



IM. STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warsaw, 8 March 2021

2021 Rule of Law Report – targeted stakeholder consultation - input of the Stefan Batory Foundation, Poland

I am giving my contribution as: **Civil society organisation/NGO**

Organisation name: **Fundacja im. Stefana Batorego**

Main Areas of Work: **Civil society development, good governance, democracy**

URL: **www.batory.org.pl**

Country of origin: **Poland**

First Name/Surname: **Szymon Ananicz**

Email Address of the organisation: batory@batory.org.pl

Publication of your contribution and privacy settings: **Public - Your personal details (name, organisation name, transparency register number, country of origin will be published with your contribution.**

I agree with the [personal data protection provisions](#).

Questions on developments in Member States: POLAND

Justice System

Appointment and selection of judges, prosecutors and court presidents

Sędziowie sądów wszystkich instancji są w dalszym ciągu powoływani przez Prezydenta na podstawie rekomendacji upolitycznionej KRS. Stan ten jest zarówno przedmiotem postępowań przed TSUE, jak i szeregu krajowych kontrowersji.

Z reguły nominacje obejmują ludzi bliższych władzy. Część sędziów, m.in., zrzeszona w stowarzyszeniach Iustitia i Themis bojkotuje procedury nominacyjne i zaskarża toczące się konkursy, bądź też kwestionuje powołanie do orzekania nowo powołanych sędziów.

Promotion of judges and prosecutors

Nadal na tzw. stanowiska funkcyjne powoływani są sędziowie bliżsi ideowo nowej władzy. Zmiany przepisów usunęły konieczność zaakceptowania prezesa sądu przez zgromadzenie sędziów danego sądu. Jeżeli chodzi o awanse na stanowiska przewodniczących wydziałów, procedura w dalszym ciągu jest nietransparentna i uznaniowa.

Allocation of cases in courts

Wciąż stosowany jest dysfunkcyjny i niesprawiedliwy System Losowego Przydziału Spraw (SLPS). Jak wynika z raportu NIK z 15 stycznia 2021 r. sposób przydziału spraw był niesprawiedliwy, części zmian dokonywano „ręcznie”, a system miał szereg mankamentów. (link do raportu: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/19/038/>). Według tego raportu "czynnikami zaburzającymi i ograniczającymi równomierność przydziału spraw referentom były zarówno błędy techniczne w systemie, jak i nieprawidłowe działania jego użytkowników (administratorów lokalnych, pracowników sekretariatów sądowych)."

Independence (including composition and nomination of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)

KRS nadal działał w oparciu o przepisy, które prowadzą do jego upolitycznienia. Ciało to nie prowadzi statutowej działalności polegającej na obronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Według krakowskich sędziów "KRS promuje sędziów na podstawie kryteriów pozamerytorycznych, w tym również kandydata, który dokonał wpłaty na fundusz wyborczy PiS, co przypomina średniowieczne praktyki sprzedaży urzędów, a której kilku członków wykorzystało sytuację pandemii do uzyskania wypłaty nieproporcjonalnie wysokich, nienależnych diet" <https://oko.press/uchwaly-krakowskich-sedziow-przeciw-reformom-ziobry/>

Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and bodies and ethical rules, judicial immunity and criminal liability of judges

Mimo zabezpieczenia TSUE, Izba Dyscyplinarna SN kontynuuje działania. Jej członkowie orzekają w sprawach immunitetowych i decydują o uchyleniu immunitetu sędziom celem poddania ich dalszej odpowiedzialności karnej. Ofiarą takich postępowań padli m.in. sędzia Beata Morawiec związana ze stowarzyszeniem Themis oraz sędzia Igor Tuleya. Ich immunitety zostały uchylone w 2020 r., co otworzyło drogę do wszczęcia postępowań karnych.

Sędzia Paweł Juszczyszyn pozostaje zawieszony w czynnościach od lutego 2020 r. za to, że powołał się jako pierwszy sędzia w Polsce na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i zażądał od Kancelarii Sejmu przedstawienia list poparcia kandydatów do nowej Krajowej Rady Sądownictwa. Został on zawieszony w czynnościach przez Prezesa Sądu Rejonowego w Olsztynie Macieja

Nawackiego, cofnięto mu delegację do sądu okręgowego oraz obcięto pensję. Sam Maciej Nawacki został nominowany do KRS.

Od lutego 2020 r. obowiązuje tzw. ustawa kagańcowa. Zakazuje ona legalności badania powołania sędziego. Nakazywała również sędziom ujawnienie przynależności do każdego zrzeszenia pod groźbą postępowania dyscyplinarnego, co jest m.in. pogwałceniem prawa do prywatności. Celem tego zapisu jest pacyfikacja sędziów zrzeszonych w stowarzyszeniach krytycznych wobec zmian w sądownictwie (m.in. Iustitii i Themis) . <http://themis-sedziowie.eu/aktualnosci/stanowisko-zarzadu-stowarzyszenia-sedziow-themis-z-dnia-6-08-2020-roku-w-przedmiocie-dzialan-zastepcy-rzecznika-dyscyplinarnego-wobec-sedziow-z-fws-oraz-zarzadu-glownego-stowarzyszenia-sedziow-polskic/>

Independence/autonomy of the prosecution service

Postępuje podporządkowanie prokuratury zadaniom politycznym, przy jednoczesnym pogorszeniu wskaźników skuteczności prokuratury w czynnościach śledczych.

(Link: Raport Lex Super Omnia 2020)

<https://drive.google.com/file/d/1hAf45T1QaOcZAVmXfi4rntPQ9RzXsVEt/view>

Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

Media prorządowe (w tym tzw. media publiczne) kontynuują kampanię oczerniania sędziów. Upolityczniona Telewizja Polska wyemitowała serial pt. "Kasta" mający demaskować afery w wymiarze sprawiedliwości i uzasadniać jego "reformy".

Accessibility of courts (e.g. court fees, legal aid, language)

Brak zmian systemowych w odniesieniu do opłat, pomocy prawnej czy komunikatywności. W czwartej "tarczy antykryzysowej" uchylono obowiązek zmiany pouczeń dla stron postępowania cywilnego na zredagowane prostym, zrozumiałym językiem. Organizacje społeczne zwracają uwagę na dostępność sądów dla stron i obywateli w okresie pandemicznym. (link: <https://courtwatch.pl/projekty/publikacje/obywatelski-monitoring-sadow-2020/>, dalej w raporcie na stronie od k.48)

Training of justice professionals (including judges, prosecutors, lawyers, court staff)

Zachodzą obawy o upolitycznienie Krajowej Szkoły Sądownictwa. Członek afery hejterskiej Jakub Iwaniec otrzymał posadę w KSSiP (<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/afery-hejterska-sedzia-jakub-ivaniec-trafi-do-krajowej-szkoly-sadownictwa-i/65xkekr>)

Digitalisation (including resilience of justice systems in COVID-19 pandemic)

Przez wiele miesięcy od stwierdzenia pierwszego zakażenia władze nie zaproponowały żadnych skutecznych rozwiązań umożliwiających ograniczenie wpływu epidemii na pracę sądów. Zaniechania te przekładają się w konsekwencji na ograniczenie prawa każdego do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. <http://themis-sedziowie.eu/wp-content/uploads/2020/11/Opinia-35112020.pdf>

Use of assessment tools and standards (e.g. ICT systems for case management, court statistics and their

transparency, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)

Patrz wyżej. Dodatkowo, zmiana przepisów w 4 "tarczy antykryzysowej" spowodowała, że prezesi sądów są zwolnieni z obowiązku przedstawiania corocznych sprawozdań z działalności sądów. Te sprawozdania zaprzestano publikować na stronach internetowych sądów począwszy od 2018 roku, co wzmacnia problem coraz mniejszej transparentności sądów.

Anti-Corruption Framework

List of relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption. Please indicate the resources allocated to these (the human, financial, legal, and practical resources as relevant).

Infrastruktura instytucjonalna związana ze zwalczaniem korupcji w Polsce jest stosunkowo rozbudowana. Taki stan rzeczy utrzymuje się stosunkowo długo i został już opisany w kilku opracowaniach, które wciąż są względnie aktualne, m.in. w:

https://www.researchgate.net/publication/283855241_Mechanizmy_przeciwdzialania_korupcji_w_Polsce_Raport_z_monitoringu

<https://www.gov.pl/attachment/7a9ba44e-a847-406d-a067-b34ccf3ced3a>

https://www.researchgate.net/publication/281346190_Implementation_of_Selected_Provisions_of_the_United_Nations_Convention_Against_Corruption_in_Poland oraz w cyklicznych raportach grupy państw GRECO (<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>), które również są w dużej mierze aktualne zarówno w aspekcie diagnozy, jak i rekomendacji, które niestety w większości nie są wdrażane).

W Polsce prawie każdy organ ścigania ma w swoich zadaniach ściganie przestępstw korupcyjnych – począwszy od policji, która prowadzi ok. 90 proc. spraw korupcyjnych (zob.:

<https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol/mapa-korupcji>), przez Służbę Ochrony Kolei, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Do tego trzeba dodać służby skarbowe i oczywiście prokuraturę.

Jeśli chodzi o działania prewencyjne, to w przeciwieństwie do zwalczania korupcji są one szczątkowe i rozproszone. Na poziomie centralnym brak jakiegokolwiek ośrodka zajmującego, czy koordynującego działania prewencyjne. Są one podejmowane ad hoc przez poszczególne ministerstwa, czy urzędy centralne. Na przykład pewne kompleksowe działania prewencyjne, koncentrujące się na zarządzaniu etycznym są prowadzone w ramach służby cywilnej, części polskiej administracji centralnej obejmującej około 120 tys. urzędników. Brak jednak informacji pozwalających na ocenę efektywności

takich programów. Na lata 2018-2020 przygotowano też rządowy program przeciwdziałania korupcji, który w dużym stopniu koncentrował się na działaniach prewencyjnych (<https://cba.gov.pl/pl/antykorupc/rzadowy-program-przeciw/3409,Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-na-lata-2018-2020.html>). Jednak do oceny jego efektywności trzeba podchodzić z dużą rezerwą mając do dyspozycji nawet tylko oficjalne sprawozdania z jego realizacji.

Podsumowując, w warstwie instytucjonalnej, zwalczania i przeciwdziałania korupcji mamy do czynienia z dużą liczbą podmiotów, które teoretycznie są odpowiedzialne za zwalczanie korupcji. Ich kompetencje w tym zakresie częstokroć się pokrywają. Brak spójnej polityki karnej w tym aspekcie i koordynacji działań poszczególnych instytucji. Działania prewencyjne są marginalne i także rozproszone i nieskoordynowane. Kompleksowa ocena w tym zakresie mogłaby zostać dokonana na wzór realizowanego w latach 2009-2011 przez Transparency International monitoringu European National Integrity Systems finansowanego przez Komisję Europejską (<https://www.transparency.org/en/publications/money-politics-power-corruption-risks-in-europe>).

Integrity framework including incompatibility rules (e.g.: revolving doors)

W Polskim prawie brak spójnej definicji konfliktu interesów. Do najgorzej uregulowanych należy sfera wykonywania działalności politycznej (zwłaszcza na poziomie parlamentu). W administracji publicznej standardy są bardzo różne. Na szczególną uwagę zasługują całkowicie nieefektywne, fasadowe przepisy dotyczące „obrotowych drzwi”. Większość rekomendacji sformułowanych niegdyś przez GRECO pozostaje aktualnych, podobnie jak ustalenia Fundacji im. Stefana Batorego odnośnie administracji rządowej

(<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Conflict%20of%20interest%20in%20the%20Polish%20government%20administration.pdf>).

Polska dysponuje archaicznym i nieefektywnym systemem oświadczeń majątkowych, który w niemal niezmiennej postaci funkcjonuje od 1997 roku. Główny problem w tym aspekcie polega na niejasnych i niespójnych zasadach szacowania majątku i publikacji oświadczeń. Drugim ważnym problemem jest to, że oświadczenia w większości są wypełniane ręcznie i publikowane w plikach PDF lub JPG, co utrudnia mediom i obywatelom analizowanie danych zawartych w oświadczeniach. Trzecim problemem jest zawodny mechanizm kontroli oświadczeń. Jego najmniej efektywnym ogniwem jest Centralne Biuro Antykorupcyjne odpowiedzialne za kontrolę oświadczeń. Biuro robi to wybiórczo (nierzadko kierując się przy tym względami politycznymi). CBA kontroluje mniej niż 1% z blisko pół miliona oświadczeń składanych co roku przez różne osoby pełniące funkcje publiczne.

W Polsce obowiązują pozorne regulacje dotyczące lobbyingu, uchwalone w 2005 roku i trwające w niemal niezmiennym kształcie do dziś. Nieustannie pojawiają się problemy z różnego rodzaju decyzjami publicznymi, w tym legislacyjnymi, które są podejmowane pod naciskiem rozmaitych grup interesu działających w sposób nietransparentny. Stąd też diagnozy i rekomendacje sprzed kilku lat zawarte w ocenach GRECO, raportach Fundacji Batorego (https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Lobbying_Raport.pdf) i innych organizacji (np. Fundacji Frank Bold <http://blog.frankbold.pl/wp-content/uploads/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>) pozostają aktualne.

Trwają też nieustanne zabiegi polityków obozu rządzącego i związanych z nim funkcjonariuszy publicznych zmierzające do ograniczenia swobody dostępu do informacji publicznej. Jedną z ostatnich (z końca lutego 2021 roku) tego rodzaju inicjatyw jest wystąpienie pierwszej Prezes Sądu

Najwyższego, którą obóz rządzący zdołał obsadzić z klucza politycznego, do Trybunału konstytucyjnego o stwierdzenie części przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej za niezgodne z konstytucją (<https://ruleoflaw.pl/the-first-president-of-the-supreme-court-is-attacking-transparency-she-will-restrict-access-to-information-on-abuses-of-power/>)

General transparency of public decision-making (including public access to information such as lobbying, asset disclosure rules and transparency of political party financing)

Infrastruktura prawna, dotycząca dostępu do informacji publicznej jest w Polsce rozwinięta co przynajmniej teoretycznie gwarantuje przejrzystość procesów decyzyjnych. Pozostaje problem praktyki – przestrzegania prawa i standardów. Instytucje publiczne, zwłaszcza pod rządami obecnego obozu, przyjęły taktykę utrudniania dostępu do informacji publicznej, maksymalnego przewlekania udzielania odpowiedzi lub wchodzenia na drogę sądową, co w konsekwencji prowadzi do tego, że uzyskanie nawet prostych informacji częstokroć potrafi trwać nawet kilka lat. Jednocześnie instytucje publiczne (zwłaszcza rządowe) niechętnie samodzielnie (progresywnie) udostępniają informacje na swoich stronach lub w tzw. Biuletynie Informacji Publicznej (specjalnym, publicznym systemie przeznaczonym do umieszczania tego rodzaju informacji, który sam w sobie jest problemem i wymaga głębokiej reformy). Częstą taktyką odmowy udostępnienia informacji jest argument o rzekomym ryzyku naruszenia RODO.

Problemem wymagającym szczególnej uwagi jest brak transparentności procesu legislacyjnego. Od 2015 roku następuje systematyczny regres standardów legislacyjnych. Obóz władzy wyłącza kolejne rozwiązania ułatwiające obywatelom śledzenie procesu legislacyjnego i udział w nim (zwłaszcza w ramach konsultacji publicznych). Nawet zmiany prawne o ustrojowym znaczeniu (jak np. dotyczące wymiaru sprawiedliwości) potrafią być procedowane całkowicie bez konsultacji z zainteresowanymi grupami, opozycją parlamentarną, nie wspominają już o szerszych grupach interesariuszy. Nierzadko ustawy są uchwalane z dnia na dzień, a prace nad nimi trwają w nocy. Charakterystyka tych problemów przedstawiona w raporcie Fundacji Batorego z 2019 roku wciąż pozostaje w dużym stopniu aktualna (https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf).

Odrębną kwestią jest przejrzystość finansów partii politycznych i kampanii wyborczych. Choć ogólnie rzecz biorąc sam fakt, że w Polsce partie polityczne niemal całkowicie są finansowane z budżetu państwa, co gwarantuje pewien stopień transparentności, to system ten ma wiele luk, które ugrupowania polityczne wykorzystują do ukrywania niektórych swoich wydatków (np. szczegółów finansowania działań eksperckich, czy biur poselskich).

Wysokie funkcje w państwowych spółkach obejmują osoby z klucza politycznego, nierzadko działacze partyjni bez wymaganych kompetencji. Zasoby tych firm są wykorzystywane do poszerzania wpływów politycznych. Szczególnie wyrazistym przykładem tegoż jest niedawne odkupienie od niemieckiego właściciela (Verlagsgruppe Passau) grupy medialnej Polska Presse przez znajdujący się pod państwową kontrolą koncern paliwowy Orlen. Eksperci oceniają, że był to ruch obliczony na podporządkowanie mediów lokalnych i zyskanie przewagi w kolejnych wyborach samorządowych w 2023 roku (zobacz: <https://notesfrompoland.com/2021/03/02/polish-state-oil-giant-completes-media-takeover-as-editor-promises-to-defend-independence/>).

Rules on preventing conflict of interests in the public sector.

Patrz wyżej.

Measures in place to ensure whistleblower protection and encourage reporting of corruption.

W Polsce praktycznie nie istnieją przepisy chroniące sygnalistów (poza szczerkowymi przepisami kodeksu pracy, czy ustaw dotyczących działalności instytucji finansowych). Na dzień przesłania tej odpowiedzi polski rząd nie podjął też żadnych kroków w celu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, której termin wdrożenia upływa z końcem 2021 roku. Jak dotąd rząd ignoruje również propozycję uregulowania tej kwestii na bazie obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów przygotowanej już w 2017 roku przez Fundację Batorego oraz kilka innych organizacji społecznych i ekspertów (http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2018/03/The-Law-on-Whistleblower-Protection_draft.pdf).

List the sectors with high-risks of corruption in your Member State and relevant measures taken/envisaged for preventing corruption and conflict of interest in these sectors. (e.g. public procurement, healthcare, other).

W naszej ocenie najbardziej narażone na korupcję obszary życia publicznego w Polsce to:

- wymiar sprawiedliwości, w tym prokuratura – przez wzgląd na postępujące upolitycznienie;
- administracja rządowa
- samorządy – nie tyle przez wzgląd na jakąś specyficzną cechę polskich samorządów czyniącą je podatnymi na korupcję, ile przez sam fakt liczby i różnorodności decyzji publicznych podejmowanych na poziomie lokalnym;
- działanie agencji i specjalnych funduszy państwowych, które są tworzone w dużej liczbie przez obóz rządzący, poza strukturą administracji publicznej, przez co przejrzystość ich działania pozostawia wiele do życzenia, a kontrola nad nimi jest utrudniona (przykład Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf>);
- finansowanie działalności politycznej (patrz wyżej);
- zamówienia publiczne;

Zwracamy również uwagę na to, że obóz rządzący od 2015 roku wprowadził wiele zmian prawnych i instytucjonalnych, które powodują, że musimy w przypadku Polski już mówić o korupcji o charakterze systemowym, a nie tylko w postaci przestępstw czy nadużyć. Problem ten jest omówiony w jednej z analiz Fundacji Batorego – https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/Laying-the-groundwork-for-Grand-Corruption_ENG.pdf

Measures taken to address corruption risks in the context of the COVID-19 pandemic

Polskie władze, w czasie pandemii COVID-19 nie tylko nie wdrożyły żadnych specjalnych środków zapobiegających korupcji, ale stworzyły wiele rozwiązań zwiększających ryzyko jej wystąpienia. Zostały one opisane w specjalnym raporcie Fundacji Batorego – https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Tarcze_ENG.pdf

Any other relevant measures to prevent corruption in public and private sector

Brak istotnych inicjatyw w tej sprawie.

Criminalisation of corruption and related offences

Polska ma relatywnie dobrze rozwinięte regulacje dotyczące zwalczania przestępczości korupcyjnej. Ich omówienie (w dużym stopniu wciąż aktualne) znajduje się we wspomnianym już raporcie dot. wdrażania konwencji ONZ przeciwko korupcji – <https://www.gov.pl/attachment/7a9ba44e-a847-406d-a067-b34ccf3ced3a>

Częstokroć nie są one efektywnie wykorzystywane przez organy ścigania, bądź to przez wzgląd na jakość ich pracy, bądź przez naciski polityczne. Nierzadko bywa, że przestępstwa korupcyjne po prostu nie są ścigane (zwłaszcza gdy dotyczą osób zajmujących wysoką pozycję polityczną).

Data on investigation and application of sanctions for corruption offences (including for legal persons and high level and complex corruption cases) and their transparency, including as regards the implementation of EU funds

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymagałoby odrębnych analiz. Dane na ten temat częściowo można odnaleźć w:

<https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol/mapa-korupcji>

Jedna szczegółowa uwaga dotycząca odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Polskie rozwiązania w tym zakresie w zasadzie są martwe (patrz raport Fundacji Batorego – https://www.researchgate.net/publication/281346190_Implementation_of_Selected_Provisions_of_the_United_Nations_Convention_Against_Corruption_in_Poland). Kolejne próby uregulowania odpowiedzialności podmiotów zbiorowych podejmowane w ostatnich latach póki co nie doszły do skutku, przy czym miały cechy dążenia obozu rządzącego do stworzenia rozwiązań ułatwiających ingerowanie w swobodę działalności gospodarczej i prawo własności prywatnej (zobacz analizę Fundacji Batorego

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Odpowiedzialnosc%20karna%20podmiotow%20zbiorowych.pdf>).

Potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)

Głównym problemem w tym aspekcie jest niemal całkowite uzależnienie prokuratury od czynnika politycznego i rosnące polityczne naciski na sądownictwo. Polska nie przestrzega w tym aspekcie

podstawowych zasad rządów prawa, co w praktyce już skutkuje bezkarnością osób na najwyższych szczeblach władzy. Przy braku poprawy w tym zakresie problem będzie narastać. Problem ten bardziej szczegółowo został omówiony w przywoływanej już analizie Fundacji Batorego – https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/Laying-the-groundwork-for-Grand-Corruption_ENG.pdf

The process for preparing and enacting laws
Problem został już omówiony w odpowiedzi na wcześniejsze pytania

Other institutional issues related to checks and balances

COVID-19: provide update on significant developments with regard to emergency regimes in the context of the COVID-19 pandemic

Pandemia Covid-19 zagroziła integralności wyborów prezydenckich w 2020 r. Wiosną tego roku rząd i parlamentarna większość forsowały – w obawie, że rozwój pandemii przyczyni się do spadku popularności kandydata PiS - przeprowadzenie wyborów prezydenckich 10 maja. Władze samorządowe, odpowiedzialne za organizację wyborów odmówiły ich przygotowania – ze względu na zagrożenie epidemiologiczne. Wtedy rządzący zmienili przepisy, wprowadzając obowiązkowe dla wszystkich obywateli głosowanie korespondencyjne (wcześniej dostępne tylko dla osób z niepełnosprawnościami, gdyż w 2018 roku PiS usunął z Kodeksu wyborczego możliwość głosowania korespondencyjnego dla wszystkich obywateli, argumentując, że ta forma sprzyja fałszerstwom). Zadanie przygotowania wyborów korespondencyjnych powierzono jednemu z ministrów i Poczcie Polskiej. Próbowano w ten sposób ominąć samorządy. Plan się nie powiódł, bo władze lokalne odmówiły przekazania spisów wyborców Poczcie Polskiej ze względu na przepisy RODO. Tymczasem minister zlecił już druk kart do głosowania, które do dziś zalegają w magazynach Poczty Polskiej.

Głosowanie korespondencyjne w maju byłoby przedsięwzięciem naruszającym konstytucyjne warunki stawiane wyborom takie jak powszechność, równość i tajność (Art. 127 Konstytucji RP). Dodatkowo, wprowadzenie tak poważnych zmian w organizacji wyborów wymaga obowiązkowego *vacatio legis*. W rezultacie zostało podważone zaufanie obywateli do procedur i instytucji demokratycznych. Naruszone zostały podstawowe standardy demokratycznego państwa prawa

Independence, capacity and powers of national human rights institutions ('NHRIs'), of ombudsman institutions if different from NHRIs, of equality bodies if different from NHRIs and of supreme audit institutions

Parlament nie spełnił konstytucyjnego zadania powołania nowego Rzecznika Praw Obywatelskich. Obóz rządzący podjął próbę mianowania na to stanowisko czynnego polityka, posła i zarazem wiceministra w rządzie.

Measures regarding the framework for civil society organisations (e.g. access to funding, registration rules, measures capable of affecting the public perception of civil society organisations, etc.)

Okres pandemii zmusił wiele organizacji społecznych do ograniczenia działalności bądź zmiany jej zakresu. Organizacje działające na rzecz praw człowieka i grup nieuprzywilejowanych były szczególnie narażone. Rząd podjął pewne kroki mające w założeniu złagodzić wpływ pandemii na sektor, jak wydłużenie terminów sprawozdawczości, opłaty składek ubezpieczenia i inne. Najskuteczniejsze programy pomocowe zostały wprowadzone przez wybrane samorządy.

Niemniej postawa władz wobec części organizacji działających na rzecz praw człowieka oraz samoorganizacji obywatelskiej była nierzadko wroga. Przykładem były brutalne działania podejmowane przeciwko protestującym wobec orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wprowadzającego zakaz aborcji w oparciu o przesłankę embriopatologiczną (zob. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/02/Stnowisko-ZEP-ws.-aborcji-II.pdf>). Liderce Ogólnopolskiego Strajku Kobiet Marta Lempart postawiono szereg zarzutów karnych.

Organizacje kobiece i walczące o prawa człowieka są szkalowane przez media publiczne. Powoduje to wzrost ryzyka przemocy i pogłębia polaryzację społeczną (o groźbach kierowanych pod adresem organizacji społecznych: <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,26861500,maile-o-bombach-w-organizacjach-pozarzadowych-nadawcy-pisza.html#s=BoxOpMT>)

Władze zignorowały stanowisko 1200 organizacji społecznych, które wysunęły kandydaturę Rzecznika Praw Obywatelskich i zamiast tego poparły kandydata będącego czynnym politykiem i wiceministrem w rządzie. O braku otwartości na współpracę ze społeczeństwem obywatelskich świadczy też brak faktycznych konsultacji w sprawie Umowy Partnerstwa i Krajowego Planu Odbudowy.

Kontynuowane są starania władz na rzecz kultywacji „własnego” społeczeństwa obywatelskiego, które popiera działania i politykę władz. Do zaprzyjaźnionych organizacji kierowane są znaczne środki, m.in. za pośrednictwem Narodowego Instytutu Wolności bądź Funduszu Sprawiedliwości (<https://oko.press/fundusz-sprawiedliwosci-zbigniew-ziobro-andrzej-duda/> <https://oko.press/glinski-powolal-rade-narodowego-instytutu-wolnosci/>)

Other – please specify

Politykę obecnego rządu wobec samorządu charakteryzuje przejmowanie kolejnych obszarów zadań i decyzji oraz osłabianie samodzielności finansowej gmin. To proces demontażu ustroju terytorialnego opartego na zasadach pomocniczości, decentralizacji i samorządności. Jest realizowany w sposób systematyczny, mimo że formalnie ciągle obowiązują inne normy konstytucyjne. Zmiany wprowadzane są na poziomie ustaw. W 2021 rząd podjął kolejne kroki - ogłosił rozpoczęcie prac nad przejęciem przez administrację centralną podległych samorządom szpitali oraz nad zmianami w ustawach dotyczących funkcjonowania samorządu („samorząd 3.0”).

Rząd omija władze samorządowe w relacjach ze wspólnotami lokalnymi. Przykładem Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, której nadzorowi poddano koła gospodyń wiejskich. Przed wyborami prezydenckimi 2020 uruchomiła ona nabór wniosków o przyznanie pomocy finansowej dla zarejestrowanych w Agencji kół (na łączną wartość wsparcia 40 milionów złotych). O programie wsparcia wspominał podczas kampanijnych spotkań urzędujący prezydent i zarazem kandydat Andrzej Duda.

To ignorowanie konstytucyjnej zasady pomocniczości, która nakazuje, aby władza centralna powstrzymała się od bezpośredniej ingerencji w to, z czym poradzą sobie lokalne społeczności. Instytucje rządowe wkraczają na obszar spraw lokalnych i występują w roli dystrybutora darów. Władza preferuje tworzenie zarządzanych przez administrację rządową centralnych funduszy, które z pominięciem samorządów wspierają inicjatywy bądź instytucje lokalne.

Kryzys spowodowany pandemią i trudna sytuacja finansowa samorządów (spadek dochodów, wzrost potrzeb społecznych) sprzyja rozwijaniu klientelistycznego modelu relacji rząd–samorząd i korupcji politycznej. Samorządy mogą liczyć na dodatkowe pieniądze czy ułatwienia, o ile okażą polityczną lojalność względem władzy centralnej i partii rządzącej.

Coraz większa część transferów budżetowych jest przyznawana według nieprzejrzystych zasad. Przykładem jest Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, który w grudniu 2020 roku dokonał podziału 4,35 mld zł pomiędzy samorządy. Zarówno procedura, jak i wyniki konkursu wzbudziły wiele kontrowersji. Wnioski oceniała powołana przez Premiera komisja składająca się z przedstawicieli kilku ministerstw (składu komisji nie ogłoszono publicznie), nie dopuszczono obserwatorów, nie przedstawiono uzasadnień i szczegółowej oceny. Poselska kontrola wykazała, że komisja zatwierdziła listę wniosków przygotowaną poza oficjalnym trybem. W podziale środków powtarzał się następujący schemat: im dany samorząd jest bliższy partii rządzącej, tym bardziej skorzystał z RFIL. Raport Fundacji Batorego ujawnił, że średnia dotacja dla gmin rządzonych przez PiS była trzykrotnie wyższa od dotacji dla gmin rządzonych przez przedstawicieli opozycji parlamentarnej; średnia dotacja na głowę mieszkańca w gminach rządzonych przez PiS była 10 razy wyższa od tej przypadającej na mieszkańca gminy rządzonej przez opozycję.