym wdrażaniem nowych metod (form) doskonalenia zawodowego, w tym szkoleń z formułą dostępu on-line, które znacznie ułatwia dostęp oraz poszerza liczbę aktywizowanych chętnych, bez zwiększania kosztów organizacji takich szkoleń, jak w formułach stacjonarnych. Analiza harmonogramu szkoleń realizowanych przez KSSiP w roku 2025 prowadzi do prognozy, że liczby przeszkolonych pracowników wymiaru sprawiedliwości zostaną co najmniej utrzymane w latach 2025-2026.

Zainicjowano istotne prace w zakresie cyfryzacji sądów w ramach Programu „Cyfrowy Sąd”, którego celem jest poprawa dostępności, efektywności i transparentności wymiaru sprawiedliwości. Działania podejmowane w ramach programu obejmują w szczególności rozwój i integrację systemów teleinformatycznych wykorzystywanych w sądach, zwiększenie zakresu elektronicznej komunikacji z uczestnikami postępowań, usprawnienie obiegu dokumentów oraz dalsze udostępnianie orzeczeń i informacji o sprawach w formie cyfrowej.

W zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, wskazać należy, że dnia 1 marca 2026 r. wejdą w życie przepisy **ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw**¹³. Ustawa ta wprowadza obowiązkowe kierowanie spraw dotyczących umów o roboty budowlane oraz umów bezpośrednio związanych z procesem budowlanym w celu wykonania robót budowlanych do mediacji. Sprawy te są często złożone i wieloaspektowe, wymagają wielu opinii biegłych i ostatecznie powodują znaczne koszty związane z postępowaniem sądowym. Stanowią one zatem istotne obciążenie dla wymiaru sprawiedliwości. Obowiązkowe kierowanie tego typu spraw do mediacji ma na celu zapewnienie stronom szybszego rozstrzygnięcia sporów. Przewiduje się również, że pomoże to zmniejszyć zaległości w rozpatrywaniu takich spraw przez sądy, co przełoży się na obniżenie kosztów rozstrzygnięcia sporów dla państwa i samych stron. Środek ten stanowi kolejny krok w kierunku zwiększenia dostępności i efektywności wymiaru sprawiedliwości.

Kolejnym przykładem działań zwiększających efektywność działania sądów jest **projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (UDER24)**¹⁴, mający na celu zwiększenie efektywności oraz skrócenie czasu trwania postępowań w sprawach rodzinnych, który dnia 19 grudnia 2025 r. został skierowany do Sejmu RP (druk sejmowy 2121). Projekt ten przewiduje wprowadzenie uproszczonych, przedsądowych procedur rozwodowych w sprawach niespornych, co ma

¹³ Dz. U. 2025 poz. 1172, dostęp online: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250001172>

¹⁴ Dostęp online: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2121>.

umożliwić szybsze zakończenie postępowania w sytuacjach, w których brak jest konfliktu co do rozwiązania małżeństwa i podstawowych kwestii rodzinnych. Dnia 18 listopada 2025 r. Prezydent RP podpisał ustawę z 9 października 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa ma na celu umożliwienie orzekania przez asesorów sądowych w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, sprawach dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz sprawach należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw. Rozwiązanie to ma na celu lepsze wykorzystanie zasobów kadrowych sądownictwa, odciążenie sędziów oraz poprawę terminowości rozpoznawania spraw, przy zachowaniu standardów niezależności i jakości orzecznictwa. Planowane zmiany wpisują się w działania ukierunkowane na zwiększenie sprawności wymiaru sprawiedliwości, poprawę dostępu obywateli do sądu oraz zapewnienie rozpoznania spraw rodzinnych w rozsądnym terminie, zgodnie z europejskimi standardami ochrony prawa do sądu.

C. Efficiency of the justice system

W ramach sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, który obejmuje przede wszystkim analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37 f ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych) dokonywane są analizy i oceny informacji rocznych o działalności sądów przygotowywanych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz ustalane są ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, w których ujmowane są zagadnienia dotyczące m.in. zmniejszenia liczby spraw starych.

Podczas okresowej oceny wyników pracy sądów, analizie podlega m.in. przeciętny czas trwania postępowań zakończonych, jak i liczba nierozpoznanych spraw starych w głównych kategoriach spraw. W przypadku, gdy dane te wskazują na potrzebę podjęcia czynności nadzorczych, kierowane są pisma do właściwych prezesów sądów apelacyjnych. W razie stwierdzenia uchybień w sprawności konkretnych postępowań na skutek analizy okoliczności ujawnionych przez strony w skargach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości, kierowane są pisma nadzorcze do prezesów właściwych sądów apelacyjnych, a w razie potrzeby monitorowany jest przebieg tych postępowań.

We wszystkich podejmowanych czynnościach z zakresu nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych ściśle przestrzegana jest zasada wynikająca z art. 9b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁵. Powołany przepis stanowi, iż jakiegokolwiek czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowi są niezawisli.

Dnia 7 maja 2025 r. weszła w życie wskazywana już **ustawa z dnia 6 marca 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych**¹⁶. Na zaawansowanym etapie są także prace legislacyjne nad zmianą formuły delegacji innych niż delegacje sędziów do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie, tzw. delegacji pozaorzeczniczych. Procedowany projekt zapewnia realizację zasady jedynie czasowego wsparcia komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości i innych instytucji podległych Ministrowi kadry orzecznictwa. Przede wszystkim, określa on ramy czasowe delegacji rezygnując z delegacji bezterminowych, co realizuje zalecenia wynikające z raportu pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli. Doprowadzi to do racjonalniejszego wykorzystania wiedzy i doświadczenia kadry orzecznictwa, urealnienia kształtowania struktury właściwego gospodarowania zasobami kadrowymi sądownictwa i

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 526.

jego efektywnego funkcjonowania oraz do ujednolicenia zasady delegowania jako instytucji doraźnej/czasowej.

II. Anti-corruption framework

A. The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

Polska w 2025 r. kontynuowała działania na rzecz zapewnienia niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach dotyczących korupcji podejmując inicjatywy **zmierzające do wykonania rekomendacji KE, w tym m.in.:**

- kontynuowano koordynację działań w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej, w ramach której opracowano kolejne sprawozdanie dotyczące kierunków i dynamiki zjawisk korupcyjnych w Polsce;
- dnia 7 sierpnia 2025 roku I Zastępca Prokuratora Generalnego – Prokurator Krajowy skierował do prokuratorów zalecenia dotyczące wybranych aspektów ścigania korupcji zagranicznych funkcjonariuszy publicznych;
- w sprawach dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w toku są cztery śledztwa, jedno postępowanie toczy się przed sądem, który rozpoznaje sprawę przeciwko czterem sprawcom czynnej korupcji zagranicznej;
- polska prokuratura brała aktywny udział w pracach utworzonej pod auspicjami Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych EUROJUST Europejskiej Sieci Sądowej do Walki z Przestępczością Zorganizowaną (EJOEN).

Dnia 28 stycznia 2025 r. działalność operacyjną w Polsce rozpoczęła Prokuratura Europejska (dalej: EPPO). Struktury EPPO działają w Warszawie, Katowicach, Gdańsku i Lublinie. Rozbudowa sieci lokalnych biur ma na celu poprawę dostępności i skuteczności działań EPPO. Powołano 7 kolejnych delegowanych prokuratorów europejskich, w związku z czym w Polsce obowiązki pełni aktualnie 15 delegowanych prokuratorów europejskich. Dla zapewnienia efektywnej współpracy z EPPO stpsowne działania podjęte zostały również przez Policję – w Komendzie Głównej Policji utworzono zespół, którego zadaniem jest koordynacja współpracy Policji z Prokuraturą Europejską. Przystąpienie do EPPO usprawniło prowadzenie postępowań w sprawie nadużyć finansowych i korupcji naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej, ponadto odnotowano pierwsze zakończone sukcesami czynności delegatury EPPO w Polsce.

B. Prevention

Obok zmian systemowych służących zapewnieniu funkcjonalnej niezależności organów odpowiedzialnych za zapobieganie i wykrywanie korupcji, prowadzona jest również intensywna działalność szkoleniowa z zakresu tematyki antykorupcyjnej, zarówno wśród pracowników sektora publicznego, jak i wymiaru sprawiedliwości. W ramach CBA kontynuowana była w 2025 r. działalność w obszarze prewencji korupcji i działań godzących w interesy ekonomiczne państwa poprzez zewnętrzne spotkania edukacyjne. Przez czas funkcjonowania platformy ukończonych zostało łącznie 364.775 szkoleń.

Decyzją nr 226 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 lipca 2024 r. wprowadzono w Komendzie Głównej Policji (dalej: „KGP”) politykę prezentową oraz rejestr prezentów, regulujące zasady przyjmowania i wręczania prezentów w toku wykonywania czynności służbowych w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi. Wdrożenie tej polityki miało na celu uregulowanie zasad przyjmowania korzyści, co stanowi jeden z istotnych elementów podnoszących poziom zaufania publicznego. Rejestr prezentów zapewnia dodatkowe mechanizmy kontrolne oraz umożliwia monitorowanie otrzymywanych korzyści.

Rozwiązania te sprzyjają przejrzystości oraz promowaniu postaw etycznych wśród funkcjonariuszy i pracowników Policji. W celu zapewnienia jednolitego stosowania tych zasad Komendant Główny Policji zobowiązał kierowników jednostek organizacyjnych Policji do opracowania i wdrożenia analogicznych rozwiązań w kierowanych przez nich oraz w podległych im jednostkach.

Kontynuowane są prace nad projektem ustawy regulującej system ujawniania informacji finansowych, której celem jest kompleksowe ujednolicenie obowiązków składania oświadczeń majątkowych oraz pełna cyfryzacja przedkładania i weryfikacji tego dokumentu w ramach CSOM.

W nawiązaniu do oświadczeń majątkowych oraz standaryzacji internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów, wskazać również należy, że w 2025 r. CBA regularnie przeprowadzało pogłębione kontrole oświadczeń majątkowych urzędników publicznych i posłów, w tym sędziów, ministrów oraz posłów na Sejm RP i do Parlamentu Europejskiego. Kluczowym aspektem działalności CBA była rola prewencyjna. Analiza oświadczeń majątkowych nie tylko ujawniała nieprawidłowości, ale także pełniła funkcję edukacyjną i porządkującą. Świadomość szczegółowej kontroli majątku przez CBA działa odstrasżająco.

Odnosnie kwestii lobbingu, zasady i procedury dotyczące lobbingu zawodowego kompleksowo reguluje **ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa**¹⁷ oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy. Akty te regulują m.in.: zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. W polskim systemie prawa funkcjonują trzy rejestry lobbingowe: pierwszy odnoszący się do działalności instytucji rządowych (na podstawie ww. ustawy lobbingowej), kolejny dla Sejmu RP oraz odrębny dla Senatu RP (na podstawie regulaminów Sejmu RP i Senatu RP). Organy te na swoich stronach internetowych prowadzą rejestry osób, które wykonują czynności lobbingu.

Mając na uwadze środki zapobiegania korupcji należy ponadto wskazać, że CBA od lat prowadzi działania w ramach tzw. osłony antykorupcyjnej skutkujące zwiększeniem konkurencyjności oraz transparenecyjności zasad udzielania zamówień publicznych oraz eliminowania nierzetelnych wykonawców. W 2025 r. CBA prowadziło 38 osłon antykorupcyjnych. Dodatkowo, CBA jako jedyna służba specjalna w Polsce posiada uprawnienia do kontroli decyzji gospodarczych. Jednym z głównych obszarów działania pionu kontroli CBA jest również przeciwdziałanie i zwalczanie zorganizowanego wyłudzenia dofinansowań unijnych. Prowadzone kontrole w tym obszarze skutecznie chronią interesy ekonomiczne państwa oraz interesy finansowe Unii Europejskiej, zwiększając przejrzystość wydatkowania środków i minimalizując ryzyko utraty przyszłego wsparcia.

Środki Unii Europejskiej, stanowiące istotną część finansów publicznych w Polsce, są bowiem szczególnie narażone na ryzyko nadużyć ze względu na ich skalę i wielość zaangażowanych instytucji (instytucje zarządzające, pośredniczące, beneficjenci, wykonawcy). Ryzyko to dotyczy wystąpienia konfliktu interesów, manipulacji w procesie wyboru projektów i przyznawania dotacji, nadużyć w zamówieniach publicznych oraz nieprawidłowości w rozliczaniu projektów i ich kontroli. Zamówienia publiczne oraz wydatkowanie środków publicznych, w tym z funduszy Unii Europejskiej, stanowią obszary szczególnie narażone na ryzyko korupcji i nadużyć finansowych.

W Polsce po wejściu w życie **ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów**¹⁸, implementującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937, kontynuowane są działania na rzecz zapewnienia skutecznej ochrony prawnej sygnalistów. Ustawa ta w zakresie zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów zewnętrznych – weszła w życie dnia 25 grudnia 2024 r., stąd jest zbyt

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 677 (tekst jednolity)..

¹⁸ Dz.U. 2024 poz. 928.

wcześnie na dokonanie kompleksowej oceny efektywności funkcjonującego systemu zgłaszania nieprawidłowości. Analiza ryzyka, luk interpretacyjnych oraz potrzebnych mechanizmów naprawczych będzie możliwa najwcześniej w 2026 r., po zebraniu doświadczeń z praktycznego stosowania przepisów. Zgodnie z ww. ustawą, co najmniej raz na 3 lata procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych będą podlegać przeglądowi przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przez organy publiczne właściwe do przyjmowania zgłoszeń.

W kontekście ochrony sygnalistów warto wskazać, że w KGP wprowadzono procedury zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych, dostępne na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Policji w zakładce „sygnaliści”¹⁹. Wskazana strona zawiera formularze zgłoszeniowe dla obu procedur oraz odpowiednie instrukcje dla sygnalistów. KGP prowadzi również rejestry zgłoszeń. Powyższe procedury oraz przewidziane w nich działania następcze zostały zaprojektowane w sposób zapewniający ochronę poufności tożsamości sygnalisty, jednak nie przewidują możliwości rozpatrywania zgłoszeń anonimowych. W każdej jednostce organizacyjnej Policji na poziomie komend wojewódzkich, miejskich i powiatowych zadania związane z realizacją obowiązków wynikających z ustawy są wykonywane przez osoby wyznaczone do obsługi zgłoszeń sygnalistów. Rozwiązania te mają na celu zapewnienie przejrzystego procesu w organizacji w zakresie zgłaszania naruszeń prawa oraz podejmowania działań następczych.

Warto wskazać, że osoby zgłaszające nieprawidłowości posiadają prawo do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, niezależnie od swojej sytuacji finansowej. Rozwiązanie to wzmacnia skuteczność systemu ochrony sygnalistów, umożliwiając im uzyskanie profesjonalnego wsparcia prawnego już na wczesnym etapie zgłoszenia, w tym w zakresie oceny ryzyka prawnego oraz przysługujących środków ochrony. Instrument ten sprzyja zwiększeniu gotowości do zgłaszania przypadków korupcji i innych nieprawidłowości, a tym samym wspiera realizację standardów Unii Europejskiej w zakresie skutecznej ochrony sygnalistów.

C. Repression

W 2025 r. w Polsce wprowadzono zmiany w prawie karnym mające na celu zarówno prewencję, jak i zaostrzenie kar za przestępstwa korupcyjne. Kluczowe elementy nowych rozwiązań to reforma Kodeksu karnego (dalej: „KK”) wprowadzona w marcu 2025 r., która zwiększyła sankcje za korupcję urzędniczą, m.in. poprzez wprowadzenie surowych kar za korupcję wysokiego szczebla oraz nowych definicji, a także rozszerzenie katalogu kar za udzielanie korzyści majątkowych lub osobistych w kontekście zamówień publicznych. Ponadto, wprowadzono zmiany w procedurze karnej mające na celu uproszczenie postępowań karnych dotyczących korupcji. Dodatkowo, trwają prace związane z opracowaniem przepisów pozwalających na skuteczniejszą identyfikację i zabezpieczenie mienia pochodzącego z przestępstw.

Wskazując na potencjalne przeszkody prawne lub praktyczne utrudniające prowadzenie dochodzeń i ściganie w sprawach korupcji, wskazać należy że dotychczasowe mechanizmy kontroli, prowadzonych zarówno przez krajowe, jak i europejskie instytucje audytowe, certyfikujące i kontrolne, nie eliminują w wystarczającym stopniu zidentyfikowanych ryzyk. Przepływ informacji między organami krajowymi i unijnymi może wymagać usprawnienia. Jednym z działań strategicznych w aspekcie wydatkowania środków publicznych powinien być rozwój narzędzi antyfraudowych opartych na Big Data oraz AI. Zarządzanie środkami publicznymi generuje bowiem ogromne ilości informacji: od ofert przetargowych, przez faktury, płatności, dane beneficjentów i wykonawców, dokumentację sprawozdawczą itp. tym samym każdego roku powstają setki tysięcy rekordów, których manualna analiza jest praktycznie niemożliwa. Big Data umożliwia z kolei integrację i przetwarzanie tych danych w czasie rzeczywistym, tworząc podstawę do wykrywania wzorców i anomalii. AI oraz analityka sieciowa pozwalają ujawniać ukryte powiązania między podmiotami, sprawdzać częstotliwość

¹⁹ Komenda Główna Policji – Biuletyn Informacji Publicznej; dostęp online: <https://kgp.bip.policja.gov.pl/>.

występowania określonych zjawisk (np. wygrywania przetargów, uzyskiwania dofinansowań) przez te same podmioty oraz wykrywać powiązania i nietypowe zależności finansowe.

Other – please specify:

Polska kontynuowała w 2025 r. wdrażanie zaleceń wydanych przez międzynarodowe organy monitorujące walkę z korupcją, w szczególności przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji w Radzie Europy (dalej: „GRECO”) oraz Grupę Roboczą OECD ds. Przekupstwa (*Working Group on Bribery*) – dalej: „WBG”. Polska pozostaje objęta mechanizmami monitorującymi GRECO, w tym Czwartą Rundą Ewaluacyjną oraz oceną *ad hoc* dotyczącą reformy wymiaru sprawiedliwości. Polska przedstawiła już informacje o szeregu działań legislacyjnych i instytucjonalnych mających na celu realizację zaleceń GRECO, w szczególności tych dotyczących niezależności sądownictwa, odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zabezpieczeń przed niedopuszczalnym wpływem władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości.

Równolegle Polska kontynuuje aktywną współpracę z Grupą Roboczą OECD ds. Przekupstwa w ramach trwającej IV fazy ewaluacji. Po przedstawieniu przez nią uwag w marcu 2025 r. Polska przedłożyła zaktualizowany plan działań, który został omówiony i pozytywnie oceniony przez Grupę Roboczą podczas posiedzenia plenarnego w czerwcu 2025 r. W szczególności Grupa ta pozytywnie przyjęła rozpoczęcie prac nad krajową strategią przeciwdziałania przekupstwu zagranicznemu, ze szczególnym naciskiem na działania prewencyjne i edukacyjne, a także planowane zmiany legislacyjne w przepisach regulujących ustrój wymiaru sprawiedliwości, mające na celu zapewnienie skutecznych gwarancji ochrony sędziów i prokuratorów delegowanych przed wpływami politycznymi. Należy również podkreślić, że trwają zaawansowane prace legislacyjne nad **projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (UD273)**²⁰ w zakresie przekazania do właściwości sądów okręgowych spraw kwalifikowanych z art. 228 § 6 KK i art. 229 § 5 KK, dotyczących odpowiednio sprzedajności i przekupstwa osoby pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji. Potrzeba przeprowadzenia przedmiotowej nowelizacji wynikała m.in. z treści otrzymanych rekomendacji w ramach współpracy z OECD WBG. Powołana nowelizacja ma na celu pełną realizację tego zalecenia.

III. Media pluralism and media freedom

A. Media authorities and bodies

Trwają prace nad dostosowaniem prawa medialnego do wymogów EMFA. **Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw (UC130)** znajduje się na etapie konsultacji międzyresortowych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Konsultacje społeczne mają trwać do dnia 23 stycznia 2026 r. Celem reformy jest zapewnienie, aby skład KRRiT był pluralistyczny, kompetentny i niezależny. W związku z tym w projekcie ustawy proponuje się przywrócenie 9-osobowego składu KRRiT (mianowanego w proporcjach przewidzianych w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji sprzed 2005 r., tj. czterech członków mianowanych przez Sejm RP, dwóch przez Senat RP i trzech przez Prezydenta RP). Jednocześnie przywrócony zostanie mechanizm rotacji składu KRRiT przy zachowaniu sześcioletniej kadencji każdego członka KRRiT (co dwa lata wymieniana będzie jedna trzecia składu KRRiT). Ponadto, projekt ustawy zawiera bardziej szczegółowe przepisy dotyczące kompetencji kandydatów na członków KRRiT. W związku z tym proponuje się wprowadzenie wymogów dotyczących wykształcenia, doświadczenia zawodowego, niezależności i apolityczności. W celu zapewnienia niezależności członków KRRiT od organów, które ich powołują oraz zapewnienia publicznej kontroli procesu wyboru członków KRRiT, proponuje się wprowadzenie wymogu posiadania przez kandydatów rekomendacji od organizacji pozarządowych zrzeszających twórców, dziennikarzy i

²⁰ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy---kodeks-postepowania-karnego2>.

inne osoby związane z sektorem mediów. Zmodyfikowana zostanie również procedura odwoływania członków KRRiT.

Projekt przewiduje także uchylenie przepisu prowadzącego do wygaśnięcia mandatu całej KRRiT w przypadku odrzucenia sprawozdania KRRiT przez Sejm RP i Senat RP, co przyczyni się do większej niezależności KRRiT od podmiotów zewnętrznych. Ocena polityczna działalności KRRiT przez Sejm RP, Senat RP i Prezydenta RP nie będzie zatem miała wpływu na jej funkcjonowanie. Jednocześnie w skrajnych przypadkach możliwe będzie odwołanie poszczególnych członków KRRiT dla zapewnienia zgodności działania organu z prawem. W celu zagwarantowania większej niezależności decyzji podejmowanych przez KRRiT proponuje się również włączenie wszystkich jej członków do procedur wydawania decyzji administracyjnych przez przewodniczącego KRRiT. Wprowadzony zostanie wymóg, aby każda decyzja administracyjna wydana przez przewodniczącego KRRiT była oparta na uprzednio wydanej uchwale KRRiT. Podobne procedury zostaną wprowadzone w odniesieniu do członków organów zarządzających publicznym radiem i telewizją.

B. Safeguards against government or political interference and transparency and concentration of media ownership

W celu zapewnienia przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych procedur wydatkowania środków publicznych na rzecz podmiotów medialnych, proponowane regulacje związane z dostosowaniem polskiego prawa medialnego do wymogów tzw. EMFA wprowadzają również obowiązek ustanowienia przez podmioty publiczne zasad dotyczących zamówień publicznych na reklamę, dostawy lub świadczenie usług nabywanych od dostawców usług medialnych (nadawców, dostawców usług na żądanie), dostawców platform udostępniających materiały wideo, wydawców prasowych i dostawców platform internetowych. Przepisy będą musiały określać w szczególności procedury wyboru podmiotów, którym zostaną udzielone zamówienia, zawierać jasne kryteria wyboru podmiotów oraz przejrzyste zasady mające na celu rozdzielenie środków publicznych między szeroką grupę podmiotów medialnych. Zgodnie z proponowanymi przepisami podmioty publiczne będą zobowiązane do publikowania regulacji na stronach internetowych oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Ma to na celu zapewnienie przejrzystości procedur wyboru i przydzielania środków publicznych. Ponadto ww. projekt ustawy nałoży na podmioty publiczne obowiązek ujawniania: nazwy podmiotów, od których zakupiono państwowe reklamy, dostawy lub usługi; nazw prawnych grup kapitałowych, do których należą podmioty, od których zakupiono państwowe reklamy, dostawy lub usługi; całkowitą roczną kwotę wydaną na państwowe reklamy, umowy dostaw lub umowy o świadczenie usług; roczne kwoty wydane na państwowe reklamy, umowy dostaw lub umowy o świadczenie usług od poszczególnych mediów.

Projekt ustawy zawiera również zabezpieczenia przed ingerencją polityczną poprzez zapewnienie niezależności kierownictwa i członków rad nadzorczych mediów publicznych (np. w zakresie powoływania i odwoływania), a także zabezpieczenia dotyczące ich niezależności finansowej i operacyjnej (np. w zakresie obowiązków sprawozdawczych i alokacji zasobów) oraz pluralizmu informacji i opinii. W odniesieniu do niezależności kierownictwa i rad nadzorczych mediów publicznych wprowadzone zostaną procedury takie, jak w przypadku członków KRRiT (zob. art. 26a–26l ww. projektu ustawy). Natomiast w kwestii udzielania, przedłużania lub cofnięcia koncesji projekt ustawy wprowadza przepis stanowiący, iż KRRiT podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia koncesji na kolejny okres nie później niż 3 miesiące przed upływem terminu jej ważności. Jeżeli w tym terminie uchwała nie zostanie podjęta, jej przewodniczący niezwłocznie wydaje decyzję o udzieleniu koncesji na kolejny okres.

Projekt ustawy zawiera przepisy dotyczące przejrzystości struktury własnościowej mediów i publicznego dostępu do informacji na temat właścicieli mediów, w tym właścicieli bezpośrednich, pośrednich i rzeczywistych. Przepisy te uzupełniają i rozszerzają istniejące obowiązki informacyjne na nowe podmioty (np. o wydawców gazet). Projekt ten zawiera również przepisy implementujące art. 22

i 23 EMFA, przewiduje wprowadzenie do ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²¹ szczegółowych zasad kontroli koncentracji, w których uczestniczy co najmniej jeden przedsiębiorca działający w sektorze środków masowego przekazu.

C. Framework for journalists' protection, transparency and access to documents

Prowadzone są prace nad *projektem ustawy o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed oczywiscie bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi (UC94)*²². W stosunku do projektu przeprowadzono uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i opiniowanie. Trwają prace nad zgłoszonymi uwagami. Polska zobowiązana jest do wdrożenia przepisów dyrektywy do krajowego porządku prawnego do dnia 7 maja 2026 r. Według raportu Koalicja Przeciwko SLAPP-om w Europie (CASE) Polska odnotowała 135 spraw uznanych za strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej²³. W toku prac nad ww. projektem Polska podjęła aktywną współpracę z Radą Europy, która przedstawiła w tej sprawie opinię. We wrześniu 2025 r. odbyło się spotkanie studyjne w Ministerstwie Sprawiedliwości z przedstawicielami Rady Europy dotyczące m.in. zachowania standardów międzynarodowych przy projektowaniu przepisów. Zalecenia Rady Europy były również przedmiotem analizy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Projekt ww. ustawy reguluje m.in. następujące kwestie:

- możliwość zobowiązania przez sąd powoda do złożenia kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu w wysokości odpowiadającej przewidywanej kwocie zwrotu kosztów postępowania na wniosek pozwanego, który uprawdopodobni, że powództwo zmierza wyłącznie lub głównie do stłumienia debaty publicznej;
- możliwość przystąpienia do pozwanego w toczącym się postępowaniu za jego zgodą przez organizacje pozarządowe, których statutowe zadania obejmują ochronę osób uczestniczących w debacie publicznej. Ponadto, organizacje te, nawet jeśli nie uczestniczą w sprawie, będą mogły przedstawiać sądowi istotne informacje lub poglądy, co zniweluje brak równowagi sił procesowych i zapewni pozwanym wsparcie merytoryczne i organizacyjne ze strony wyspecjalizowanych podmiotów;
- możliwość złożenia przez pozwanego wniosku o oddalenie powództwa jako oczywiscie bezzasadnego wówczas sąd będzie zobowiązany podejmować czynności tak, by oddalenie nastąpiło nie później niż w ciągu sześciu miesięcy. Rozwiązanie to ma na celu zakończenie postępowań, które nie mają merytorycznych podstaw, a służą jedynie wywieraniu presji na uczestników debaty publicznej;
- możliwość uznania przez sąd, w każdym stanie sprawy, że wytoczenie powództwa stanowi nadużycie prawa procesowego, jeżeli jego wyłącznym celem jest stłumienie debaty publicznej. W takim przypadku sąd może odrzucić pozew po uprzednim uprzedzeniu stron i umożliwieniu im przedstawienia stanowiska;
- możliwość nałożenia na powoda sankcji w przypadku odrzucenia pozwu lub oddalenia powództwa z jednoczesnym stwierdzeniem, że zmierzało ono do stłumienia debaty publicznej. Sankcje obejmują grzywnę do 20-krotności, a w szczególnych przypadkach nawet do 100-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz możliwość nałożenia obowiązku opublikowania sentencji wyroku na koszt powoda. System sankcyjny ma pełnić funkcję odstraszającą i zniechęcać do inicjowania postępowań typu SLAPP;

²¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1714 (tekst jednolity).

²² Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-uczestniczacych-w-debacie-publicznej-przed-oczywiscie-bezzasadnymi-rozszczeniami-lub-stanowiacymi-naduzycie-postepowaniami-sadowym>

²³ Coalition Against SLAPPS in Europe, dostęp online: <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>

- szczególne zasady zwrotu kosztów procesu w przypadku stwierdzenia, że powództwo zmierzało do stłumienia debaty publicznej. Na wniosek pozwanego sąd zasądzi zwrot poniesionych przez niego kosztów zastępstwa procesowego w pełnej wysokości, a nie według stawek minimalnych, chyba że koszty te będą nadmierne. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie pełnej rekompensaty finansowej dla osób, które musiały bronić się przed powództwami typu SLAPP;
- obowiązki zapewnienia przez Ministra Sprawiedliwości ogólnego dostępu do informacji o sposobie realizacji ustawy, w tym o dostępnych gwarancjach proceduralnych i środkach ochrony prawnej, obowiązek publikowania na portalu orzeczeń wyroków, w których sąd stwierdził, że powództwo zmierzało do stłumienia debaty publicznej. System ten ma zwiększyć świadomość społeczną na temat powództwa typu SLAPP oraz ułatwić dostęp do środków ochrony.

IV. Other institutional issues related to checks and balances

A. The process for preparing, enacting and implementing laws

W Polsce w ostatnich latach zintensyfikowano prace związane z promowaniem rokowań zbiorowych oraz wspieraniem budowania i wzmacniania zdolności partnerów społecznych do angażowania się w takie rokowania.

Dnia 13 grudnia 2025 r. weszła w życie **ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych**²⁴. Wyodrębnienie osobnej regulacji, dotyczącej zawierania i ewidencjonowania układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych z Kodeksu pracy wiązało się m.in. z przyjęciem odmiennej niż kodeksowa definicji „pracodawcy”. W ustawie o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych pojęcie „pracodawca” zdefiniowano analogicznie jak w art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych²⁵. I tak pracodawcą mogą być nie tylko jednostki organizacyjne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, a także osoby fizyczne, jeżeli zatrudniają one pracowników, ale również takie jednostki organizacyjne i osoby fizyczne, które zatrudniają inne niż pracownicy osoby wykonujące pracę zarobkową, niezależnie od podstawy tego zatrudnienia. Ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych dostosowuje także przepisy regulujące zawieranie układów zbiorowych pracy do ostatnich zmian w zakresie kręgu osób mogących tworzyć i przystępować do związków zawodowych oraz podejmować rokowania zbiorowe rozszerzając to uprawnienie także na osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz mają takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i broniące przez związek zawodowy. Ponadto, w ustawie o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych z jednej strony zrezygnowano ze skomplikowanej procedury rejestracyjnej, z drugiej uwzględniono kwestię zwiększania dynamiki prowadzenia rokowań.

Wskazać również należy, że po konsultacji z partnerami społecznymi opracowano Plan Działania na rzecz Rokowań Zbiorowych. Dokument spełnia wymagania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, tzn. określa harmonogram i konkretne środki mające na celu stopniowe zwiększenie wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych, przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych. Polska regularnie poddaje przeglądowi plan działania i w razie potrzeby go aktualizuje. Aktualizacja planu działania następuje po konsultacji z partnerami społecznymi lub w drodze porozumienia z nimi lub – na wspólny wniosek partnerów społecznych – w formie przez nich uzgodnionej. Plan działania i jego wszelkie aktualizacje podaje się do wiadomości publicznej i zgłasza Komisji. Plan Działania na rzecz Rokowań Zbiorowych został opublikowany dnia 31 grudnia 2025 r.

²⁴ Dz. U. 2025 r. poz. 1661.

²⁵ Dz. U. 2025 r. poz. 440.

Rozszerzenie dobrych praktyk w procesie konsultacji publicznych doprowadziło do zebrania ponad 230 opinii dotyczących projektu **ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (ustawy o Radach Kobiet w samorządach lokalnych, UD219)**²⁶, której celem jest stworzenie nowych sformalizowanych forów do dyskusji nad sprawami publicznymi dotyczącymi lokalnej społeczności na poziomie gminy miejskiej lub wiejskiej, powiatu oraz województwa, z feministycznej i transformującej płęć perspektywy, uzupełniających istniejące ramy prawne dotyczące rad młodzieżowych i rad seniorów. Te wspierające stanowiska pochodziły zarówno od członkiń lokalnych rad kobiet działających na podstawie prawa miejscowego, dążących do uznania ich działalności, jak i od kobiet i mężczyzn chcących w większym stopniu angażować się w konkretne tematy związane z równością płci, którzy dotychczas byli pozbawieni możliwości powołania rady kobiet z powodu braku zgody lokalnego burmistrza, starosty lub marszałka województwa.

B. Independent authorities

Ministra do spraw Równości podjęła szeroki dialog ze społeczeństwem obywatelskim wraz z utworzeniem tego stanowiska rządowego w grudniu 2023 r. Dnia 30 grudnia 2025 r. Rada Ministrów przyjęła i przekazała do Sejmu RP **projekt ustawy o statusie osoby najbliższej w związku i umowie o wspólnym pożyciu (UD87)**²⁷ oraz **projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o statusie osoby najbliższej w związku i umowie o wspólnym pożyciu (UD88)**²⁸. Ustawy te zmieniają obowiązujące przepisy w związku z wprowadzeniem ustawy o statusie osoby najbliższej w relacji oraz o umowie o wspólnym pożyciu. Projekty te zostały opracowane w odpowiedzi na potrzeby społeczeństwa LGBTI+ oraz rosnącej liczby par heteroseksualnych żyjących z różnych powodów poza małżeństwem, a także na orzecznictwo ETPC, m.in. wyrok z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 11454/17 i inne), wyrok z dnia 19 września 2024 r. w sprawie *Formela i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 58828/12 i inne), wyrok z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie *Szypuła i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 78030/14 i 23669/16) oraz wyrok z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie *Andersen przeciwko Polsce* (skarga nr 53662/20). Dobre praktyki związane z tymi dwoma inicjatywami obejmowały zebranie 5.781 opinii od osób indywidualnych oraz od 19 organizacji społeczeństwa obywatelskiego, publikację projektów ustaw, poszukiwanie poparcia wśród związków zawodowych, organizacji zawodowych, parlamentarzystów oraz kandydatów w wyborach prezydenckich w 2025 r. – ponieważ w polskim systemie politycznym wszystkie ustawy uchwalone przez dwuizbowy Parlament muszą następnie zostać podpisane przez Prezydenta RP.

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

W Polsce przejrzystość w zakresie wydanych decyzji administracyjnych i nałożonych sankcji wynika z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: „KPA”) w szczególności z zasady działania na podstawie przepisów, prawa do informacji, dostępu do uzasadnienia wydanego orzeczenia (z uwzględnieniem wyjaśnienia podstawy prawnej, wskazania okoliczności, faktów oraz przyczyn konkretnego rozstrzygnięcia), a także prawa do zaskarżenia decyzji czy stosowania sankcji w sposób proporcjonalny do wagi naruszenia. Nie bez znaczenia dla ochrony przed arbitralnością ze strony organów pozostaje prawo do sądowej kontroli rozstrzygnięć. Przejrzystość działania organów administracji publicznej gwarantuje zaufanie do instytucji państwa w ogóle, a także do poszczególnych organów, które w jego imieniu stosują prawo, nadto, jest kluczowa dla skuteczności prawa.

²⁶ Dostęp online: https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorzadzcie-gminnym3?fbclid=IwY2xjawJ4glRleHRuA2FlbQlXMAbIcmIkETB6Mm5ROWhKZlZnaUtxRWwxAR5bDwHoEKqnjQG IHSclu5TdpPm5AdhOi1_7WuCuwGUeolDXqL2RervnGh3Tuw_aem_2p-404WHugkHbsMh4PWT2A

²⁷ Dostęp online: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12390651>.

²⁸ Dostęp online: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12390652>.

Poszanowanie zasady dobrej administracji oznacza, że urzędy działają bezstronnie i w interesie publicznym, kierując się wynikającymi z przepisów zasadami ogólnymi, które zapewniają obywatelom traktowanie zgodne z krajowymi (KPA) i międzynarodowymi standardami (m. in. art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

Kontrola sądowa decyzji administracyjnych w Polsce to proces polegający na weryfikacji legalności (w zakresie materialnym i procesowym) działań administracji publicznej przez sądy administracyjne (Wojewódzkie Sądy Administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny), co do zasady poprzez orzekanie o zgodności m. in. decyzji administracyjnych, postanowień, które może skutkować dla przykładu uchYLENIEM lub zmianą ww. rozstrzygnięć. Celem kontroli sądowej jest ochrona praw obywateli, która sprowadza się do wyeliminowania z obrotu wadliwych działań administracji.

Dodatkowym zabezpieczeniem dla strony zapewniającym terminowe załatwianie spraw jest możliwość skorzystania z prawa do wniesienia ponaglenia, które odnosi się do bezczynności organu lub przewlekłości postępowania. Nadto, w przypadkach wskazanych w ustawie, stronie przysługuje odwołanie od decyzji.

Sądy w Polsce, w ramach współpracy z TSUE, w przypadku wątpliwości co do wykładni lub ważności prawa UE w toku rozpatrywania spraw, uprawnione są do zwrócenia się do TSUE z wnioskami prejudycjalnymi. Sądy krajowe chętnie korzystają z tego uprawnienia w przypadku zdiagnozowania wątpliwości interpretacyjnych prawa unijnego. Istotne znaczenie dla praktycznego podejścia do uprawnienia z art. 267 TFUE ma wprowadzenie do krajowego porządku prawnego zapisu że wystąpienie do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego.

D. The enabling framework for civil society

Polska w 2025 r. kontynuowała prace zespołów roboczych działających przy Komitecie do Spraw Pożytku Publicznego. Zespoły robocze, z udziałem organizacji pozarządowych, przygotowywały rekomendacje oraz wkład do projektów aktów prawnych i innych rozwiązań mających na celu poprawę warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. W związku z polską prezydencją w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2025 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego aktywnie uczestniczyły w wydarzeniach prezydencji organizowanych przez administrację rządową.

Rola społeczeństwa obywatelskiego w obliczu kryzysów została ujęta w priorytecie prezydencji dotyczącym bezpieczeństwa wewnętrznego. Efektem prowadzonych dyskusji jest procedowany obecnie projekt powołania Rady do spraw Budowania Odporności Społecznej – organu z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, stanowiącego stałą, międzysektorową platformę współpracy administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego w zakresie budowania i wzmacniania odporności społecznej.

Rządowy program „Moc Małych Społeczności” mający na celu wzmacnianie odporności społecznej lokalnych organizacji pozarządowych, będący instrumentem publicznym zwiększającym wsparcie dla organizacji działających w małych miastach i na obszarach wiejskich, ukierunkowanym na budowanie ich zdolności operacyjnej oraz stabilności finansowej cieszył się zainteresowaniem beneficjentów. To przyczyniło się do podjęcia decyzji o kontynuacji programu w kolejnych latach.

Przygotowano kolejny projekt nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UD240)²⁹. Projekt ma na celu uproszczenie i doprecyzowanie obowiązujących przepisów regulujących współpracę organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a także ograniczenie obciążeń administracyjnych, w

²⁹ Dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie6>

szczegółności w zakresie zlecania zadań publicznych, stosowania uproszczonych trybów dotacyjnych oraz obowiązków sprawozdawczych organizacji pożytku publicznego. Projekt przewiduje ponadto rozwiązania wzmacniające ramy instytucjonalne społeczeństwa obywatelskiego, w tym ustanowienie odznaki dla osób szczególnie zasłużonych dla jego rozwoju, ustanowienie dnia 24 kwietnia Dniem Społeczeństwa Obywatelskiego oraz konsolidację instrumentów finansowych wspierających sektor pozarządowy poprzez likwidację Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego i przeniesienie jego środków do Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Dnia 6 maja 2024 r. weszła w życie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony osób zaangażowanych w debatę publiczną przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub nieuczciwymi postępowaniami sądowymi (strategiczny pozew przeciwko udziałowi społeczeństwa – SLAPP). Jego pełne wdrożenie przez Polskę poprawi warunki dla społeczeństwa obywatelskiego poprzez zapewnienie lepszej ochrony osobom fizycznym i prawnym, które angażują się w debatę publiczną w sprawach leżących w interesie publicznym, w tym dziennikarzom, wydawcom, organizacjom medialnym, sygnalistom i obrońcom praw człowieka, a także organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, organizacjom pozarządowym, związkom zawodowym, artystom, naukowcom i nauczycielom akademickim, przed oczywiście bezzasadnymi lub obraźliwymi postępowaniami sądowymi wszczętymi przeciwko nim w celu powstrzymania ich od angażowania się w debatę publiczną. Projekt ustawy wdrażającej ww. dyrektywę od października 2025 r. znajduje się na etapie opiniowania, a planowanym terminem przyjęcia projektu przez Radę Ministrów jest I kwartał 2026 r.

W ramach Komitetu do Spraw Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 funkcjonuje Podkomitet ds. Partnerstwa, który umożliwia sektorowi obywatelskiemu zgłaszanie potrzeb związanych z systemem wdrażania programów współfinansowanych ze środków europejskich. Został on powołany w celu monitorowania realizacji zasady partnerstwa w procesie programowania, wdrażania, monitorowania i oceny funduszy europejskich w Polsce. Podkomitet ten kontynuuje prace analogicznego organu działającego w perspektywie finansowej 2014-2020. W jego skład wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej, partnerów społecznych, partnerów gospodarczych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

W 2025 r. powołano nowy Podkomitet ds. Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Jego zadaniem jest rekomendowanie działań oraz dobrych praktyk w zakresie jej stosowania. W skład tego Podkomitetu wchodzi specjaliści oraz praktycy zajmujący się stosowaniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób z niepełnosprawnościami. Należy przy tym wskazać, że w związku z planowanym zakresem Krajowych i Regionalnych Planów Partnerstwa zmianie ulegnie dotychczasowa rola i sposób wykorzystania Sprawozdania na temat o praworządności. Sprawozdanie to będzie stanowiło bowiem również element weryfikacji spełniania horyzontalnych warunków dotyczących Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasady praworządności, które warunkują uruchamianie środków finansowych w ramach Krajowych i Regionalnych Planów Partnerstwa.

E. Initiatives to foster a rule of law culture

Odnosząc się do wspierania kultury praworządności należy wskazać, że od dnia 1 września 2025 r. w szkołach ponadpodstawowych (liceach, technikach, szkołach branżowych) wprowadzono nowy przedmiot obowiązkowy „Edukacja obywatelska”, który ma skupiać uwagę na praktycznym kształtowaniu świadomej aktywności i odpowiedzialności obywatelskiej, umiejętnościach partycypacji w życiu publicznym oraz zrozumieniu funkcjonowania państwa. Celem przedmiotu jest przygotowanie do świadomego i odpowiedzialnego zaangażowania obywatelskiego w społeczeństwie demokratycznym. Edukacja ma budować i wzmacniać postawy związane z przynależnością do wspólnoty i poczuciem odpowiedzialności za jej kształt oraz kształtować postawy zaangażowania na rzecz wspólnego dobra. W związku z procesem kształcenia szczególna uwaga zostanie poświęcona m.

in. znajomości podstaw funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa, rozumieniu podstawowych zasady demokratycznego państwa prawa i identyfikacji zagrożeń dla demokracji, a także znajomości podstawowych praw człowieka i obywatela z przykładami ich naruszenie.

W 2025 r. organizacje pozarządowe, w tym organizacje feministyczne, przedstawiciele społeczności romskiej, aktywiści LGBTI+ oraz prawnicy udzielający pomocy osobom ubiegającym się o azyl na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, aktywnie uczestniczyły w wydarzeniach poświęconych równości organizowanych w ramach polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2025 r. Ich zaangażowanie przyczyniło się do poszerzenia debaty publicznej oraz do wymiany oddolnych doświadczeń i dobrych praktyk. Ministra do spraw Równości wspierała działalność tych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego poprzez udział w konferencjach, warsztatach oraz inicjatywach takich jak Marsze Równości, a także poprzez obejmowanie wydarzeń i publikacji patronatami i matronatami. Zespół Ministra, działający jako Departament do spraw Równego Traktowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, został uhonorowany nagrodą Korona Równości 2025 w kategorii instytucji, przyznaną przez Kampanię Przeciw Homofobii.

Cross-pillar elements: cross-border rule of law issues related to the Single Market

Znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku ma cyfryzacja, sprawność postępowań w sprawach gospodarczych oraz przestrzeganie prawa w szczególności w kontekście efektywnego wykonywania umów. Istotne jest, aby podmioty obrotu gospodarczego (tj. przedsiębiorcy, inwestorzy oraz konsumenci) mieli pewność, że zawierane przez nich kontrakty będą realizowane zgodnie z postanowieniami w nich zawartymi, a ewentualne spory rozstrzygane przez niezawisłe i bezstronne sądy. Ważnym elementem systemu prawnego jest także istnienie skutecznych mechanizmów egzekwowania orzeczeń sądowych. Z tego względu szereg reform, wskazanych w pierwszym filarze Sprawozdania, zmierzających do systemowego wzmocnienia skutecznej ochrony sądowej w Polsce wpływa na klimat gospodarczy stanowiąc niezbędny warunek dla sprawnego funkcjonowania procesów rynkowych. Mając na uwadze potrzebę szybkiego rozwiązywania ewentualnych sporów warto odnieść się do trendu zgodnie z którym współczesne podmioty w ramach obrotu gospodarczego korzystają, a nawet preferują, rozwiązywanie nieporozumień z wykorzystaniem alternatywnych metody rozstrzygania sporów (dalej: „ADR”), które mogą być znacznie szybsze i równie skuteczne co proces sądowy.

W Polsce zauważalna staje się dalsza instytucjonalizacja i cyfryzacja instrumentów wspierających ADR, w szczególności poprzez kontynuowanie prac analitycznych w Ministerstwie Sprawiedliwości nad utworzeniem centralnej, elektronicznej listy mediatorów prowadzących mediacje ze skierowania sądu (**projekt ustawy o mediatorach sądowych, akredytowanych ośrodkach mediacyjnych i Krajowym Rejestrze Mediatorów – UD237**)³⁰. Rozwiązanie to, planowane do wdrożenia w kolejnych latach, ma potencjał poprawy dostępności informacji o mediatorach, ujednolicenia standardów oraz ułatwienia stronom – w tym przedsiębiorcom zagranicznym – korzystania z mediacji w sporach transgranicznych. W kontekście jednolitego rynku oznacza to wzmocnienie przewidywalności i funkcjonalnej dostępności ADR jako realnej alternatywy dla postępowania sądowego.

Również wskazywane procesy cyfryzacji sądów wpływają na łatwiejszy dostęp do tej instytucji, a nadto zapewniają przejrzystość informacji prawnych. W tym kontekście powszechnie dostępne systemy informacyjne, bazy danych orzeczeń oraz dokumenty w formie elektronicznej pozostają przydatne dla uczestników rynku podczas kontraktowania. Szkolenia, o których była mowa powyżej obejmujące m.

³⁰ Projekt ustawy o mediatorach sądowych, akredytowanych ośrodkach mediacyjnych i Krajowym Rejestrze Mediatorów; dostęp online: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-mediatorach-sadowych-akredytowanych-osrodkach-mediacyjnych-i-krajowym-rejestrze-mediatorow>

in. tematykę dotyczącą europejskich standardów prawa, gwarantują większą świadomość podmiotów stosujących prawo (m. in. sądów) i gwarantują odpowiednie wdrażanie w praktyce rozwiązań dotyczących wzajemnego uznawania orzeczeń, co ma duże znaczenie w kontekście inwestycji zagranicznych.

Dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku znaczenie ma również przewidywalność ram instytucjonalnych w obszarze antykorupcyjnym. Liczne działania, o których szerzej mowa w ramach drugiego filaru, zapewniają, że krajowy system prawny wzmacnia mechanizmy, które zapobiegają nadużyciom prawa, w szczególności istotne znaczenie nabiera rola organów ścigania (krajowych i międzynarodowych) oraz kwestie związane z przejrzystością zawierania umów (także z podmiotami publicznymi) tak, by nie dochodziło do naruszania zasad przetargowych czy zasady uczciwej konkurencji.