



# Ministerstwo Sprawiedliwości

---

Sekretarz Stanu  
Krzysztof Śmiszek

DPE-VI.071.1.2024  
Warszawa, 27 lutego 2024 r.

## Odpowiedź strony polskiej na apel Komisji Europejskiej o przygotowanie wkładu krajowego do Sprawozdania na temat praworządności za rok 2024

### I. Justice System

#### **1. Please provide information on measures taken to follow up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the justice system (if applicable)**

W okresie ostatnich kilku lat, zarówno hierarchia aktów prawnych, jak i konstytucyjnie gwarantowany trójpodział władzy uległy zaburzeniu poprzez deprecjację znaczenia szeregu wiążących Rzeczpospolitą Polskę umów międzynarodowych oraz znaczące osłabienie gwarancji niezależności sądownictwa. Obecnie Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jest zdeterminowany, aby zapewnić jak najwyższe standardy poszanowania praworządności, będącej kamieniem milowym wartości demokratycznych, na których opiera się Unia. Aktualnie Rzeczpospolita Polska działa w oparciu o wzorce takie jak: dbałość o prawa i wolności człowieka oraz obywatela, przestrzeganie przepisów prawa, a także poszanowanie i przywracanie praworządności. W ostatnim czasie podjęto w tym obszarze szereg działań. Kolejne zaś są na zaawansowanym etapie planowania. Więcej informacji zawarto w opisie poszczególnych punktów dotyczących konkretnych zagadnień. Podejmowane inicjatywy zmierzają do odwrócenia negatywnych skutków działań poprzedniego Rządu, które doprowadziły do naruszeń praworządności, będących przedmiotem zastrzeżeń Komisji Europejskiej. Mają one na celu nie tylko przywrócenie elementarnego ładu w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, ale również ustanowienie trwałych normatywnych podstaw jego funkcjonowania oraz odwrócenie negatywnych skutków postępowania, o którym mowa w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

Odnośnie do zaleceń dotyczących wymiaru sprawiedliwości zawartych w sprawozdaniu z 2023 roku należy odnotować przede wszystkim, że w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano założenia projektu ustawy rozdzielającej funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Założenia te zawierają propozycje kierunkowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania niezależnej prokuratury, w tym w zakresie nowego ustrojowego umocowania Prokuratora Generalnego, wymogów kwalifikacyjnych do powołania na to stanowisko, niepołączalności (*incompatibilitas*) stanowiska Prokuratora Generalnego, immunitetu Prokuratora Generalnego, przesłanek uzasadniających odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego, a także współdziałania Prokuratora

Generalnego z organami władzy wykonawczej. Kolejno, przy uwzględnieniu ww. założeń, w Ministerstwie Sprawiedliwości zostanie opracowany projekt ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o prokuraturze, który będzie zawierał przepisy zakładające ustanowienie niezależnego Prokuratora Generalnego, a w konsekwencji – prokuratury niezależnej od władzy wykonawczej i niepodatnej na wpływy polityczne.

Pozostałe obszary, w których są przeprowadzane lub planowane zmiany legislacyjne to: Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, sądownictwo powszechne oraz zagadnienia związane z pracownikami sądów i prokuratury. Szereg szczegółowych prac został przedstawiony dnia 20 lutego 2024 r. podczas Rady ds. Ogólnych przez Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara jako Plan Działania w sprawie przywracania praworządności (*Action Plan*), którego celem jest doprowadzenie do wycofania przez Komisję Europejską zarzutów zawartych w uzasadnionym wniosku. Chodzi o dziewięć ustaw – w tym nowelę ustawy o KRS, ustawę anti-kagańcową, dwie ustawy dotyczące prokuratury, ale też m.in. regulację rozwiązującą problem neo-sędziów oraz ustawy dotyczące Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

## **A. Independence**

### **2. Appointment and selection of judges, prosecutors and court presidents (incl. judicial review)**

W zakresie planowanych zmian związanych z powoływaniem sędziów, należy wskazać na projekt ustawy zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej również: KRS), który opracowało Ministerstwo Sprawiedliwości. Projekt ten został już przedstawiony Radzie Ministrów i obejmuje on między innymi zmianę sposobu wyboru części jej członków będących sędziami. W celu wzmocnienia gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej, projekt ten przewiduje, że członkowie będący sędziami powinni być wyłaniani w procedurze przeprowadzanej przez władzę sądowniczą (więcej uwag w tym zakresie znajduje się w pkt 6 niniejszego kwestionariusza – *Independence*).

Z uwagi na zmiany dokonane przez poprzednie Rządy w latach 2016-2023 przyczyniające się do osłabienia gwarancji niezależności prokuratury od władzy wykonawczej, trwają obecnie zaawansowane prace nad reformą funkcjonowania prokuratury w zakresie wymogów kwalifikacyjnych do powołania na stanowisko Prokuratora Generalnego. Projekt zmian legislacyjnych w tym zakresie wychodzi z założenia, że warunkiem *sine qua non* niezależnej prokuratury jest rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W tym celu, dla ustanowienia trwałych podstaw funkcjonowania instytucji niezależnej od egzekutywy, a jednocześnie – funkcjonalnej i prawidłowo wykonującej przypisane jej zadania, właściwym rozwiązaniem może być powołanie Prokuratora Generalnego przez Sejm za zgodą Senatu bezwzględną większością głosów. Mechanizm taki jest znany polskiemu ustrojowi (wybór Rzecznika Praw Obywatelskich) i w sposób niezaprzeczalny zapewnia niezawisłość i niezależność od innych organów państwowych. W ramach perspektywy długoterminowej, planowane są zmiany w zakresie regulacji statusu prawnego kwestii drogi dojścia do wykonywania zawodu prokuratora, w tym uregulowanie gwarancji wejścia do tego zawodu osób, które legitymują się nie tylko wysokimi kwalifikacjami prawniczymi, ale również odpowiednimi przymiotami etycznymi. Jest to niezwykle ważne, z uwagi na rolę jaką prokuratura odgrywa w zakresie ścigania przestępstw, co stanowi kluczowe ogniwo w procesie wymierzania sprawiedliwości. Brak sprawnie funkcjonującej, dobrze zorganizowanej,

a przede wszystkim niezależnej prokuratury jest przesłanką dysfunkcji wymiaru sprawiedliwości polegającej na uzależnieniu ścigania przestępstw od decyzji ośrodków politycznych.

Aktualna procedura powołania (rekrutacji) prokuratora opisana jest w Dziale IV ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r., poz. 1360, ze zm.). Zgodnie z art. 74 § 1 cyt. ustawy, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na stanowisko prokuratorskie powołuje Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego. W myśl art. 80 ww. ustawy w przypadku utworzenia lub zwolnienia stanowiska prokuratora prokuratury rejonowej Prokurator Generalny podejmuje decyzję o wyłonieniu kandydata na pierwsze stanowisko prokuratorskie w procedurze konkursowej przeprowadzanej na podstawie art. 81-90, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach powołuje na to stanowisko kandydata wskazanego we wniosku Prokuratora Krajowego bez przeprowadzenia procedury konkursowej. Wniosek do Prokuratora Krajowego kieruje właściwy prokurator okręgowy po stwierdzeniu spełnienia wymogów formalnych zgłoszenia złożonego w terminie oraz stwierdzeniu spełnienia przez kandydata warunków ustawowych do objęcia stanowiska prokuratora prokuratury rejonowej. Dodatkowo, w przypadku procedury konkursowej, prokurator okręgowy, po zbadaniu ww. wymogów formalnych (art. 75 i 77 ustawy Prawo o prokuraturze) przedstawia kandydaturę kolegium prokuratury okręgowej wraz z oceną kwalifikacji sporządzoną przez wizytatora prokuratury okręgowej, która obejmuje m.in. dane dotyczące kandydata odnoszące się do przebiegu pracy zawodowej, wskazanie akt, opinii prawnych, publikacji, aktów notarialnych lub innych dokumentów, na podstawie których jest dokonywana ocena, opis wyników dotychczasowej pracy lub dorobku naukowego kandydata oraz opinię w tym zakresie, jak również wnioski końcowe. Następnie prokurator okręgowy przedstawia Prokuratorowi Krajowemu kandydaturę/y pozytywnie zaopiniowane przez kolegium prokuratury okręgowej wraz z opinią kolegium i oceną kwalifikacji sporządzoną przez wizytatora prokuratury okręgowej. Prokurator Krajowy podejmuje decyzję w przedmiocie skierowania wniosku do Prokuratora Generalnego o powołanie kandydata na pierwsze stanowisko prokuratorskie. Ostateczna decyzja w tym przedmiocie należy do Prokuratora Generalnego. Zgodnie z art. 82 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze, jeżeli swoją kandydaturę zgłosiła osoba, która nie spełnia warunków do objęcia stanowiska prokuratora, o których mowa w art. 75 § 1 pkt 3-8 cyt. ustawy, zgłoszenie nastąpiło po upływie terminu, o którym mowa w art. 81 § 2, lub nie zawiera dokumentów wymaganych zgodnie z art. 77, prokurator okręgowy zawiadamia zgłaszającego o pozostawieniu zgłoszenia bez rozpatrzenia, podając przyczynę. Osoba, której zgłoszenie pozostawiono bez rozpatrzenia, może w terminie 7 dni złożyć pisemne zastrzeżenie do Prokuratora Krajowego. Jeżeli Prokurator Krajowy nie uwzględni zastrzeżenia, niezwłocznie przedstawia je wraz ze zgłoszeniem Prokuratorowi Generalnemu. W przedmiocie pozostawienia zgłoszenia bez rozpatrzenia rozstrzyga Prokurator Generalny. Odwołanie nie przysługuje w przypadku nieuwzględnienia wniosku o powołanie na stanowisko prokuratorskie. Wniosek do Prokuratora Krajowego o powołanie na pierwsze stanowisko prokuratorskie kieruje właściwy prokurator okręgowy po stwierdzeniu spełnienia wymogów formalnych zgłoszenia złożonego w terminie oraz stwierdzeniu spełnienia przez kandydata warunków ustawowych do objęcia stanowiska prokuratora prokuratury rejonowej. Przepis art. 74 § 2 cyt. wyżej ustawy uprawnia Prokuratora Generalnego do zasięgnięcia opinii właściwego kolegium prokuratury o kandydacie na stanowisko prokuratorskie. Właściwe kolegium prokuratury przekazuje opinię Prokuratorowi Generalnemu w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wyrażenie opinii. W przypadku nieprzedstawienia opinii w tym terminie przyjmuje się, że opinia jest pozytywna. Zgodnie z art. 78 ustawy Prawo o prokuraturze, Prokurator Krajowy zasięga od właściwego komendanta wojewódzkiego Policji albo Komendanta Stołecznego Policji informacji o każdym z kandydatów do objęcia

stanowiska prokuratorskiego. Informacje o kandydacie do objęcia stanowiska prokuratorskiego uzyskuje się i sporządza na zasadach określonych dla informacji o kandydacie do objęcia stanowiska sędziowskiego. Informacje uzyskuje się i sporządza na podstawie danych zawartych w policyjnych systemach teleinformatycznych. Przedstawiając ww. informację, właściwy komendant Policji przekazuje Prokuratorowi Krajowemu wszystkie zebrane materiały służące do sporządzenia informacji. Prokurator Krajowy, przed rozpatrzeniem kandydatury, zawiadamia kandydata na stanowisko prokuratorskie o treści informacji uzyskanej od właściwego komendanta Policji.

### ***3. Irremovability of judges; including transfers (incl. as part of judicial map reform), dismissal and retirement regime of judges, court presidents and prosecutors (incl. judicial review)***

W Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano wstępny projekt ustawy nowelizującej sądownictwo powszechne. Analizowane zmiany mają dotyczyć m.in. opracowania kryteriów delegowania sędziów oraz odwoływania ich z delegacji, których nie przewidują obecnie funkcjonujące przepisy. Taki stan rzeczy stoi w sprzeczności z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2021 r., C-748/19 do C-754/19 oraz nie zapewnia wystarczającej transparentności mechanizmu delegowania sędziów. Dlatego też obecny Rząd RP i kierownictwo MS dokonuje koniecznych prac legislacyjnych. Ze względu na odmienne podejście obecnego kierownictwa do organizacji pozarządowych oraz środowisk zawodowych, propozycje zmian legislacyjnych są przedmiotem spotkań i konsultacji z nimi. Ponadto planowane zmiany w zakresie ustroju sądów powszechnych przewidują m.in. zniesienie regulacji zakładających zakaz kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, a także zakaz ustalania lub oceny przez sąd lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości; zniesienie przepisów zobowiązujących do składania pisemnych oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, o funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, o członkostwie w partii politycznej; uchylene regulacji przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną z tytułu „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości”, „działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości”, a także „działania kwestionującego istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”.

Z kolei obecnie przejście i przeniesienie prokuratora w stan spoczynku regulują przepisy art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w związku z art. 69 – 71 i art. 100 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 217, ze zm.). Prokurator przechodzi w stan spoczynku w wieku 65 lat, niezależnie od zajmowanego stanowiska i przepracowanego stażu pracy. Prokurator Generalny, na wniosek prokuratora, może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska, nie dłużej jednak, niż do ukończenia 70 roku życia. Do wskazanego wniosku prokurator zobowiązany jest dołączyć zaświadczenie lekarskie, z treści którego wynika, że jest on zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora. Prokurator Generalny podejmuje decyzję po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz opinii właściwego prokuratora przełożonego. Prokurator może również na swój wniosek przejść w stan spoczynku, gdy na dzień 31 grudnia 2017 roku osiągnął wymagany przepisami wiek i staż pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora – tj. co najmniej 55 lat i minimum 25 lat stażu pracy w przypadku kobiety oraz co najmniej 60 lat i minimum 30 lat stażu w przypadku

mężczyzny. Ponadto prokurator będący kobietą, może na swój wniosek przejść w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat, niezależnie od okresu przepracowanego na stanowisku prokuratora lub sędziego. W stan spoczynku może zostać również przeniesiony prokurator:

- uznany przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków prokuratora z powodu choroby lub utraty sił,
- który nie poddał się badaniu przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w przypadku gdy z żądaniem przeniesienia w stan spoczynku oraz badania wystąpił przełożony prokuratora.

W stan spoczynku zostaje także przeniesiony prokurator, który nie został przeniesiony do innej jednostki prokuratury w przypadku zmiany ustroju prokuratury lub zmiany granic okręgów prokuratury. Prokuratorowi przechodzącemu w stan spoczynku lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Prokuratorowi, który został przeniesiony w stan spoczynku z powodu zmiany ustroju prokuratury lub zmiany granic okręgów prokuratury, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 65 lat uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku. Uposażenie pobierane w stanie spoczynku podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych prokuratorów czynnych zawodowo. Prokuratorowi przechodzącemu w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia. Z zastrzeżeniem omówionej procedury przejścia prokuratora w stan spoczynku, zgodnie z art. 93 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze:

- Prokurator Generalny może, na wniosek Prokuratora Krajowego, odwołać prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury lub prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej, jeżeli prokurator, pomimo dwukrotnego ukarania przez sąd dyscyplinarny karą dyscyplinarną inną niż upomnienie, popełnił przewinienie służbowe, w tym dopuścił się oczywistej obrazy przepisów prawa lub uchybił godności urzędu prokuratora; przed podjęciem decyzji o odwołaniu Prokurator Generalny wysłuchuje wyjaśnień prokuratora, chyba że nie jest to możliwe, oraz zasięga opinii zebrania prokuratorów Prokuratury Krajowej lub właściwego zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze regionalnej;
- Prokurator Generalny odwołuje prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, który zrzekł się stanowiska prokuratora lub nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 75 § 1 pkt 8, tj. nie pełnił służby zawodowej, nie pracował lub nie był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ani też nie był sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej, co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem. Stosunek służbowy prokuratora wygasa po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia o odwołaniu, chyba że na wniosek zainteresowanego prokuratora określono krótszy termin. Prawomocne orzeczenie sądu dyscyplinarnego o wydaleniu ze służby prokuratorskiej oraz prawomocny wyrok sądu skazujący prokuratora za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub orzekający wobec prokuratora środek karny pozbawienia praw publicznych, zakaz zajmowania stanowiska prokuratora, degradację lub wydalenie z zawodowej służby wojskowej, powodują z mocy prawa utratę stanowiska prokuratora; stosunek służbowy prokuratora wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia lub wyroku; Stosunek służbowy

prokuratora wygasa z dniem utraty przez niego obywatelstwa polskiego lub uzyskania obywatelstwa innego państwa.

#### **4. Promotion of judges and prosecutors (incl. judicial review)**

Obecnie trwają analizy prawne w zakresie przywrócenia samorządu sędziowskiego oraz jego uprawnień, które mogłyby mieć wpływ na funkcjonowanie sądownictwa powszechnego. Trwałe struktury samorządu sędziowskiego mogłyby wzmocnić zasadę reprezentatywności i przyczynić się do obiektywności procedury awansowej.

Dnia 21 lutego 2024 r. Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Adam Bodnar, działając na podstawie Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do wyłonienia kandydata na stanowisko Prokuratora Krajowego, powołał skład tego Zespołu. Więcej informacji w tym zakresie znajduje się w pkt 11 niniejszego kwestionariusza (*Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary*).

Natomiast zgodnie z art. 74 § 1 i art. 76 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze – prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na wyższe stanowiska prokuratorskie powołuje Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego. Wniosek awansowy kieruje do Prokuratora Krajowego prokurator kierujący jednostką, do której ma nastąpić powołanie. Przekazanie wniosku następuje drogą służbową. Przed powołaniem Prokurator Generalny może zasięgnąć opinii właściwego kolegium prokuratury (art. 74 § 2 ustawy Prawo o Prokuraturze) o kandydacie na stanowisko prokuratorskie. Właściwe kolegium prokuratury przekazuje opinię Prokuratorowi Generalnemu w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wyrażenie opinii. W przypadku nieprzedstawienia opinii w tym terminie przyjmuje się, że opinia jest pozytywna. Warunki awansowania określa art. 76 § 1 cyt. ustawy, który stanowi, że:

- na stanowisko prokuratora Prokuratury Krajowej może być powołany ten, kto spełniając warunki do objęcia stanowiska prokuratora ma co najmniej 8-letni staż na stanowisku prokuratora lub sędziego, w tym nie mniej niż 5-letni okres pracy na stanowisku prokuratora prokuratury apelacyjnej, regionalnej, okręgowej lub prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej, sędziego sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego bądź wojskowego sądu okręgowego albo co najmniej przez okres 12 lat przed powołaniem wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza lub zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa i radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- na stanowisko prokuratora prokuratury regionalnej może być powołany ten, kto spełniając warunki do objęcia stanowiska prokuratora ma co najmniej 6-letni staż na stanowisku prokuratora lub sędziego, w tym nie mniej niż 3-letni okres pracy na stanowisku prokuratora prokuratury okręgowej lub prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej, sędziego sądu okręgowego lub wojskowego sądu okręgowego albo co najmniej przez okres 10 lat przed powołaniem wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza lub zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa i radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- na stanowisko prokuratora prokuratury okręgowej może być powołany ten, kto spełniając warunki do objęcia stanowiska prokuratora ma co najmniej 3-letni okres pracy na stanowisku prokuratora prokuratury rejonowej lub prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej, sędziego sądu rejonowego lub wojskowego sądu

garnizonowego albo co najmniej przez okres 6 lat przed powołaniem wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza lub zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa i radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;

- w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji ustawowych zadań prokuratury, Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego może powołać prokuratora do pełnienia obowiązków w Prokuraturze Krajowej, w prokuraturze regionalnej lub w prokuraturze okręgowej z pominięciem ww. wymogów.

Wymagany staż, o którym mowa powyżej, nie dotyczy osób wskazanych w art. 75 § 2 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze, zatem: profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk oraz w instytutach naukowo-badawczych i innych placówkach naukowych.

Dnia 18 grudnia 2023 r. Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny podjął decyzję o odwołaniu 6 prezesów sądów. Wszystkie osoby zostały wybrane do pełnienia funkcji prezesów sądów przez poprzedniego Ministra Sprawiedliwości bez udziału w podjęciu decyzji organów samorządu sędziowskiego. Stało się to możliwe, ponieważ w 2017 r. zmieniono ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, umożliwiając taki sposób powoływania prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich szczebli. Zaproponowane rozwiązanie w pełni odpowiada rekomendacjom Komisji Weneckiej. Minister Sprawiedliwości dokonuje również koniecznych zmian kadrowych dotyczących odwołania z delegacji części sędziów i prokuratorów. Z delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury odwołano bowiem 16 sędziów. Cofnięto również delegację 144 prokuratorom, w tym aż 50 pracującym obecnie w prokuraturach regionalnych. Podejmując decyzję o cofnięciu delegacji prokuratorom miano na uwadze trudną sytuację kadrową jednostek organizacyjnych dwóch najniższych szczebli (czyli prokuratur rejonowych i prokuratur okręgowych), w celu zapewnienia stabilizacji kadrowej tych jednostek. Ważnym aspektem decyzji była troska o zapewnienie szybszego i bardziej efektywnego prowadzenia postępowań w tych prokuratorach. Nie bez znaczenia w tym zakresie pozostaje powołanie w dniu 12 stycznia 2024 r. Prokuratora Prokuratury Krajowej, który będzie pełniącym obowiązki Prokuratora Krajowego, ponieważ jest to jeden z etapów mający na celu przywracanie niezależności prokuratury, która znów będzie organem działającym na rzecz obywateli w kontekście ścigania przestępstw. Decyzja o cofnięciu delegacji sędziom była wynikiem wstępnego przeglądu kadr, ze szczególnym uwzględnieniem delegacji sędziowskich nie tylko do Resortu, ale także do podległych Ministrowi Sprawiedliwości placówek. Okazało się, że wiele stanowisk – obecnie zajmowanych przez sędziów delegowanych – może zostać obsadzonych przez urzędników. Dzięki temu sędziowie będą mogli wrócić do swoich macierzystych sądów i tam orzekać, co przyczyni się do sprawniejszego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

## ***5. Allocation of cases in courts***

Szczegółowe zasady przydziału spraw określa Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych z dnia 18 czerwca 2019 r. (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2514 z późn. zm.). Sprawy przydzielane są sędziom za pomocą systemu teleinformatycznego służącego do losowego przydziału spraw i zadań sądu, działającego w oparciu o generator liczb losowych tzw. SLPS (System Losowego Przydziału Spraw). Sprawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy wśród podstaw tego wniosku znajduje się okoliczność dotycząca powołania sędziego, nie są

przydzielane sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 oraz z 2023 r. poz. 1615). Sędziowie ci nie są uwzględniani w przydzielaniu spraw, przez SLPS<sup>1</sup>. Zmiana ta weszła w życie 8 lutego 2024 r. i jest jedną z pierwszych zasług nowego Rządu realnie przyczyniających się do wzmocnienia gwarancji niezależności wymiaru sprawiedliwości. Powyższego przepisu nie stosuje się do: asesorów sądowych oraz sędziów, którzy zrzekli się urzędu sędziego, a następnie powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

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

Celem działań nowego Rządu jest odwrócenie skutków działań legislacyjnych mających na celu upolitycznienie Krajowej Rady Sądownictwa poprzez wprowadzenie do niej sędziów wybieranych przez Sejm RP. W tym zakresie Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt ustawy zmieniającego ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, który 20 lutego 2024 r. został przez Radę Ministrów przyjęty. Chociaż Rada ta jest usytuowana poza strukturą sądów i trybunałów, jest ona ustrojowo i funkcjonalnie związana z władzą sądowniczą. Pełni ona kluczową funkcję w zakresie kształtowania kadry sądownictwa, dysponując wyłączną konstytucyjną kompetencją do przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie. Z uwagi na reformę jej składu, jaka została dokonana w 2017 r., jednym z priorytetów nowego Rządu jest przywrócenie jej niezależności, która powinna stanowić fundament funkcjonowania tego organu.

Projektowana ustawa ma na celu m.in. dostosowanie przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. Rozwiązania zawarte w projekcie opierają się na następujących założeniach:

- sędziowie – członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, jako reprezentanci władzy sądowniczej, powinni być wybierani przez sędziów, nie zaś przez Sejm;
- w Krajowej Radzie Sądownictwa będą reprezentowani wszyscy sędziowie (Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych), co zapewni możliwie najszerszą ich reprezentację;
- skład Rady będzie wybierany przez sędziów:
  - Sądu Najwyższego – 1 sędzia tego Sądu,
  - sądów apelacyjnych – 1 sędzia sądu apelacyjnego,
  - sądów okręgowych – 2 sędziów sądów okręgowych,
  - sądów rejonowych – 8 sędziów sądów rejonowych,

---

<sup>1</sup> § 43 ust. 1a dodany przez § 1 rozporządzenia z dnia 6 lutego 2024 r. (Dz.U.2024.149) zmieniającego nin. rozporządzenie z dniem 8 lutego 2024 r.



- sądów wojskowych – 1 sędzia sądów wojskowych,
- Naczelnego Sądu Administracyjnego – 1 sędzia tego Sądu,
- wojewódzkich sądów administracyjnych – 1 sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego;
- w pierwszych wyborach do nowo ukształtowanej Rady nie będą mogli kandydować sędziowie, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu dotychczasowym;
- prawo poparcia zgłaszania oraz kandydowania na członka Rady wyłączono sędziom w stanie spoczynku, jako że prawo wyborcze do Krajowej Rady Sądownictwa ma przysługiwać sędziom aktywnym zawodowo;
- nie można łączyć funkcji wybieranego członka Rady ze stanowiskiem prezesa sądu, prezesa izby, wiceprezesa sądu, zastępcy prezesa sądu, rzecznika dyscyplinarnego i zastępcy rzecznika dyscyplinarnego;
- jako organ zarządzający wybory do Rady – członków Krajowej Rady Sądownictwa, będących sędziami wskazano Państwową Komisję Wyborczą, jako stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum;
- konieczności wskazania wymagań dla zgłoszenia kandydata na członka Rady;
- prawidłowość zgłoszeń kandydatów będzie podlegała weryfikacji Państwowej Komisji Wyborczej;
- projektowana ustawa przewiduje procedurę obligatoryjnego wysłuchania publicznego i możliwość zadawania pytań kandydatom na członków Rady;
- wybory powinny być przeprowadzone albo w formie głosowania tradycyjnego (za pomocą kart wyborczych) albo w formie głosowania elektronicznego (zapewniającego tajność i bezpieczeństwo głosowania);
- w przypadku głosowania tradycyjnego komisje skrutacyjne byłyby tworzone w poszczególnych sądach przez prezesów sądów, przy czym organ zarządzający wybory powinien mieć możliwość tworzenia wspólnych komisji skrutacyjnych dla kilku sądów;
- możliwości wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru członka Rady. Taki protest powinien być rozpatrywany przez Sąd Najwyższy przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu wyborczego;
- w przepisach przejściowych projektowanej ustawy przewidziano wygaśnięcie mandatów członków Rady wybranych na podstawie przepisów uchowanych w grudniu 2017 r. w sposób niebudzący wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją, prawem Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, a także uregulowano, że mandat członków Krajowej Rady Sądownictwa będących posłami i senatorami pozostanie w mocy aż do zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, trwającej w chwili wejścia w życie ustawy. W ramach projektowanych regulacji przejściowych wprowadzono procedurę „pierwszego” ukształtowania prawidłowego składu Krajowej Rady Sądownictwa w części sędziowskiej.

Dodatkowo należy wskazać, że projekt przewiduje ukonstytuowanie Rady Społecznej przy Krajowej Radzie Sądownictwa. W jej skład wejdą osoby wskazane między innymi przez samorządy zawodów prawniczych oraz organizacje pozarządowe. Zadaniem Rady Społecznej będzie przedstawianie opinii w sprawach związanych z rozpatrywaniem i oceną kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych.

## **7. Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and bodies and ethical rules, judicial immunity and criminal/civil (where applicable) liability of judges (incl. judicial review)**

Należy zauważyć, że sprawa zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim akt ten wprowadzał możliwość badania (także z urzędu) spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jak również dokonywał zmian we właściwości Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, polegających na przyznaniu Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu nowych kompetencji w zakresie rozpoznawania spraw dyscyplinarnych oraz immunitetowych, zakończyła się wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 11 grudnia 2023 r. wyroku, który stwierdził jej niezgodność z Konstytucją RP (sygn. akt Kp 1/23). W tym kontekście należy zauważyć, że trwają wewnątrzresortowe prace analityczne nad ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Projektowana ustawa ma na celu dokonanie zmian w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, w zakresie odnoszącym się do niezawisłości sędziowskiej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Projekt zakłada nowelizację ustaw regulujących funkcjonowanie sądów, sędziów i prokuratorów w sferze, która była objęta regulacją ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190, z późn. zm.). Istotą tej nowelizacji było między innymi wprowadzenie zakazu badania prawidłowości umocowania sędziego, ustanowienie deliktu dyscyplinarnego w tym zakresie, a także wprowadzenie obowiązków odnoszących się do składania oświadczeń o członkostwie w organizacjach społecznych. Przepisy te zostały zakwestionowane pod kątem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 czerwca 2023 r. (C-204/21). Planowane zmiany przewidują przede wszystkim:

- zniesienie regulacji zakładających zakaz kwestionowania umocowania sądów trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, a także zakaz ustalania lub oceny przez sąd lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości;
- zniesienie przepisów zobowiązujących do składania pisemnych oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, o funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, o członkostwie w partii politycznej;
- uchylenie regulacji przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną z tytułu „odmowy wykonywania wymiaru sprawiedliwości”, „działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości”, a także „działania kwestionującego istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”.

W przepisach przejściowych uregulowano sposób postępowania ze złożonymi oświadczeniami o członkostwie w zrzeszeniach, pełnieniu funkcji w organach fundacji i członkostwie w partii politycznej. W związku z uchyceniem podstawy prawnej do przetwarzania danych zawartych w oświadczeniach powinny one zostać usunięte z dokumentacji przechowywanej przez podmioty, którym je składano, a informacje z tych oświadczeń prezentowane w Biuletynie Informacji Publicznej – niezwłocznie usunięte z tego publikatora. Jednocześnie przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym osoby

zainteresowane w terminie 3 miesięcy będą mogły odebrać – za pokwitowaniem – oryginał złożonego przez siebie oświadczenia. Po upływie tego terminu oświadczenia pozostające w posiadaniu podmiotu, któremu je złożono, będą podlegały brakowaniu. W przepisach przejściowych przewidziano także konieczność umorzenia postępowań dyscyplinarnych dotyczących szczególnych rodzajów deliktów dyscyplinarnych, które są określone w uchylanych przepisach.

Ponadto obecnie trwają publiczne dyskusje na temat nowej koncepcji Sądu Najwyższego. Obecny Rząd dostrzega konieczność nowelizacji przepisów budzących zasadnicze zastrzeżenia prawne, które stanowią przyczynę wieloaspektowego naruszenia zobowiązań międzynarodowych przez Polskę. Są one związane między innymi z nieprawidłowościami w procesie powoływania sędziów osłabiającymi legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

Dnia 20 listopada 2023 r. Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym podjęła uchwałę w sprawie powołania Komisji do sprawy czuwania nad przestrzeganiem przez prokuratorów i asesorów prokuratury zasad etyki zawodowej prokuratorów. Jej celem było przyjęcie rozwiązań organizacyjnych służących realizacji ustawowego obowiązku czuwania nad przestrzeganiem przez prokuratorów i asesorów prokuratury zasad etyki zawodowej prokuratorów oraz uwzględnienie podjętej przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) w ramach IV rundy ewaluacyjnej w części dotyczącej zapobiegania korupcji w odniesieniu do prokuratorów, rekomendacji wyposażenia Krajowej Rady Prokuratorów w kompetencje i narzędzia do nadzorowania przestrzegania tych zasad.

#### ***8. Remuneration/bonuses/rewards for judges and prosecutors, including observed changes (significant and targeted increase or decrease over the past year), transparency on the system and access to the information***

W trakcie posiedzenia Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym w dniu 29 grudnia 2023 r. miała miejsce dyskusja dotycząca wyrównania wynagrodzeń prokuratorów za lata 2021-2022, czego konieczność wynika z pominięcia ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 z późn. zm.). Z uwagi jednak na brak quorum, na wspomnianym posiedzeniu nie podjęto uchwał. Aktualnie prokuratorzy w roli powodów, dochodzą roszczeń płacowych na drodze sądowej, należnych tytułem wyrównania wynagrodzenia za lata 2021-2023. Fakt ten wynika z regulacji przewidzianych w ustawach o budżecie, w których kwota bazowa nie została określona zgodnie z art. 123 § 1 ustawy - Prawo o prokuraturze.

W tym aspekcie należy podkreślić, że w dniu 8 listopada 2023 r. w sprawie sygn. akt K 1/23 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że rozwiązanie przewidziane w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2666, z późn. zm.), polegające na kwotowym określeniu sumy służącej do określania wynagrodzeń sędziów wprowadzone obok uregulowanego w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz ustawie o statusie Sędziów Trybunału Konstytucyjnego odwołania się do przeciętnego

wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, jest niezgodne z Konstytucją RP. Trybunał podniósł, że uznaniowość kwestionowanego rozwiązania nie zapewnia sędziom konstytucyjnych gwarancji wysokości ich przyszłych dochodów oraz nie chroni ich przed potencjalnymi manipulacjami ze strony ustawodawcy. W zakresie skutków wyroku Trybunał stwierdził, że w sferze stosowania prawa wyrok ma zastosowanie do stanów faktycznych powstałych zarówno przed jaki i po jego wejściu w życie. Powyższe orzeczenie spowodowało nie tylko realny wzrost wynagrodzeń sędziów, asesorów, referendarzy sądowych na przyszłość, ale także obowiązek wypłaty wyrównania wynagrodzenia tych osób za 2023 rok.

### **9. Independence/autonomy of the prosecution service**

Trwające w Ministerstwie Sprawiedliwości prace analityczne obejmują, poza wskazanymi wyżej kwestiami oddzielenia funkcji Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości – również inne kwestie przyczyniające się do zwiększenia niezależności i autonomii prokuratury. Rozważania te obejmują strukturę organizacyjną prokuratury (przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania prokuratury w ujęciu zarządczym, ukształtowania jej w sposób zapewniający równomierne obciążenie pracą poszczególnych jednostek oraz takiego ukształtowania struktury prokuratury w ujęciu terytorialnym, aby zachować zasadę równego dostępu obywateli do organów ochrony prawa); status prawny i kwestię drogi dojścia do wykonywania zawodu prokuratora (w tym uregulowanie w zakresie gwarancji wejścia do tego zawodu osób, które legitymują się nie tylko wysokimi kwalifikacjami prawniczymi, ale również odpowiednimi przymiotami etycznymi); zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów (zasady odnoszące się do tej sfery muszą być tak skonstruowane, aby zapewnić skuteczność pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, którzy uchybili godności zawodu, a jednocześnie zagwarantować pełnię praw procesowych uczestnikom tego rodzaju postępowania); szereg zagadnień o charakterze organizacyjnym, proceduralnym, finansowym i technicznym, w tym związane ze współpracą międzynarodową prokuratury, ochroną danych osobowych, działalnością informacyjną, rozpatrywaniem skarg i wniosków, funkcjonowanie systemów teleinformatycznych prokuratury, a także finansowanie prokuratury ze środków budżetowych.

Jeśli chodzi o funkcjonujące obecnie przepisy, warto zauważyć, że wśród zaleceń wymienionych w Sprawozdaniu za 2023 roku, dotyczących szeroko pojętych ram antykorupcyjnych zawarto rekomendację „rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz kontynuowania wysiłków na rzecz zapewnienia funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu”. Jakkolwiek do nowelizacji tego aktu prawnego, zgodnej z zaleceniami Sprawozdania, nie doszło w roku ubiegłym, to wprowadzonych zostało do prawa o prokuraturze szereg rozwiązań mających zapewnić przejęcie przez Prokuratora Krajowego wybranych kompetencji Prokuratora Generalnego, co wydatnie zwiększyło niezależność prokuratury od władzy wykonawczej. W szczególności, na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, zastrzeżono, iż Prokurator Generalny może wydawać polecenia podległym prokuratorom wyłącznie za pośrednictwem Prokuratora Krajowego (art.7 § 2a ustawy Prawo o prokuraturze ), przy czym w szczególnie uzasadnionych wypadkach, z uwagi na dobro postępowania lub prawidłowość funkcjonowania prokuratury, Prokurator Krajowy może zażądać zmiany lub uchylenia skierowanego polecenia, chyba że dotyczy ono wszczęcia postępowania przygotowawczego. (art.7 § 2b ustawy Prawo o prokuraturze). Prokurator Krajowy przejął

także od Prokuratora Generalnego kompetencje do wyrażania zgody na kierowanie przez organy ścigania wniosków do sądu o wdrożenie szczególnych technik śledczych polegających na: uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych; uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych oraz uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek. (art.13 § 3a ust. 1 ustawy Prawo o prokuraturze). Do kompetencji Prokuratora Krajowego przekazano kompetencje w zakresie podejmowania decyzji w sprawach osobowych prokuratorów oraz asesorów prokuratury (art.13 § 3a ust. 2 ustawy Prawo o prokuraturze). Przyjęta nowelizacja wykluczyła również, aby wskazane kompetencje Prokuratora Krajowego mógł przejmować Prokurator Generalny (art.13a ustawy Prawo o prokuraturze). Przyjęte zmiany w ustawie - Prawo o prokuraturze wyposażyły także Prokuratora Krajowego w wyłączne kompetencje do powoływania i odwoływania prokuratorów regionalnych, okręgowych i rejonowych, jak również dyrektorów departamentów i biur prokuratury Krajowej oraz naczelników Wydziału Spraw Wewnętrznych i Wydziałów Zamiejscowego Departamentu do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej (art.15 § 1, art.19 § 5 ustawy Prawo o prokuraturze).

#### **10. Independence of the Bar (chamber/association of lawyers) and of lawyers**

W 2023 r. nastąpiły zmiany w zakresie regulacji wewnętrznych samorządu adwokackiego dotyczących reklamowania – uchylono obowiązujący dotychczas zakaz reklamy, umożliwiając korzystanie przez adwokatów z informacji handlowej. Naczelna Rada Adwokacka podczas posiedzenia plenarnego w dniu 26 maja 2023 r. przyjęła uchwałę nr 93/2023, zmieniającą zapisy w Zbiorze Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeksie Etyki Adwokackiej - obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej – uchwała nr 230/2022 z dnia 22 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) odnośnie korzystania przez adwokatów z informacji handlowej i reklamy. Wszelkie całkowite zakazy dotyczące korzystania z informacji handlowych przez adwokatów zostały zniesione, przy czym wprowadzone zostały ograniczenia dotyczące treści zamieszczanych w przekazywanych informacjach. Przepisy Kodeksu Etyki Adwokackiej dotyczące informacji handlowej i reklamy są zgodne z wymogami art. 24 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.

Na podstawie znowelizowanej treści § 23 Kodeksu Etyki Adwokackiej adwokat jest uprawniony do posługiwania się informacją handlową z zastrzeżeniem, że taka informacja handlowa będzie zgodna z zasadami Kodeksu (wcześniej adwokata obowiązywał zakaz korzystania z reklamy, jak również zakaz pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu oraz współpracy z podmiotami pozyskującymi klientów z naruszeniem prawa lub zasad współżycia społecznego). Informacja handlowa nie może uchybiać zasadom etyki lub godności zawodu, w szczególności adwokata obowiązuje zakaz posługiwania się informacją handlową:

- a) uchybiającą godności innych osób;
- b) naruszającą tajemnicę adwokacką;

- c) naruszającą zasadę lojalności i koleżeństwa;
- d) naruszającą niezależność adwokata;
- e) porównawczą, nierzetelną, podstępną, nieprawdziwą, natarczywą lub niestosowną;
- f) stwarzającą choćby prawdopodobieństwo wywołania nieuzasadnionego oczekiwania co do wyników świadczonej pomocy prawnej;
- g) powołującą się na znajomości lub wpływy;
- h) zawierającą treści ocenne;
- i) wprowadzającą w błąd lub wyzyskującą taki błąd;
- j) nadużywającą zaufania, wykorzystującą łatwowierność, przymusowe położenie, brak wiedzy lub doświadczenia odbiorcy;
- k) odwołującą się do emocji lub uczuć;
- l) zawierającą treści lub odesłania nieliczące z wykonywaniem zawodu adwokata;
- ł) umieszczaną w niestosownym lub nieodpowiednim miejscu.

Informacja handlowa może zawierać odniesienia do prowadzonych przez adwokata spraw, jego klientów lub zawierać ich opinie pod warunkiem, że adwokat poinformuje klienta o formie, treści, sposobie, kontekście informacji handlowej i dysponuje jego zgodą w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej na ich publikację.

W treści § 23a wskazano dodatkowo, że informacja handlowa musi być wyraźnie oznaczona jako pochodząca od adwokata i umożliwiająca jednoznacznie jego identyfikację.

Jednocześnie adwokat jest odpowiedzialny za informację handlową opublikowaną przez osoby trzecie w jego imieniu lub na jego rzecz. W przypadku niezgodności informacji handlowej z zasadami Kodeksu, opublikowanej przez adwokata, w jego imieniu lub na jego rzecz, adwokat jest zobowiązany niezwłocznie podjąć wszelkie niezbędne działania celem usunięcia tej niezgodności. Adwokat nie może składać bezpośrednich propozycji świadczenia pomocy prawnej za pośrednictwem osób trzecich, które otrzymują za to wynagrodzenie ani promować produktów lub usług osób trzecich, jeżeli uchybiałoby to zasadom etyki lub godności zawodu.

W ramach informacji handlowej, adwokat może przedstawiać stawki wynagrodzeń, metody ich obliczania oraz informacje o wysokości ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Każda informacja handlowa dotycząca wynagrodzenia lub sposobu jego obliczania musi być sformułowana jednoznacznie, w szczególności należy w niej wyraźnie określić, czy wynagrodzenie obejmuje ponoszone wydatki, podatki oraz inne opłaty.

Adwokat może informować o świadczonej pomocy prawnej poprzez oferty w postępowaniu o charakterze przetargu, konkursu lub oferty złożone na wyraźne

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

Należy podkreślić, że Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jest zdeterminowany, aby zapewnić jak najwyższe standardy poszanowania praworządności, będącej kamieniem milowym wartości demokratycznych, na których opiera się Unia. Istotą praworządności jest skuteczna ochrona sądowa, która wymaga niezależności, wiarygodności i skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Rzeczypospolitej Polskiej przyświeca rzeczywista chęć współpracy z instytucjami UE w duchu wartości unijnych, które pozostają tożsame z tymi wyrażonymi w Konstytucji RP.

Wskazać należy również na istotne zwiększenie poziomu transparentności podejmowanych działań oraz zwiększenie poziomu komunikatywności nowego Rządu z społeczeństwem, które objawia się przede wszystkim w zwiększeniu poziomu dialogu społecznego z organizacjami obywatelskimi i Komisją Europejską. W nowym rządzie utworzono urząd ministra ds. społeczeństwa obywatelskiego (więcej na ten temat w pkt 58 niniejszego kwestionariusza – *Rules and practices on the participation of civil society organisations and human rights defenders to the decision-making proces*). Mocą § 1 ust. 1 zarządzenia Nr 652 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2023 r. (M. P. z 2023 r. poz. 1384) powstał Międzyresortowy Zespół do spraw przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego. Do zadań tego organu pomocniczego Rady Ministrów należą m.in. działania legislacyjne i opiniowanie projektów dokumentów związanych z przywracaniem praworządności oraz porządku konstytucyjnego. Na jego obradach zawsze obecne są organizacje społeczne i sędziowskie, których aktywność skupia się na obszarach demokracji i przejrzystości. Również Ministerstwo Sprawiedliwości spotyka się z organizacjami społecznymi uwzględniając ich uwagi i opinie.

Proces przywrócenia praworządności ma przyczynić się do poprawy postrzegania niezależności sądownictwa przez opinię publiczną, która zgodnie z raportami *Rule of Law* z ubiegłych lat stale się zmniejszała. Z uwagi na charakter zmian, zasadne jest podjęcie działań na poziomie legislacyjnym, jednakże nie można wykluczyć również aktów wykonawczych, o ile będą one niezbędne dla zrealizowania norm o charakterze ustawowym. Planowane są zatem reformy, które wpłyną także na postrzeganie sądownictwa przez obywateli. Warto zwrócić uwagę na szereg działań na rzecz przywrócenia praworządności w Polsce, które zostały podjęte z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości.

- Na mocy Zarządzenia nr 652 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2023 r. powołany został Międzyresortowy Zespół do Spraw Przywrócenia Praworządności i Porządku Konstytucyjnego, którego głównym zadaniem jest koordynacja działań rządu, prac analitycznych i przedkładanie propozycji legislacyjnych dotyczących przywrócenia praworządności oraz nadzór nad tym procesem. W prace Zespołu są zaangażowani nie tylko przedstawiciele Rządu, ale także eksperci oraz przedstawiciele organów, organizacji, instytucji i inne podmioty działające na rzecz przywrócenia praworządności. Odbyły się już pierwsze spotkania Zespołu.
- Minister Sprawiedliwości skierował do koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka pismo, którego celem było zwrócenie uwagi na standardy wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie niezależności sądownictwa.
- Wystąpienie Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej.
- Dnia 14 grudnia 2023 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Krajowej Rady Sądownictwa z udziałem Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego, który zapowiedział zmiany mające przywrócić Radzie niezależny charakter.
- Dnia 15 grudnia 2023 r. Minister Sprawiedliwości przekazał do konsultacji międzyresortowych projekt zmian w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości

z dnia 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Na mocy § 43 ust. 1a dodanego przez § 1 rozporządzenia z dnia 6 lutego 2024 r. (Dz.U.2024.149) zmieniającego nin. rozporządzenie z dniem 8 lutego 2024 r., sprawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy wśród podstaw tego wniosku znajduje się okoliczność dotycząca powołania sędziego, nie są przydzielane sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 oraz z 2023 r. poz. 1615). Sędziowie ci nie są uwzględniani w przydzielaniu spraw, przez System Losowego Przydziału Spraw. Zmiana ta weszła w życie 8 lutego 2024 r. i jest jedną z pierwszych zasług nowego Rządu realnie przyczyniających się do wzmocnienia gwarancji niezależności wymiaru sprawiedliwości.

- Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny na bieżąco podejmuje decyzje o odwoływaniu prezesów sądów. Dotyczy to osób wybranych do pełnienia funkcji prezesów sądów przez poprzedniego Ministra Sprawiedliwości bez udziału w podjęciu decyzji organów samorządu sędziowskiego.
- W ramach prac nad poprawą praworządności 18 grudnia 2023 r. odbyło się spotkanie konsultacyjne z udziałem Ministra Sprawiedliwości, wiceministrów sprawiedliwości oraz przedstawicieli organizacji sędziowskich, prawniczych i monitorujących praworządność.
- Dnia 20 grudnia 2023 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym, w którym stwierdzono, że KRS została ukształtowana w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, Traktatem o Unii Europejskiej oraz EKPC, a w konsekwencji utraciła zdolność do realizacji jej konstytucyjnych funkcji i zadań, w tym w szczególności zdolności do stania na straży niezależności i niezawisłości sędziów. Wezwano przy tym członków KRS wybranych do jej składu wbrew Konstytucji RP do niezwłocznego zaprzestania działalności w tym organie, gdyż podważa on porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej.
- W dniu 12 stycznia 2024 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, który przywraca Radzie wiarygodność i uwalnia ją od nacisków politycznych. Zaproponowane zasady wyboru składu Rady są zgodne z przepisami Konstytucji RP i regulacjami traktatowymi. Projekt ten jest na etapie konsultacji.
- Dnia 15 stycznia 2024 r. Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny zapowiedział, że w najbliższych dniach zamierza przedstawić założenia do projektu ustawy, w wyniku której funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego zostaną rozdzielone.
- Dnia 23 stycznia 2024 r. Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny wyraził stanowisko, w którym uznał postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2024 r. w sprawie o sygn. akt Ts 9/24 jako nieistniejące, ponieważ zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa.
- Dnia 7 lutego 2024 r. Minister Sprawiedliwości zaapelował do sędziów, aby brali pod uwagę orzecznictwo sądów polskich i trybunałów międzynarodowych, w tym dotyczące statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa wyłonionej po 2017 r.
- Dnia 20 lutego 2024 r. podczas Rady UE ds. Ogólnych, Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar przedstawił Plan Działania w sprawie przywracania praworządności (*Action Plan*), którego celem jest doprowadzenie do wycofania przez Komisję Europejską zarzutów zawartych w uzasadnionym wniosku. Chodzi o dziewięć ustaw – w tym nowelę ustawy o KRS, ustawę anty-kagańcową, dwie ustawy



dotyczące prokuratury, ale też m.in. regulację rozwiązującą problem neo-sędziów oraz ustawy dotyczące Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

- Dnia 21 lutego 2024 r. Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Adam Bodnar, działając na podstawie Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do wyłonienia kandydata na stanowisko Prokuratora Krajowego, powołał skład tego Zespołu.

## **B. Quality of justice**

### **12. Accessibility of courts (e.g. court/legal fees, legal aid, language)**

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1144) określa zasady i tryb pobierania kosztów sądowych w sprawach cywilnych, zasady ich zwrotu, wysokość opłat sądowych w sprawach cywilnych, zasady zwalniania od kosztów sądowych oraz umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych. W niektórych kategoriach spraw strona nie jest zobowiązana do ich ponoszenia, np. gdy wnosi o uznanie postanowień umownych za niedozwolone. Niemniej, gdy strona (uczestnik) nie jest w stanie ponieść kosztów sąd może ją zwolnić w całości lub w części na podstawie właściwie umotywowanego wniosku.

Ustawa z dnia z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550, dalej: kpc) przewiduje, że strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Zgodnie z ustawą z dnia z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2021 r. poz. 672), jest on językiem urzędowym w postępowaniu przed polskimi sądami. Niemniej jeżeli strona nie zna języka polskiego może skorzystać z pomocy tłumacza. Na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 20) istnieje również obowiązek po stronie organów administracji publicznej (w tym sądów) udostępniania usługi pozwalającej na komunikowanie się przez osoby głuchonieme (np. możliwość skorzystania w sądach z pomocy tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika) oraz obowiązek udostępniania dokumentów w formie dostępnej dla osób uprawnionych. Istniejące rozwiązania prawne umożliwiają również co do zasady na wniosek udział w rozprawach zdalnych lub – w ramach tzw. pomocy prawnej, składanie wyjaśnień w miejscu zamieszkania świadka (więcej uwag w tym zakresie w pkt 15 – *Digitalisation*). Rozwiązania te przyczyniają się do wzmocnienia zasady prawa do sądu, w tym również dla osób z niepełnosprawnościami.

Od początku 2016 roku, na terenie całej Polski działa system darmowej pomocy prawnej, wprowadzony ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 945). Na terenie całej Polski funkcjonuje ponad 1500 punktów darmowej pomocy prawnej i poradnictwa. Jest to rezultat wejścia w życie powyższej ustawy przygotowanej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Od początku 2019 roku z nieodpłatnej pomocy prawnej oraz z nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego może skorzystać każda osoba, której nie stać na uzyskanie odpłatnej porady i która złoży stosowne oświadczenie.

### **13. Resources of the judiciary (human/financial/material material)**

W części odnoszącej się do wydatków przeznaczanych przez państwa członkowskie, wskazać należy że wydatki na sądownictwo w Polsce pokrywa w całości budżet państwa. W art. 176 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) – „dochody i wydatki sądów powszechnych stanowią w budżecie państwa osobną część”. W literaturze wskazuje się, że tak mocne podkreślenie wyodrębnienia części budżetu na sądy powszechne jest nie tylko skutkiem polityki budżetowej, ale również gwarancją niezależności sądów, jako zasady ustrojowej. Przyjmując za kryterium wydanych euro na mieszkańca na rok, w Polsce wynosił on w 2019 r. nieco mniej niż 100 euro na mieszkańca i stopniowo wzrastał w latach 2020-2021 co stanowiło odpowiednio 0,52% w roku 2019, 0,58% w roku 2020 i 0,52% w 2021 r.

#### **14. Training of justice professionals (including judges, prosecutors, lawyers, court staff, clerks/trainees)**

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2022 r. poz. 217, ze zm.) zadaniami Krajowej Szkoły są szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych, a także szkolenie i doskonalenie zawodowe referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów zawodowych oraz urzędników sądów i prokuratury w celu podniesienia ich kwalifikacji zawodowych. Przeprowadzane szkolenia nie są obligatoryjne w stosunku do sędziów, którzy w pełni korzystają z zasady niezawisłości sędziowskiej. W tym zakresie – to jest organizowania i prowadzenia szkoleń zawodowych i innych form doskonalenia zawodowego dla ww. grup zawodowych wchodzących w skład wymiaru sprawiedliwości – Krajowa Szkoła systematycznie przyczyniała się i przyczynia do podwyższenia stanu praworządności w Polsce. Wobec powyższego należy wskazać, że w harmonogramie działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły na rok 2024 zaplanowano szkolenia, które dotyczą zagadnień stanowiących kluczowe aspekty podlegające badaniu przy ocenie poziomu praworządności kraju, tj. dotyczące:

- rozwoju cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości:
  - szkolenie C24/24 „Dostęp do informacji o postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych” obejmujące następujące zagadnienia – podstawy prawne dotyczące doręczeń, zagadnienia intertemporalne, prawa i obowiązki podmiotu korzystającego z adresu doręczeń elektronicznych, doręczenia w postępowaniu cywilnym – pomiędzy pełnomocnikami, osobom fizycznym, osobom prawnym, organizacjom nieposiadającym osobowości prawnej, przedsiębiorcom, stronom niemającym miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu w Polsce lub innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Szkolenie zostało skierowane do sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych orzekających w wydziałach cywilnych, egzekucyjnych, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, gospodarczych, gospodarczych do spraw Krajowego Rejestru Sądowego i w wydziałach gospodarczych do spraw Rejestru Zastawów oraz asystentów sędziego orzekających w tych wydziałach, prokuratorów i asesorów prokuratury zajmujących się sprawami z zakresu prawa cywilnego,
  - szkolenie G8/24 „Elektroniczne postępowanie rejestrowe – wybrane zagadnienia” obejmujące następujące tematy – rejestracja prostej spółki akcyjnej oraz zgłoszonych przez spółkę zmian, rejestracja oraz zmiana

- danych podmiotów o podwyższonych wymogach prowadzenia działalności gospodarczej, repozytorium akt rejestrowych. Szkolenie zostało skierowane do sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych orzekających w wydziałach gospodarczych do spraw Krajowego Rejestru Sądowego oraz asystentów sędziego orzekających w tych wydziałach, prokuratorów i asesorów prokuratury,
- szkolenie G19/24 „Fundacje i stowarzyszenia w elektronicznym postępowaniu rejestrowym” – obejmujące następujące zagadnienia - fundacja i stowarzyszenie jako przedsiębiorcy: zakres, cechy i przedmiot działalności gospodarczej, fundacja i stowarzyszenie jako organizacja pożytku publicznego (OPP), reprezentacja fundacji i stowarzyszeń, fundacja rodzinna. Szkolenie zostało skierowane do sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych orzekających w wydziałach gospodarczych do spraw Krajowego Rejestru Sądowego oraz asystentów sędziego orzekających w tych wydziałach, prokuratorów i asesorów prokuratury;
  - działań podejmowanych w ramach walki z korupcją:
    - szkolenie O13/24 „Zagrożenia korupcyjne w pracy sędziego i prokuratora” obejmujące następujące zagadnienia – konflikt interesów, mechanizmy korupcyjne, możliwości ograniczania ryzyka wystąpienia korupcji, sposób postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji korupcyjnej, zasady postępowania w przypadku otrzymania lub próby wręczenia prezentu. Szkolenie zostało skierowane do sędziów, asesorów sądowych, a także prokuratorów i asesorów prokuratury,
    - szkolenie K51/24 „Korupcja w obrocie gospodarczym z uwzględnieniem odpowiedzialności karnej osób fizycznych i prawnych w związku z popełnieniem przestępstwa przekupstwa w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych krajowych i zagranicznych” obejmujące następujące zagadnienia - krajowe i międzynarodowe regulacje prawne dotyczące zwalczania korupcji funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, ze szczególnym uwzględnieniem Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy w międzynarodowych transakcjach handlowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 23 poz. 264), obszary przestępczości gospodarczej i korupcyjnej w Polsce, współpraca prokuratury z innymi organami państwowymi, metodyka prowadzenia postępowań z zakresu przekupstwa zagranicznych i krajowych funkcjonariuszy publicznych w związku z działalnością gospodarczą, ściganie w sprawach dotyczących korupcji – najczęściej spotykane sprawy, przegląd praktyki sądowej, zasady stosowania sankcji za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, w tym sankcji wobec osób prawnych. Szkolenie zostało skierowane do sędziów i asesorów sądowych orzekających w wydziałach karnych oraz prokuratorów, asesorów prokuratury i asystentów prokuratora,
    - szkolenie K41/24 „Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary”. Ministerstwo Sprawiedliwości kontynuuje prace nad nowelizacją ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Projektowane przepisy wprowadzą szereg istotnych zmian, które będą miały znaczący wpływ na działalność wielu podmiotów w Polsce. Z uwagi na znaczenie prawne projektowanych zmian uzasadnione jest przeprowadzenie szkolenia z tego zakresu. Szkolenie obejmuje następujące zagadnienia - podstawy, zakres i zasady odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, wykorzystanie

podmiotu zbiorowego do popełniania czynu zabronionego lub ukrycia nielegalnego pochodzenia środków, wybór i nadzór ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego, tzw. wina w organizacji podmiotu zbiorowego a odpowiedzialność podmiotu zbiorowego, ochrona sygnalistów, komórki organizacyjne nadzorujące przestrzeganie przepisów i zasad regulujących działalność podmiotów zbiorowych. Szkolenie zostało skierowane do sędziów i asesorów sądowych orzekających w wydziałach karnych oraz asystentów sędziego orzekających w tych wydziałach, prokuratorów, asesorów prokuratury i asystentów prokuratora;

- dostępu do informacji publicznej:
  - szkolenie O8/24 „RODO a dostęp do informacji publicznej” obejmujące następujące zagadnienia – podstawy prawne dotyczące ochrony danych osobowych oraz dostępu do informacji publicznej w Unii Europejskiej i w prawie krajowym, zasady przetwarzania danych osobowych, zgoda na przetwarzanie danych osobowych, RODO w sądach powszechnych – orzecznictwo TSUE, odpowiedzialność karno-finansowa w rozporządzeniu RODO. Szkolenie zostało skierowane do sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury,
  - szkolenie Z4/24 „Udzielanie informacji publicznej” obejmujące następujące zagadnienia – pojęcie zakres informacji publicznej, anonimizacja danych osobowych, terminy udzielania informacji publicznej i prawne aspekty odmowy jej udzielenia. Szkolenie zostało skierowane do prezesów i dyrektorów sądów powszechnych, prokuratorów kierujących powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury oraz urzędników powyższych jednostek wykonujących czynności związane z dostępem do informacji publicznej;
- wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka:
  - szkolenia: O5/24 „Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich”, O6/24 „Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach cywilnych – wpływ na stosowanie i wykładnię prawa krajowego”, O7/24 „Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach karnych – wpływ na stosowanie i wykładnię prawa krajowego”, które obejmują prezentację wybranych (aktualnych) orzeczeń TSUE oraz dotyczą wpływu orzecznictwa TSUE na praktykę sądową. Szkolenia zostały skierowane do sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury.

***15. Digitalisation (e.g. use of digital technology, particularly electronic communication tools, within the justice system and with court users, procedural rules, access to judgments online)***

Brak zaleceń Komisji w tym obszarze odzwierciedla pozytywną ocenę działań Polski w zakresie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. Na podkreślenie zasługują w tym względzie prace legislacyjne podjęte przez Polskę w zakresie proceduralnego utrzymania rozwiązań cyfrowych wprowadzonych w czasie pandemii COVID-19, m. in. w obszarze przeprowadzania rozpraw zdalnych w postępowaniu cywilnym, czy też wykorzystania doręczeń elektronicznych w sądownictwie powszechnym. Dodatkowo zaznaczyć należy wprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości na drodze legislacyjnej zmiany techniczno-organizacyjne w zakresie informatyzacji sądownictwa (tzw. „ustawa horyzontalna”), które pozwolą w sposób sprawny i wydajny kształtować politykę

informatyzacji, w tym cyfryzacyjną, w sądach powszechnych. Nowe przepisy mają m.in. na celu przeniesienie odpowiedzialności za zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych sądów w zakresie informatyzacji sądownictwa oraz ich obsługi informatycznej na dyrektora sądu apelacyjnego oraz nałożenie na dyrektora sądu apelacyjnego obowiązku kierowania działalnością administracyjną sądów działających na obszarze danej apelacji, dotyczącą realizacji zadań z zakresu informatyzacji sądów oraz obsługi informatycznej sądów. Ponadto ustawa „porządkuje” regulacje dotyczące informatyzacji sądownictwa oraz jednoznaczne określenie obowiązków i uprawnień sądów powszechnych i Ministra Sprawiedliwości w zakresie zadań związanych z projektowaniem, wdrażaniem, utrzymywaniem i rozwojem systemów teleinformatycznych zapewniających obsługę funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Cyfryzacja systemu sprawiedliwości jest również jednym z priorytetów kształtowanych przez Polskę w zakresie unijnej współpracy sądowej o charakterze transgranicznym (wprowadzane w sądownictwie powszechnym rozwiązania oparte o e-CODEX – cyfrową platformę umożliwiającą krajom członkowskim UE transgraniczną wymianę danych w obszarze prawa). Prace w obszarze cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości są w Polsce kontynuowane w ramach przyjętej Europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości na lata 2024-2028, w szczególności poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii (m. in. automatyzacja i robotyzacja).

Mocą wskazanej powyżej tzw. „ustawy horyzontalnej” zmieniono brzmienie art. 151 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego. Obecnie przepis ten daje możliwość zarządzenia „przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość (posiedzenie zdalne)”. Warunkiem takiej formy jest brak przeciwwskazań co do przeprowadzenia określonych czynności procesowych przy braku obecności stron na sali sądowej. Ustawodawca przewidział możliwość zarządzenia rozprawy zdalnej z urzędu, oraz na wniosek osoby chcącej uczestniczyć w postępowaniu w sposób zdalny. Termin w przypadku takiego wniosku wynosi 7 dni i biegnie od momentu zawiadomienia albo wezwania na posiedzenie. Co równie ważne, sąd informując uczestników o zarządzeniu rozprawy zdalnej informuje ich o możliwości pojawienia się na sali sądowej bądź obowiązku zgłoszenia chęci uczestnictwa w sposób zdalny. W takim przypadku termin zgłoszenia chęci wynosi 3 dni robocze przed wyznaczonym terminem posiedzenia. Jest to niezbędny czas, bowiem należy mieć na względzie potrzebę odpowiedniego zorganizowania rozprawy i aspekty techniczne.

Od 1 stycznia 2024 r. we wszystkich sądach powszechnych, w zakresie działalności administracyjnej sądu, obieg dokumentów odbywa się w ramach systemu teleinformatycznego (EZD PUW). Wobec powyższego, na mocy 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2023 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt w sądach powszechnych (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 180 i 234) we wszystkich sądach powszechnych (każdego szczebla) wprowadzono jednolitą instrukcję kancelaryjną sądów powszechnych oraz jednolity rzeczowy wykaz akt dla sądów powszechnych.

W kwestii e-rozpraw w postępowaniu karnym i cywilnym, warto wskazać, że, zgodnie z artykułem 374 § 4 zmienionego Kodeksu postępowania karnego, przewodniczący może zwolnić z obowiązku stawiennictwa na rozprawie oskarżonego, oskarżyciela posiłkowego albo oskarżyciela prywatnego, którzy są pozbawieni wolności, jeżeli zostanie zapewniony udział tych stron w rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających udział w rozprawie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W takiej sytuacji w miejscu ich przebywania ma być referendarz sądowy lub asystent sędziego, a także obrońca, chyba że ten stawi się w sądzie. Co ważne, wyłączone są z tego

m.in. sprawy o zbrodnie – w takich przypadkach obecność oskarżonego na sali sądowej jest obowiązkowa. W przypadku przeprowadzenia rozprawy zdalnej w stosunku do oskarżonego pozbawionego wolności, obrońca może zdecydować gdzie będzie wówczas przebywał. Może bowiem przebywać w miejscu pobytu oskarżonego, np. w pomieszczeniu budynku aresztu śledczego lub zakładu karnego albo stawić się na salę rozpraw. Jeżeli obrońca zdecyduje się przebywać na sali rozpraw, a oskarżony jest w innym miejscu, to kontakt z oskarżonym nie jest poufny, gdyż odbywa się przy użyciu urządzeń technicznych i podczas pobytu obrońcy na sali rozpraw. Dlatego też oskarżony lub obrońca mogą złożyć wniosek o zarządzenie przerwy w rozprawie w celu nawiązania kontaktu telefonicznego w miejscu umożliwiającym rozmowę bez udziału innych osób. Uczestnicy postępowania mogą składać wnioski oraz inne oświadczenia oraz dokonywać wszelkich czynności procesowych, ale wyłącznie ustnie do protokołu rozprawy. Ponadto na żądanie strony lub obrońcy, gdy przebywają oni w innym miejscu, sąd ma obowiązek odczytać treść pism złożonych do sprawy przed rozprawą, z którymi strona lub obrońca nie mogli się wcześniej zapoznać.

Obecnie w Polsce funkcjonuje Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych, który realizuje postulat udostępniania aktualnego orzecznictwa sądów powszechnych. W ramach Portalu Orzeczeń Sądu odbywa się publikacja treści orzeczeń (wraz z uzasadnieniem) wydawanych w tutejszym Sądzie. Orzeczenia dostępne są za darmo, bez potrzeby poprzedniej rejestracji użytkownika.

#### ***16. 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)***

Sprawozdawczość statystyczna realizowana jest poprzez organizowanie, koordynowanie, nadzorowanie i wykonywanie zadań z zakresu statystyki publicznej związanych z działalnością Ministra Sprawiedliwości. Sprawozdawczość statystyczna obejmuje działalność sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, w tym Zespołów kuratorskich, Opiniodawczych Zespołów Sądowych Specjalistów (OZSS), Zakładów poprawczych i Schronisk dla nieletnich, a także notariuszy i komorników sądowych. Głównym źródłem danych z zakresu wymiaru sprawiedliwości są sprawozdania statystyczne wypełniane w cyklach kwartalnych, półrocznych i rocznych w sposób narastający, kumulatywnie poprzez system informatyczny dedykowany dla potrzeb sprawozdawczości statystycznej Aplikacja Statystyczna SAP FIORI. Wybrane informacje nt. funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości udostępniane są na ogólnodostępnym portalu Informator Statyczny Wymiaru Sprawiedliwości (ISWS).

W polskich sądach sprawy przydzielane są sędziom za pomocą systemu teleinformatycznego służącego do losowego przydziału spraw i zadań sądu, działającego w oparciu o generator liczb losowych tzw. SLPS (System Losowego Przydziału Spraw). Sprawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy wśród podstaw tego wniosku znajduje się okoliczność dotycząca powołania sędziego, nie są przydzielane sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 oraz z 2023 r. poz. 1615).

**17. Geographical distribution and number of courts/jurisdictions (“judicial map”) and their specialisation, in particular specific courts or chambers within courts to deal with fraud and corruption cases.**

W strukturze sądów powszechnych znajduje się 11 sądów apelacyjnych, 47 sądów okręgowych oraz 319 sądów rejonowych. Szczegółowe określenie obszarów właściwości oraz zakresu spraw rozpoznawanych przez sądy powszechne zostało uregulowane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2462 i 2538). W Polsce sprawami korupcyjnymi zajmują się sądy powszechne (wydziały karne).

**C. Efficiency of the justice system**

**18. Length of proceedings**

**Other – please specify**

Rządząca koalicja prowadzi stały dialog z organizacjami pozarządowymi, które stworzyły projekt ustawy obywatelskiej o Trybunale Konstytucyjnym. W związku z sytuacją w Trybunale Konstytucyjnym, która jest przedmiotem postępowania Komisji Europejskiej w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przewiduje się przede wszystkim przyjęcie uchwały przez Sejm RP w sprawie statusu Trybunału Konstytucyjnego oraz przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Dnia 1 lutego 2024 r. z mocą wsteczną (*ex tunc*) od 1 stycznia 2024 r. weszła w życie ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122), która przyczynia się do zwiększenia efektywności wymiaru sprawiedliwości, między innymi z uwagi na to, że przewiduje podwyżki w wysokości 20% dla pracowników sądów i prokuratur. Fakt ten może przyczynić się do stabilizacji zatrudnienia w tych miejscach pracy oraz zwiększenia jej wydajności w zakresie obsługi kancelaryjno-merytorycznej, co z kolei może przyczynić się do skrócenia czasu trwania postępowań. Rząd dostrzega jednak konieczność rewizji przepisów samej ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji pracowniczych. Do takiej ustawy należy wprowadzić rozwiązania gwarantujące satysfakcjonujące wynagrodzenia dla pracowników, z uwzględnieniem mechanizmów pozwalających na motywowanie osób wykazujących największe zaangażowanie w wykonywanie zadań. Pracownicy sądów i prokuratury stanowią niezwykle istotny komponent wymiaru sprawiedliwości. Zapewniają oni sprawne działanie sądów i prokuratur, odciążają sędziów i prokuratorów od wykonywania czynności o charakterze technicznym i organizacyjnym, zapewniają obsługę interesantów, dbają o właściwy obieg dokumentów w danej instytucji oraz gwarantują ciągłość działania sądów i prokuratury. Jednocześnie w przedmiotowej sferze występują zasadnicze problemy, związane głównie z niezadawalającym poziomem wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratury. Powoduje to odpływ doświadczonej kadry, trudności w zakresie obsadzania wolnych stanowisk, a także zwiększenie obciążenia kadry sądów i prokuratury. Zjawiska te negatywnie wpływają na morale pracowników sądów i prokuratury, a także obniżają prestiż tego zawodu i dodatkowo osłabiają efektywność funkcjonowania sądów i prokuratur. Nowe regulacje w omawianej sferze powinny przede wszystkim przewidywać polepszenie sytuacji pracowników sądów i prokuratur w zakresie wynagrodzeń. Poziom tych wynagrodzeń powinien odpowiadać

specyficie pracy w sądach i prokuraturach, uwzględniać nakład pracy konieczny dla utrzymania ciągłości działania tych instytucji, a także pozwalać na efektywne zarządzanie personelem, w tym jego właściwe motywowanie.

W 2023 roku w obszarze przepisów dotyczących postępowania karnego (poprawiających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w sferze prawa karnego) została przyjęta ustawa z dnia 22 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo ustroju sądów powszechnych, ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1860, (tzw. „ustawa horyzontalna”), która znowelizowała m.in. przepisy ustawy z dnia czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, z późn. zm), oraz przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 127 z późn. zm.). We powyższych ustawach wprowadzono do porządku prawnego rozwiązania usprawniające i przyspieszające postępowanie karne na etapie jurysdykcyjnym, zwiększające ochronę interesów uczestników postępowania karnego, jak również podnoszące efektywność i szybkość zaspokojenia należności z zabezpieczenia majątkowego na mieniu stanowiącym przedmiot tego zabezpieczenia po uprawomocnieniu się wyroku.

W znowelizowanych przepisach kodeksu postępowania karnego, w szczególności:

- rozszerzono zakres funkcjonowania Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych na sprawy karne, co spowoduje przyspieszenie doręczeń pism na etapie jurysdykcyjnym i pozytywnie wpłynie na sprawność postępowań sądowych oraz ułatwi działania zawodowych pełnomocników (zgodnie z art. 133a § 1 Kodeksu postępowania karnego, który wejdzie w życie z dniem 14 marca 2024 r., Sąd dokonuje doręczeń pism prokuratorowi, obrońcy i pełnomocnikowi będącemu adwokatem lub radcą prawnym, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, przez umieszczenie ich treści w portalu informacyjnym);
- umożliwiono przeprowadzenie czynności przesłuchania świadka w postępowaniu przygotowawczym na odległość, z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Rząd dostrzega również konieczność wprowadzenia regulacji eliminujących z porządku prawnego instytucję skargi nadzwyczajnej. Trzeba zauważyć, że skarga ta została pomyślana jako kolejny nadzwyczajny środek kontroli orzeczeń sądowych, wnoszony jednak wyłącznie przez określone organy publiczne. Jako nadzwyczajny środek zaskarżenia skarga jest kolejnym wyjątkiem od zasady prawomocności orzeczeń. Wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej do systemu prawnego nie towarzyszyła refleksja nad tym, w jaki sposób instytucja ta powinna być systemowo powiązana z pozostałymi środkami prawnymi służącymi kwestionowaniu prawomocnych orzeczeń znanymi procedurze cywilnej i karnej. Wzruszenie orzeczenia po latach od jego wydania jest ponadto trudne do zaakceptowania ze względów systemowych i konstytucyjnych. Ustalona w nim indywidualna norma postępowania jest bowiem często przesłanką kolejnych zdarzeń i czynności, dokonywanych w zaufaniu do jej treści, a jej następcze wyeliminowanie prowadzi do dalszych sporów prawnych, angażuje siły i środki nie tylko stron takiego stosunku prawnego, lecz także ich następców prawnych. Do wyeliminowania z obrotu wadliwego orzeczenia powinno zatem dojść przy zastosowaniu instrumentów znanych już przepisom o postępowaniu cywilnym i karnym, możliwie szybko po wydaniu takiego orzeczenia. Żadne racje nie przemawiają za mnogością środków zaskarżenia, których elementy konstrukcyjne są tożsame.

Obecny Rząd jest respektuje orzeczenia międzynarodowych sądów i trybunałów. W związku z wątpliwościami związanymi z niezależnością Trybunału Konstytucyjnego,



które są obecnie przedmiotem postępowania przed TSUE w sprawie C-448/23 *Komisja przeciwko Polska*, przy publikacji najnowszych orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” np. z dnia 18 stycznia 2024 r. K 29/23 znajdują się wzmianki następującej treści: „Zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy”.

## **II. Anti-corruption framework**

***Where previous specific reports, published in the framework of the review under the UN Convention against Corruption, of GRECO, and of the OECD address the issues below, please make a reference to the points you wish to bring to the Commission’s attention in these documents, indicating any relevant updates, changes or measures introduced that have occurred since these documents were published.***

### ***19. Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the anti-corruption framework (if applicable)***

Opis ram instytucjonalnych zwalczania korupcji w Polsce przedstawiony w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 r. Dodatkowo należałoby uzupełnić te informacje, iż wyspecjalizowane Wydziały do Walki z Korupcją działają również na szczeblu Komend Wojewódzkich Policji, a w prokuraturze najpoważniejsze przypadki korupcji ścigane są przez jedenaście Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Organizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

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

***20. List any changes as regards relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention, detection, investigation and prosecution of corruption and the resources allocated to each of these authorities (the human, financial, legal, and technical resources as relevant), including the cooperation among domestic and with foreign authorities. Indicate any relevant measures taken to effectively and timely cooperate with OLAF and EPPO.***

Dnia 13 grudnia 2023 r. Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przystąpienie Polski do Prokuratury Europejskiej (EPPO), który Rząd zaakceptował. Przystąpienie do EPPO z pewnością zwiększy ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej i będzie silnym sygnałem stanowiącym o trwającym procesie przywracania praworządności w Polsce. Podjęcie współpracy

z innymi państwami przyczyni się do rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w całej Unii Europejskiej.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego współpracuje z Prokuratorem Krajowym na podstawie podpisanego porozumienia. W ramach tej współpracy prokuratura przekazuje co pół roku do ministerstwa informację na temat postępowań prowadzonych odnośnie do podmiotów wydatkujących środki unijne (podejrzenie szkody w budżecie ogólnym UE). Informacja taka jest analizowana, a następnie przekazywana Instytucjom Zarządzającym (dalej również: IZ). W każdym półroczu informacja taka zawiera dane dotyczące między 300 a 400 spraw. Ostatnia informacja wpłynęła do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR) 8 września 2023 i dotyczyła danych za I półrocze 2023 roku. Instytucje Zarządzające mają także możliwość przekazywania w trybie roboczym zapytań za pośrednictwem MFiPR poprzez dedykowany adres ministerialny do prokuratorów, z czego korzystają w procesie ochrony środków z budżetu ogólnego UE. W zakresie funduszy europejskich, oprócz postępowań karnych i administracyjnych na poziomie prawa krajowego, działania prowadzone są również przez instytucje w systemie wdrażania funduszy, zgodnie z wymogami właściwych rozporządzeń UE. Podejrzenia nadużyć finansowych jak i potwierdzone przypadki nadużyć rejestrowane są w zarządzanym przez OLAF systemie IMS (*Irregularity Management System*) odpowiednio jako IRQ3 i IRQ5. Rejestrowane są również nieprawidłowości (IRQ2). W ramach działań zapobiegającym nadużyciom finansowym, IZ dokonują rejestracji sygnałów ostrzegawczych o beneficjentach w systemie IMS Signals (mechanizm sygnalizacyjny w ramach *Irregularity Management System*). Obserwatorzy tych rejestracji w systemie, którzy zostali wyznaczeni w każdej instytucji systemu wdrażania (łącznie 132 użytkowników), wykorzystują zarejestrowane informacje/sygnały do wprowadzania zabezpieczeń prawidłowej realizacji umowy oraz w procesie kierunkowania kontroli w swoich programach. Środki efektywnej współpracy z OLAF to m.in. praktyka MFiPR polegająca na nadaniu pracownikom OLAF uprawnień użytkownika w systemie teleinformatycznym SL2014. Korzystając z tych uprawnień OLAF może samodzielnie prowadzić czynności rozpoznawcze (wstępne) i analityczne. Dodatkowe dane dla OLAF są sporządzane bez zbędnej zwłoki i przekazywane drogą mailową (w razie potrzeby mogą być chronione hasłem). Dzięki sprawnej współpracy z Ministerstwem, OLAF, po wstępnych analizach, podejmuje decyzje o zakresie przedmiotowym i podmiotowym swoich czynności, nawiązując kontakt z właściwymi instytucjami systemu wdrażania, które dysponują danymi szczegółowymi dotyczącymi projektów oraz danymi kontaktowymi osób odpowiedzialnych za ich realizację. W ramach niektórych z programów wprowadzone zostały podręczniki antykorupcyjne lub inne dokumenty informacyjne. Są one opublikowane na stronach internetowych programów. W podręcznikach zawarto informacje, jak można skontaktować się ze służbami OLAF (za pomocą elektronicznego Systemu Powiadamiania o Nadużyciach - Fraud Notification System, pocztą i e-mailem) oraz zamieszczono link, pod którym można znaleźć szczegółowe informacje w tym zakresie ([http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/report-fraud/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_pl.htm)).

Warto dodać, że zgodnie z ostatnim dostępnym corocznym raportem OLAF dostępnym na stronie: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/reports/annual-olaf-reports\\_en](https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/reports/annual-olaf-reports_en), Polska znalazła się na trzecim miejscu wśród krajów, w których przeprowadzono dochodzenia w sprawie wykorzystywania funduszy unijnych zarządzanych lub wydanych w całości lub w części na poziomie krajowym lub regionalnym. Więcej informacji na temat działań antykorupcyjnych znajduje się w poniższych punktach niniejszego kwestionariusza.

**21. Safeguards for the functional independence of the authorities tasked with the prevention and detection of corruption.**

Kwestie niezależności prokuratora uregulowane zostały w artykułach 7-9 ustawy Prawo o prokuraturze. Zgodnie ze wspomnianymi przepisami, prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, jednakże jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego. Prokurator Generalny, sprawujący jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości, polecenia podległym prokuratorom wydaje za pośrednictwem Prokuratora Krajowego, przy czym w szczególnie uzasadnionych wypadkach, z uwagi na dobro postępowania lub prawidłowość funkcjonowania prokuratury, Prokurator Krajowy może zażądać zmiany lub uchylecia polecenia Prokuratora Generalnego, chyba że dotyczy ono wszczęcia postępowania przygotowawczego. Wydawanie poleceń dotyczących czynności procesowych ma charakter transparentny. Są one wydawane na piśmie, a na żądanie prokuratora – wraz z uzasadnieniem. W razie przeszkody w doręczeniu polecenia w formie pisemnej dopuszczalne jest przekazanie polecenia ustnie, z tym że przełożony jest obowiązany niezwłocznie potwierdzić je na piśmie. Polecenie włącza się do akt sprawy. Ustawa Prawo o prokuraturze zawiera również rozwiązania pozwalające na wzruszenie poleceń prokuratora przełożonego. Jeżeli prokurator, do którego skierowano polecenie dotyczące treści czynności procesowej nie zgadza się z nim, może żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. O wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie. Dodać należy, iż prokurator przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Zmiana lub uchylene decyzji również wymagają jednak formy pisemnej i również są włączane do akt sprawy. W zakresie kompetencji prokuratora przełożonego pozostaje również powierzenie podległym prokuratorom wykonywania czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie do jego właściwości. Prokurator przełożony może także przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności. Podkreślić także należy, że Polski system prawny nie przewiduje żadnych uregulowań, które wymagałyby od prokuratora uzyskania zgody przedstawicieli władzy wykonawczej na wszczęcie, kontynuację lub umorzenie śledztwa lub występowanie w określony sposób jako oskarżyciel publiczny przed sądem.

**22. Information on the implementation of measures foreseen in the strategic anti-corruption framework (if applicable). If available, please provide relevant objectives and indicators**

Poprzednia strategia – tj. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji obowiązywał w latach 2014-2019 i nie przyjęto analogicznego dokumentu strategicznego na lata następne. Tym niemniej w Departamencie do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej opracowano datowane na 13 lipca 2023 roku wytyczne Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego - Prokuratora Krajowego, które w dniu 14 lipca 2023 roku przekazane zostały drogą służbową do realizacji wszystkim prokuratorom powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, za pośrednictwem Prokuratorów Regionalnych oraz Naczelników Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej. Przedmiotowe wytyczne, które zastąpiły uprzednie pisma instrukcyjne dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej z sierpnia 2021 roku, zawierają szczegółowe instrukcje dotyczące skutecznego wykrywania i ścigania

przestępstwa korupcji zagranicznej. Wytyczne powstały w wyniku realizacji zaleceń wystosowanych przez Grupę Roboczą OECD do spraw Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych (WGB OECD), po zakończonej Fazie 4 przeglądu ewaluacyjnego Polski.

## **B. Prevention**

### **23. Measures to enhance integrity in the public sector and their application (including as regards incompatibility rules, revolving doors, codes of conduct, ethics training)**

### **24. General transparency of public decision-making (including rules on lobbying and their enforcement, asset disclosure rules and enforcement, gifts policy, transparency of political party financing)**

Sprostowania wymaga błędny zapis zawarty w Sprawozdaniu na temat praworządności w 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi „rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową wobec urzędników publicznych”. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (a właściwie minister właściwy do spraw administracji publicznej) prowadzi jedynie rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Potwierdzenie takiego stanowiska znajduje się w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.), który wśród spraw obejmowanych przez dział „administracja publiczna” wymienia „prowadzenie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową”. Należy także zwrócić uwagę, że w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów funkcjonuje Komisja rozpatrująca wnioski o wyrażenie zgody na zatrudnienie osób, które pełniły funkcje publiczne, która działa na podstawie art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1090).

### **25. Rules and measures to prevent and address conflicts of interest in the public sector. Please specify the features and scope of their application (e.g. categories of officials concerned, types of checks and corrective measures depending on the category of officials concerned)**

***For questions 23 25, please provide figures on their application, such as number of detected breaches/irregularities of the various rules in place and the follow up given (investigations, sanctions, etc.)***

### **26. Measures in place to ensure whistleblower protection and encourage reporting of corruption, including the number of reports received and the follow-up given**

Obecnie instytucje i urzędy w Polsce chronią sygnalistów w oparciu o przepisy dotyczące procedury skargowej, ujętej w Dziale VIII. Skargi i wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775). O zachęcanie do

zgłaszania korupcji oraz ochronę sygnalistów zadbano również w systemie funduszy europejskich, gdzie zapewniono możliwość zgłaszania nieprawidłowości lub podejrzeń o nieprawidłowościach poprzez adresy e-mail lub specjalne formularze znajdujące się na stronach internetowych programów. IZ w swoich procedurach określiły opis procedowania ze zgłoszeniami oraz sposób zapewnienia ochrony sygnalistom. O ochronę sygnalistów zadbano także na poziomie beneficjentów, wpisując do umów o dofinansowanie zakaz wyciągania negatywnych konsekwencji wobec pracowników, którzy zgłoszą nieprawidłowość. Mechanizm zapewnia też możliwość dokonywania zgłoszeń anonimowych. Przykłady formularzy dla sygnalistów można znaleźć między innymi na następujących stronach internetowych:

- <https://nieprawidlowosci.mfipr.gov.pl/bazy/konsultacje-spoeczne/eaplikacja-konsultacje.nsf/byDocuments.xsp>
- <https://www.gov.pl/web/nfosisgw/zglos-nieprawidlowosc>
- <https://www.pois.gov.pl/strony/zglaszanie-nieprawidlowosci/>

## **27. Sectors with high risks of corruption in your Member State:**

### **- Measures taken/envisaged for monitoring and preventing corruption and conflict of interest in public procurement**

Mając na względzie podnoszone w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce obawy ryzyka korupcji w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych – w kontekście wskazywanych „klauzul bezkarności” (str. 23) oraz wprowadzonych w 2022 r. regulacji art. 44 i art. 48 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2185), należy wskazać, że Polska nie identyfikuje podwyższonego – na tle innych państw członkowskich UE – ryzyka korupcji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Potwierdzają to dane przywołane przez Komisję Europejską w rzeczonym Sprawozdaniu (przypis dolny nr 152), z których wynika, iż odsetek polskich przedsiębiorców wskazujących na istnienie problemu korupcji przy udzielaniu zamówień jest niższy od średniej unijnej.

Jednocześnie należy podkreślić, że Polska wdrożyła efektywne rozwiązania o charakterze prawnym oraz instytucjonalnym mające na celu zapewnienie równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości procesu udzielania zamówień, co znacząco ogranicza ryzyko wystąpienia potencjalnych zachowań korupcyjnych oraz konfliktów interesów. Rozwiązania prawne, zastosowane w polskim systemie zamówień publicznych to obligatoryjna jawność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 18 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 z późn. zm., dalej: pzp), z którą wiąże się obowiązek zamawiającego do udzielania wykonawcom dostępu do informacji i dokumentów związanych z postępowaniem (z wyjątkiem tych zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa), dostęp do protokołu postępowania, a także obowiązkowe publikowanie ogłoszeń dotyczących udzielania zamówienia o wartościach niższych niż progi unijne (przed udzieleniem zamówienia oraz po udzieleniu zamówienia) w krajowym publikatorze jakim jest Biuletyn Zamówień Publicznych. Istotną rolę w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom przy udzielaniu zamówień odgrywa efektywny system środków ochrony prawnej, a także pełna elektroniczna zamawianie publicznych udzielanych na podstawie pzp, w tym zamówień o wartości poniżej progów unijnych. Na gruncie krajowych przepisów istnieją również rozwiązania zapobiegające powstawaniu konfliktów interesów w postaci obowiązku składania przez osoby zaangażowane w udzielanie zamówienia publicznego oświadczeń

o braku istnienia konfliktu interesów (art. 56 pzp). Oświadczenia składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Rozwiązania o charakterze instytucjonalnym to ustanowienie systemu rozproszonej kontroli udzielania zamówień, z wiodącą rolą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto, zamawiający należący do sektora finansów publicznych, którzy naruszają wybrane przepisy pzp, w tym te gwarantujące przejrzystość postępowania i równość wykonawców, mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednocześnie wskazać należy, że ewentualne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych w Polsce ograniczane jest także przez działalność instytucji powołanych do walki z korupcją, takich jak CBA oraz policja.

***- list other sectors with high risks of corruption and the relevant measures taken/envisaged for monitoring and preventing corruption and conflict of interest in these sectors (e.g. healthcare, citizen/residence investor schemes, urban planning, risk or cases of corruption linked to the disbursement of EU funds, other), and, where applicable, list measures to prevent and address corruption committed by organised crime groups (e.g. to infiltrate the public sector)***

W celu zapewnienia jawności procesu realizacji zamówień zakupów, Polska zobowiązała beneficjentów realizujących zamówienia o wartości powyżej 50 tysięcy złotych netto (a nie zobowiązanych do stosowania pzp do publikacji ogłoszeń o zamówieniu na dedykowanej do tego stronie internetowej. Aplikacja znajduje się pod następującym adresem: <https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl>. Narzędzie to jest unikatowe w skali Unii Europejskiej i zwiększa znacząco kontrolę społeczną wydatków publicznych współfinansowanych z funduszy UE.

W celu zapobiegania i monitorowania korupcji i konfliktowi interesów, w programach wprowadzono system zarządzania i kontroli obejmujący:

- rozdzielność funkcji związanych z wdrażaniem projektów,
- obowiązek składania deklaracji bezstronności (których wiarygodność podlega kontroli) przez pracowników wykonujących zadania związane z wdrażaniem programów<sup>2</sup>,
- identyfikowanie stanowisk wrażliwych oraz obowiązek szkoleń antykorupcyjnych dla osób zajmujących te stanowiska,
- wprowadzenie zasad etyki/polityki antykorupcyjnej w poszczególnych instytucjach,
- centralny system informatyczny,
- obowiązek analizy dostępnych danych przy wykonywaniu zadań związanych z wydatkowaniem, kontrolą, zatwierdzaniem środków unijnych,
- obowiązek niezwłocznego poinformowania bezpośredniego przełożonego o stwierdzeniu lub podejrzeniu wystąpienia konfliktu interesów/korupcji,
- bieżącą kontrolę wewnątrz instytucji (weryfikacja realizacji zadań przez przełożonych, weryfikacja dokumentacji w oparciu o zasadę 'dwóch par oczu'),
- kontrole systemowe,

---

<sup>2</sup> Oświadczenie składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań – zgodnie z art. 68a ust. 9 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

- kontrole projektów, w tym projektów pomocy technicznej (zarówno weryfikacja administracyjna, jak i kontrola na miejscu),
- kontrole krzyżowe,
- coroczne przeprowadzanie analizy ryzyka nadużyć na szkodę finansową Unii Europejskiej,
- możliwość zgłaszania sygnałów o nadużyciach na specjalnie utworzoną skrzynkę pocztową.

### **28. Any other relevant measures to prevent corruption in public and private sector**

Przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym wymaga rozwiązań systemowych tworzących trwałą politykę antykorupcyjną i stabilne, wyposażone w odpowiednie kompetencje organy ścigania. W podejmowanych działaniach uwzględnia się:

- ustanowienie mechanizmów gwarantujących zwalczanie monopolu związanego z podejmowaniem decyzji (m.in. decentralizacja procesu decyzyjnego, rotowanie składem gremiów decyzyjnych, ograniczenie liczby decyzji podejmowanych indywidualnie);
- zminimalizowanie uznaniowości decyzji (tworzenie jasnych i prostych przepisów prawa ograniczających decydentom możliwość ich swobodnej interpretacji);
- ustalenie szerokiego zakresu odpowiedzialności (karnej, dyscyplinarnej, politycznej) za podejmowane decyzje;
- nieuchronność sankcji za łamanie przez urzędników, egzekwowanie przepisów prawa za zachowania korupcyjne;
- ustalenie i monitorowanie standardów działania wymiaru sprawiedliwości – także tych odnoszących się do sfery etycznej (m.in. przejrzyste relacje między sędziami i stronami procesowymi, transparentny model przydziału spraw, publikowanie akt procesowych i orzeczeń sądowych);
- propagowanie merytokracji w administracji publicznej (główne kryterium obsadzania stanowisk w sektorze publicznym powinno wiązać się z wykształceniem i kompetencjami, a nie być determinowane „kluczem rodzinnym bądź partyjnym”);
- oferowanie odpowiedniej płacy w administracji publicznej;
- tworzenie przejrzystych struktur zarządzania oraz zwiększanie rozliczalności i przejrzystości, szczególnie w zakresie świadczenia usług publicznych;
- likwidację barier administracyjnych, wprowadzenie przejrzystych przepisów odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej), oraz ograniczenie biurokratycznej kontroli nad gospodarką;
- ograniczenie uznaniowości decyzji organów administracji publicznej;
- wspieranie wolnych mediów i budowa społeczeństwa obywatelskiego;
- ochronę sygnalistów przed możliwością odwetu za zgłaszane nieprawidłowości;
- tworzenie agencji antykorupcyjnych, usprawnienie aparatu ścigania, zwiększenie odpowiedzialności urzędników i polityków (np. przez osobistą odpowiedzialność finansową za podejmowane decyzje);
- zapewnienie i rozwijanie niezależności sądów.

### **C. Repressive measures**

### **29. Criminalisation, including the level of sanctions available by law, of corruption and related offences, including foreign bribery.**

W stosunku do stanu prawnego przedstawionego w Sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 roku doszło do kolejnych zmian w zakresie kryminalizacji przestępstw korupcyjnych oraz ich ustawowego zagrożenia. W szczególności, na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 1 października 2023 roku, w art. 228 kodeksu karnego (przekupstwo bierne) dodano § 5a wprowadzający kwalifikowany typ przekupstwa polegającego na przyjmowaniu korzyści majątkowej wielkiej wartości albo jej obietnicy. Wielka wartość korzyści majątkowej zdefiniowana została poprzez analogię do pojęcia mienia wielkiej wartości określonego w art. 115 § 6 kodeksu karnego tj. mienia, którego wartość w chwili popełnienia czynu zabronionego przekraczała 1 000 000 złotych. Zagrożenie ustawowe tego kwalifikowanego typu korupcji biernej przewidziano w rozmiarze od 3 do 20 lat pozbawienia wolności. Korupcji biernej przy użyciu mienia wielkiej wartości odpowiada, wprowadzony na mocy tej samej nowelizacji kodeksu karnego, analogiczny kwalifikowany typ korupcji czynnej przewidziany w artykule 229 § 4a kodeksu karnego, który również zagrożony został karą od 3 do 20 lat pozbawienia wolności. Na mocy na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, doszło również do modyfikacji znamion przestępstw czynnej i biernej płatnej protekcji, stypizowanych w art. 230 i 230a kodeksu karnego. Przede wszystkim rozszerzono zakres kryminalizacji biernej płatnej protekcji przyjmując, iż może ona polegać nie tylko na powoływaniu się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznym, lecz również w przedsiębiorstwie państwowym, spółce handlowej z udziałem Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej. Zakres kryminalizacji płatnej protekcji uzupełniono również o typ uprzywilejowany – tj. przypadek mniejszej wagi, zagrożony karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Z kolei znamiona czynnej płatnej protekcji z art.230a kodeksu karnego, uzupełniono poprzez odesłanie do, opisanej powyżej, rozszerzonej kategorii podmiotów wymienionych w znowelizowanym art. 230 Kodeksu karnego. Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw dodała do kodeksu karnego art. 306b, w którym przewidziano kwalifikowane typy biernej korupcji menadżerskiej (art. 296a § 1 kodeksu karnego), wprowadzając jej zagrożenie karą pozbawienia wolności od lat 3 do 20, w przypadku jeśli wartość żądanej lub przyjmowanej korzyści majątkowej wyniosła równowartość mienia o wartości większej niż pięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości – tj. więcej niż 5 000 000 złotych. W przypadku, jeśli w grę wchodzi dziesięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości, art. 306b § 2 kodeksu karnego przewidział dla osób żądających lub przyjmujących taką korzyść majątkową, karę pozbawienia wolności od lat 5 do 25.

***30. Data on the number of investigations, prosecutions, final judgments and application of sanctions for corruption offences (differentiated by corruption offence if possible), including for legal persons 6 Please include, if available the number of (data since 2022 or latest available data): indictments; first instance convictions, first instance acquittals; final convictions; final acquittals; other outcomes (final) (i.e. excluding convictions and acquittals); cases and high level and complex corruption cases and their transparency, including as regards to the implementation of EU funds.***

Oprócz rejestracji nadużyć oraz nieprawidłowości w systemie IMS, wszelkie podejrzenia nadużyć zgłaszane są do organów ścigania, które następnie mogą wszcząć postępowania karne. W przypadku potwierdzenia wystąpienia nadużycia – zgodnie z klauzulami dotyczącymi niekwalifikowalności wydatków obarczonych nieprawidłowością lub nadużyciem zawartymi w dokumentach programowych – następuje wycofanie wydatków



zadeklarowanych do Komisji Europejskiej, rozwiązanie umowy o dofinansowanie projektu oraz wystąpienie o zwrot środków wypłaconych beneficjentowi. Beneficjent zostaje również wpisany do rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych ze środków europejskich. W przypadku wykrycia nieprawidłowości i odmowy zwrotu środków przez beneficjenta, odpowiednie organy mogą również wszcząć postępowanie administracyjne (zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego). W wybranych programach, informacje o zakończonych i trwających postępowaniach karnych są przekazywane do Komisji w ramach Roczego Podsumowania Sprawozdań z Audytów i Kontroli.

#### Dane statystyczne na temat przestępczości korupcyjnej:

wyszczególnienie	wpływ spraw		akty oskarżenia i wnioski o wyrok skazujący	
	2022 r.	2023 r.	2022 r.	2023 r.
art. 228 k.k.	618	566	114	106
art. 229 k.k.	971	796	609	499
art. 230 k.k.	206	156	65	47
art. 230a k.k.	75	55	33	31
art. 231 k.k.	21 173	20 840	307	307
art. 231 § 2 k.k.	516	510	111	135
art. 250a k.k.	5	6	2	5
art. 296a k.k.	77	68	19	17
art. 296b k.k.	6	6	2	1
art. 305 k.k.	271	232	42	51
Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2048).				
art. 46	0	4	0	1
art. 48	0	0	0	0
art. 54 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t.j.	1	1	0	0

Dz. U. z 2023 r. poz. 826 z późn. zm.).				
---	--	--	--	--

***31. Potential obstacles to investigation and prosecution as well as to the effectiveness of criminal sanctions of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation, procedural rules, statute of limitations, cross-border cooperation, pardoning)***

Należy mieć na uwadze, iż na forum Rady UE aktualnie trwają prace nad projektem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania korupcji, zastępującej decyzję ramową Rady 2003/568/WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371. Projekt dyrektywy jest co do zasady spójny z obowiązującym systemem polskiego prawa krajowego, a cele dyrektywy wpisują się w politykę Rządu RP zmierzającą do bezkompromisowego zwalczania zjawisk korupcyjnych. Uchybienia w zakresie uczciwości, nieujawnione konflikty interesów lub poważne naruszenia zasad etycznych mogą przerodzić się w działania korupcyjne, jeżeli pozostawi się je bez odpowiedniej reakcji. Nowe ogólnounijne formy zapobiegania korupcji ograniczą potrzebę stosowania represji karnych i przyniosą dalsze korzyści w postaci zwiększenia skuteczności administracji publicznej w Polsce.

***32. Information on effectiveness of non criminal measures and of sanctions (e.g. recovery measures and administrative sanctions) on both public and private offenders.***

***Other please specify***

**III. Media pluralism and media freedom**

***33. Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding media pluralism and media freedom (if applicable)***

W odniesieniu do rekomendacji wzmocnienia przepisów i mechanizmów służących poprawie niezależnego zarządzania i zwiększenia niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych, w Polsce rozpoczęły się prace nad zmianą regulacji dotyczących mediów publicznych, które będą realizować założenia Europejskiego Aktu o Wolności Mediów. W odniesieniu do drugiego zalecenia dotyczącego zapewnienia uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym, wskazać należy, iż organem odpowiedzialnym za udzielanie licencji/koncesji nadawcom jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która jako organ państwowy działający na podstawie i w granicach prawa. Regulacjami określającymi zasady przyznawania koncesji są ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1722 z późn. zm.) – dalej: „urit” oraz ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.). Podkreślić jednocześnie należy, iż od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady w przedmiocie koncesji służy odwołanie do sądu.

#### **A. Media authorities and bodies**

##### **34. Measures taken to ensure the independence, enforcement powers and adequacy of resources (financial, human and technical) of media regulatory authorities and bodies**

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami, organem właściwym w sprawach radiofonii i telewizji jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Zasady, tryb działania, organizację oraz szczegółowe zasady powoływania członków KRRiT określa urt, wraz z późniejszymi nowelizacjami. W skład Rady wchodzi (po nowelizacji ustawy z 29 grudnia 2005 roku) 5 członków. Są oni wybierani przez: Sejm – 2 członków, Senat – 1, Prezydenta RP – 2. Kadencja członków KRRiT wynosi 6 lat, może być skracana wspólną decyzją Sejmu i Senatu (o odrzuceniu dorocznego sprawozdania) zatwierdzoną przez prezydenta RP. Ta sama osoba nie może zostać ponownie wybrana na pełną kadencję. Ze swojego grona Rada wybiera przewodniczącego i zastępcę (na wniosek przewodniczącego). Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem państwowym samodzielnie określającym swój budżet, który realizowany jest w części 09 budżetu państwa.

##### **35. Conditions and procedures for the appointment and dismissal of the head / members of the collegiate body of media regulatory authorities and bodies**

Do uwag wskazanych w pkt 34 dodać należy, że powoływanie członków Krajowej Rady przez różne organy władzy państwowej ma na celu przyczynienie się do niezależności samej Krajowej Rady i jej członków. Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 2006 r. w sprawie K 4/06 struktura wewnętrzna Krajowej Rady „zapewnia, w realizacji konstytucyjnie określonych zadań, równowagę między władzą ustawodawczą i wykonawczą (art. 10 Konstytucji)”. Jednocześnie w zakresie odwołania członków Krajowej Rady dotychczasowe przepisy ustawy o radiofonii i telewizji wskazywały, iż w celu odwołania członków KRRiT – konieczne było odrzucenie sprawozdania przez Sejm i Senat, a następnie potwierdzenie wygaśnięcia kadencji przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwały Sejmu i Senatu, a także ewentualne postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie wymagały jednak uzasadnienia – w celu dostosowania polskich przepisów do brzmienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (dalej jako: „dyrektywa 2018/1808) nałożony został obowiązek uzasadniania działań podejmowanych w tym zakresie. Należy podkreślić, że odwołanie członków KRRiT wymaga jednorodnego działania trzech niezależnych organów – Sejmu, Senatu i Prezydenta RP. Konieczność podjęcia takiej samej decyzji przez każdy z tych organów stanowi znaczącą gwarancję niezależności KRRiT.

##### **36. Existence and functions of media councils or other self-regulatory bodies**

Urit oraz ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914) zawierają gwarancje niezależności dziennikarskiej, pozostawiając jednocześnie środowisku dziennikarskiemu swobodę zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń dziennikarskich. Podkreślić należy, iż prawidłowy i efektywny rozwój mechanizmów samoregulacji wymaga podjęcia działań ze strony samego środowiska dziennikarskiego.

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

***37. Measures taken to ensure the fair and transparent allocation of state advertising (including any rules regulating the matter)***

Kwestie wydatkowania środków publicznych na reklamę publiczną podlegają ogólnym zasadom określonym w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605).

***38. Safeguards against state / political interference, in particular:***

***- safeguards to ensure editorial independence of media (private and public)***

Podstawowe gwarancje dotyczące niezależności mediów zarówno prywatnych jak i publicznych znajdują się w urit. Zgodnie z art. 13 ust. 1 urit nadawca kształtuje program samodzielnie w zakresie zadań określonych w art. 1 ust. 1 urit i ponosi odpowiedzialność za jego treść. Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 1 urit, nałożenie na nadawcę obowiązku lub zakazu rozpowszechniania określonej audycji lub przekazu może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy. Przepis art. 13 ust. 1 urit wyraża zatem zasadę samodzielności nadawcy w kształtowaniu programu, zwaną także zasadą autonomii programowej lub niezależności redakcyjnej nadawcy. Została ona odwzorowana w odniesieniu do dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie w art. 47a urit deklarującym ich samodzielność w kształtowaniu katalogu audycji. Zasada autonomii programowej jest podstawową zasadą systemu radiofonii i telewizji. Stanowi ona emanację konstytucyjnej wolności wypowiedzi (art. 54 Konstytucji RP) powiązanej z wolnością prasy i środków przekazu (art. 14 Konstytucji RP), a uznawanej nie tylko za wolność jednostki, ale także za zasadę ustrojową. Jednocześnie, zwłaszcza w odniesieniu do nadawców niepublicznych, samodzielność w kształtowaniu programu ma istotny wymiar gospodarczy i stanowi jeden z przejawów wolności działalności gospodarczej.

***- specific safeguards for the independence of heads of management and members of the governing boards of public service media (e.g. related to appointment, dismissal), safeguards for their operational independence (e.g. related to reporting obligations and the allocation of resources) and safeguards for plurality of information and opinions***

Z uwagi na intensywne prace na poziomie europejskim nad projektem rozporządzenia Europejski Akt o Wolności Mediów, w szczególności jego art. 5, konieczne będą zmiany w polskich regulacjach. Zgodnie z art. 21 urit publiczni nadawcy realizują misję publiczną, oferując na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością

przekazu. Jednocześnie w wyniku pełnego uwzględnienia Komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/C 257/01/) (Dz. Urz. UE C 257 z 27.10.2009), wprowadzone zostały do polskiego systemu prawnego karty powinności, które szczegółowo określają sposób realizowania misji publicznej wraz ze wskazaniem sposobu finansowania, w okresie kolejnych pięciu lat kalendarzowych.

Po 13 grudnia 2023 r. rozpoczęto proces odpolitycznienia mediów publicznych w Polsce. Pierwszym krokiem było odwołanie władz mediów publicznych, powołanych przez Radę Mediów Narodowych, której *ratio legis* jest sprzeczne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r. w sprawie K 13/16. Aktualnie spółki mediów publicznych zostały postawione w stan likwidacji, by przeprowadzić niezbędną restrukturyzację i zagwarantować odbiorcom wynikający z obowiązujących w Polsce przepisów pluralizm informacyjny.

***- information on specific legal provisions and procedures applying to media service providers, including as regards granting/renewal/termination of licences, company operation, capital entry requirements, concentration, and corporate governance***

Rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji. Natomiast organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący Krajowej Rady, który podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady radiofonii i Telewizji. Zasady udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów zostały uregulowane w rozdziale 5 ustawy o radiofonii i telewizji, z jednoczesnym odpowiednim stosowaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie. Zasady rozpowszechniania niektórych programów telewizyjnych i rozprowadzanie programów uregulowane zostało w rozdziale 6 ustawy o radiofonii i telewizji, natomiast dostarczanie audiowizualnej usługi medialnej na żądanie w rozdziale 6a powyższej ustawy. Co do zasady podmioty działające na rynku medialnym korzystają ze swobody działalności gospodarczej. Obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące koncentracji w mediach są jednymi z najbardziej liberalnych regulacji w całej Unii Europejskiej. Polskie przepisy dotyczące koncentracji są zgodne z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw.

***39. Transparency of media ownership and public availability of media ownership information, including on direct, indirect and beneficial owners as well as any rules regulating the matter***

Obowiązujące w Polsce przepisy stanowią implementację postanowień dyrektywy 2018/1808. Zgodnie z przyjętymi regulacjami rozszerzone zostały obowiązki informacyjne polskich nadawców oraz podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie. Zgodnie z art. 14a ust 1 pkt 2a urit, nadawca musi zapewniać łatwy, bezpośredni i stały dostęp do nazwisk osób wchodzących w skład jego organów. Ponadto na podstawie art. 14a ust. 1a urit nadawca prowadzący działalność gospodarczą w formie spółki prawa handlowego jest obowiązany do zapewnienia odbiorcom łatwego, bezpośredniego i stałego dostępu do informacji dotyczących – w zależności od formy prawnej prowadzonej działalności – wspólników, komplementariuszy, udziałowców lub akcjonariuszy. Dla tych samych celów, nadawca ma obowiązek informować o działalności jego, lub podmiotów wchodzących w tej samej grupy kapitałowej na rynkach medialnych (dostarczania usług medialnych oraz wydawania prasy). Nadawca jest obowiązany do

zapewnienia odbiorcom łatwego, bezpośredniego i stałego dostępu do danych identyfikujących beneficjentów rzeczywistych danego nadawcy ujawnionych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych, o którym mowa w art. 55 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Takie samo rozwiązanie wprowadzone zostało w art. 47c dotyczącym działalności podmiotów dostarczających audiowizualną usługę medialną na żądanie. Ponadto stosownie do postanowień dyrektywy nałożony został obowiązek zapewnienia usługobiorcom usług medialnych łatwego, bezpośredniego i stałego dostępu do informacji o państwie członkowskim sprawującym nad nim jurysdykcję. W konsekwencji powyższej regulacji usługobiorcy uzyskują możliwość pełnej identyfikacji dostawcy usług medialnych.

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

#### ***40. Rules and practices guaranteeing journalist's independence and safety, including as regards protection of journalistic sources and communications, referring also, if applicable, to follow-up given to alerts lodged with the Council of Europe's Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists.***

Podstawowym aktem prawnym regulującym pracę dziennikarza jest ustawa Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1914). Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Organy państwowe zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej stwarzają prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiające działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw.

Dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. Zadaniem dziennikarza jest służba społeczeństwu i państwu.

Ustawa Prawo prasowe nakłada na dziennikarzy następujące obowiązki i zakazy: 1) obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych; 2) zakaz publikacji danych osobowych i wizerunku stron postępowania i świadków; 3) zakaz publikacji informacji bez zgody osób udzielających informacji; 4) zakaz wypowiedzania w prasie opinii co do rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym przed wydaniem orzeczenia w I instancji; 5) zakaz publikowania informacji utrwalonych fonicznie lub wizualnie bez zgody osób udzielających informacji; 6) wymóg autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi, o ile nie była ona uprzednio publikowana; 7) zakaz publikowania informacji, jeżeli osoba udzielająca jej zastrzegła to ze względu na tajemnicę zawodową; 8) obowiązek zachowania w tajemnicy danych informatorów.

Tajemnica zawodowa dziennikarzy jest uregulowana w dwóch aktach prawnych: w Prawie prasowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1914), które określa treść tajemnicy dziennikarskiej, jej zakres przedmiotowy i podmiotowy, a także zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy, oraz w Kodeksie postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 37). Ustawodawca w kodeksie określa tajemnicę zawodową dziennikarza w systemie zakazów dowodowych, jak również zwolnienia dziennikarza z obowiązku zachowania tajemnicy w postaci składania zeznań w procesie karnym.

Do odpowiedzialności za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego stosuje się zasady przewidziane w Kodeksie cywilnym. Ustawa Prawo prasowe wprowadza dodatkowe reguły. Dotyczą one między innymi podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie, czyli osoby, która jest pozwana, na przykład w procesie o naruszenie dóbr osobistych. Odpowiedzialność cywilną za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego ponoszą autor, redaktor lub inna osoba, którzy spowodowali opublikowanie materiału.

Ustawa określa także przestępstwa prasowe, które stanowią *lex specialis* względem unormowań kodeksu karnego, tj.: przestępstwo wywierania presji na dziennikarza, przestępstwo tłumienia lub utrudniania krytyki prasowej, odwetu za krytykę prasową, przestępstwo wydawania prasy bez rejestracji lub zawieszzonej, przestępstwo uchylania się od publikacji komunikatu, ogłoszenia urzędowego, listu gończego, przestępstwo rozpowszechniania materiału prasowego objętego przypadkiem lub prasy stanowiącej dowód rzeczowy, pozostałe przestępstwa prasowe, przestępstwo dopuszczenia do karalnej publikacji, przestępstwo publikacji bez autoryzacji.

#### **41. Law enforcement capacity, including during protests and demonstrations, to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists**

Celem obecności dziennikarzy na demonstracjach – także nielegalnych – jest by przekazywać rzetelne informacje i nagłaśniać ewentualne nieprawidłowości. Przedstawiciele mediów nie mogą się obawiać, że staną się ofiarami przemocy, prześladowania, czy retorsji. Na państwie ciąży obowiązek ochrony dziennikarzy przed zagrażającymi ich bezpieczeństwu zachowaniami uczestników demonstracji bądź kontrdemonstracji. Nie może on być jednak wykorzystywany jako pretekst do tego, aby w sposób nieuzasadniony ograniczać dziennikarzom możliwość swobodnego ich relacjonowania (np. poprzez odmowę dostępu do miejsca demonstracji). Wszelkie restrykcje muszą mieć rzeczywiste podstawy, adekwatny zakres i wymagają indywidualnej analizy. Muszą być zatem proporcjonalne.

Bardzo ważne jest, aby bezpieczeństwo dziennikarzy oraz swoboda wykonywania przez nich zadań były respektowane zarówno przez służby policyjne zabezpieczające dane wydarzenie, jak i przez jego uczestników. Prawo do relacjonowania demonstracji przysługuje dziennikarzom niezależnie od tego, czy zgromadzenia mają legalny charakter czy pokojowy przebieg. Nielegalna demonstracja czy agresywny przebieg zgromadzenia może tym bardziej uzasadniać dostęp mediów. Większe jest wtedy ryzyko zastosowania środków przymusu wobec protestujących. W tej sytuacji media powinny mieć zapewniony swobodny dostęp do wydarzenia, wraz z rejestracją przebiegu interwencji policji. Rozpowszechnianie przez media informacji dotyczących spraw budzących publiczne zainteresowanie i mających publiczne znaczenie ściśle wiąże się z prawem opinii publicznej do informacji. Rolą organów państwa w urzeczywistnianiu wolności prasy jest zapobieganie przemocy i zapewnienie bezpiecznego otoczenia dla dziennikarzy, aby umożliwić im wykonywanie ich pracy w sposób niezależny, bez niestosownych ingerencji i bez obawy, że staną się ofiarami przemocy, prześladowania, czy retorsji.

Środki używane przez policję zawsze powinny być proporcjonalne i uwzględniać, do kogo są kierowane. Zdarza się jednak, że policja w Polsce w ostatnich latach zapominała o standardach ochrony, jakie nakłada na nich chociażby Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie. Obowiązkiem policji jest uwzględnianie szczególnej roli dziennikarzy i dziennikarek podczas demonstracji. Wiąże się z tym konieczność zapewniania ochrony przed zagrożeniami, jak również tym bardziej obowiązek powstrzymania się od stosowania wobec mediów wszelkich nieuzasadnionych działań

utrudniających im pracę podczas tych wydarzeń oraz od nieuzasadnionego dążenia do pociągnięcia ich do odpowiedzialności w związku z relacjonowaniem zgromadzeń publicznych. Wolne media i wolność dziennikarska są bowiem gwarancją dla istnienia demokratycznego państwa prawnego.

***42. Access to information and public documents by public at large and journalists (incl. transparency authorities where they exist, procedures, costs/fees, timeframes, administrative/judicial review of decisions, execution of decisions by public authorities, possible obstacles related to the classification of information)***

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902) nakłada na organy państwowe (i inne podmioty) obowiązek udostępniania wszelkich informacji dotyczących spraw publicznych. Zgodnie z tą ustawą, prawo do informacji publicznej obejmuje prawo do niezwłocznego uzyskania takiej informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Z zasady tej wyłączone są jedynie informacje niejawne.

***43. Lawsuits (incl. SLAPPs strategic lawsuits against public participation) and convictions against journalists (incl. defamation cases) and measures taken to safeguard against manifestly unfounded and abusive lawsuits***

Negocjacje trójstronne co do projektu dyrektywy anti-SLAPP<sup>3</sup> zakończyły się sukcesem w grudniu 2023 r. W związku z tym Polska niezwłocznie po publikacji dyrektywy w dzienniku urzędowym rozpocznie prace nad implementacją do prawa polskiego przedmiotowej dyrektywy, której zakres przedmiotowy nie będzie ograniczony do spraw z elementem transgranicznym. Razem z projektem dyrektywy, Komisja przyjęła zalecenie<sup>4</sup>, które dotyczy kwestii wykraczających poza podstawę prawną projektu dyrektywy, w szczególności postępowań niemających charakteru transgranicznego, postępowań karnych, oraz działań wspierających, polegających na zwiększaniu świadomości problemu SLAPP w szczególności wśród kadr wymiaru sprawiedliwości, ale również potencjalnych ofiar oraz praktyków prawa. Z uwagi na to, że zalecenie w znacznej mierze powtarza treść projektu dyrektywy, znaczna część państw członkowskich (w tym Polska) otwarcie prezentowała stanowisko, że ewentualne wdrożenie zalecenia nie jest celowe przed zakończeniem prac nad dyrektywą, aby nie tracić środków na wdrażanie rozwiązań które będą sprzeczne lub nieadekwatne do dyrektywy, która w przeciwieństwie do zalecenia będzie miała charakter wiążący. Zalecenie wskazuje, aby do końca 2023 r. przekazać Komisji informacje o środkach podjętych w celu jego wdrożenia. W związku z tym Polska w dniu 22 stycznia 2024 r. przekazała swoje ogólne stanowisko aprobujące zalecenie wraz z informacjami o planowanych działaniach. Działania planowane przez Polskę w celu wdrożenia zalecenia to m.in.:

- wspieranie prowadzenia szkoleń dla przedstawicieli zawodów prawniczych, takich jak pracownicy wymiaru sprawiedliwości na wszystkich szczeblach sądowych,

---

<sup>3</sup> Projekt dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) COM(2022)177 final.

<sup>4</sup> Zalecenia Komisji (UE) 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) C(2022) 2428.



wykwalfikowani prawnicy, a także dla osób, wobec których potencjalnie mogą być prowadzone takie postępowania sądowe, na temat ewidentnie bezpodstawnych lub stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej (pkt 10-18 zalecenia);

- wspieranie inicjatyw mających na celu zwiększenie świadomości, w tym organizowanie kampanii informacyjnych na temat ewidentnie bezpodstawnych lub stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej, także inicjatyw krajowych instytucji praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego (pkt 19-23 zalecenia);
- zapewnienie, aby ofiary SLAPP miały dostęp do indywidualnego i niezależnego wsparcia – Polska rozważa, aby do takich prac zaangażować samorządy przedstawicieli zawodów prawniczych, stowarzyszenia na szczeblu unijnym i krajowym, kancelarie prawne *pro bono*, poradnie prawne na uniwersytetach i inne organizacje pozarządowe, Polska niezwłocznie ustanowi też punkt kontaktowy gromadzący i udostępniający informacje o wszystkich organizacjach, które dostarczają wytycznych i udzielają wsparcia (pkt 24-28 zalecenia);
- wyznaczenie organu odpowiedzialnego za gromadzenie i agregowanie danych o ewidentnie bezpodstawnych lub stanowiących nadużycie postępowaniach sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej w Polsce (pkt 29-32 zalecenia).

***Other – please specify***

#### **IV. Other institutional issues related to checks and balances**

***44. Please provide information on measures taken to follow up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the system of checks and balances (if applicable)***

##### ***A. The process for preparing and enacting laws***

***45. Framework, policy and use of impact assessments and evidence based policy making, stakeholders/public consultations (including consultation of judiciary and other relevant stakeholders on judicial reforms), and transparency and quality of the legislative process both in the preparatory and the parliamentary phase.***

Obecnie obowiązujące przepisy są zgodne ze standardem unijnym – zapewniają jawność procesu prawodawczego na etapie prac rządowych oraz umożliwiają partnerom społecznym udział w procesie. Źródłem problemu sygnalizowanego przez Komisję Europejską jest zatem nie tyle system prawny, ile praktyka działania organów władzy publicznej. Zauważyć należy, że pod tym względem sytuacja ulega stopniowej poprawie, a zapewnienie udziału społeczeństwa w przyjmowaniu aktów normatywnych, w szczególności poprzez przewidziany prawem obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych, jest jednym z kamieni milowych związanych z przyznaniem środków na KPO. Rada Ministrów zobowiązała się do podjęcia wszelkich niezbędnych działań zmierzających do rozwiązania opisanego problemu praktycznego. Podkreślenia wymaga, że obecna Rada Ministrów ocenia negatywnie zaistniałą w ostatnich latach praktykę polegającą na

pomijaniu konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym oraz częstym unikaniu wykorzystywania rządowego procesu prawodawczego (i zastępowania go inicjatywami poselskimi). Mając na względzie konstytucyjne i ustawowe gwarancje rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz wartości europejskie, Rada Ministrów zobowiązuje się także do zapewnienia jawności procedur prawodawczych m.in. poprzez zgodne z obowiązującymi przepisami i terminowe publikowanie informacji o pracach nad projektami aktów normatywnych na ogólnodostępnej stronie internetowej „Rządowy Proces Legislacyjny”. Zapewni to społeczeństwu stały dostęp do aktualizowanych na bieżąco informacji o kolejnych etapach rządowego procesu prawodawczego, co z kolei ułatwi organizacjom społecznym zgłaszanie udziału w pracach nad projektem lub uwag do projektu.

***46. Rules and use of fast track procedures and emergency procedures (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions).***

Pilny tryb uchwalania ustaw przewidziany w art. 123 Konstytucji może być przyjęty wyłącznie w stosunku do projektów rządowych. Zakłada on skrócenie terminu rozpatrzenia ustawy przez Senat oraz terminu na podpisanie ustawy przez Prezydenta RP, jednakże tryb ten nie może być stosowany dowolnie, ponieważ Konstytucja zawiera wyłączenia co do ustaw, które nie mogą być w nim uchwalone. Odrębny tryb pracy nad projektem aktu normatywnego możliwy jest także na etapie jego procedowania przez Radę Ministrów (etap przed skierowaniem projektu ustawy do Sejmu). Zgodnie z § 98 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów może zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego, w tym z projektem ustawy. W obecnym stanie prawnym tryb odrębny może zostać zastosowany zawsze wtedy, kiedy specyfika konkretnego projektu uzasadnia modyfikację standardowych reguł postępowania. Celem może być przyspieszenie prac nad rządowym projektem ustawy i w takim przypadku zastosowanie trybu odrębnego może polegać między innymi na skróceniu terminów przeprowadzenia lub pominięciu w ogóle konsultacji publicznych oraz opiniowania (podobnie jak innych etapów, takich jak uzgodnienia międzyresortowe, rozpatrzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet, rozpatrzenie przez komisję prawniczą, potwierdzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów). Rządowy projekt ustawy przyjęty w trybie odrębnym może, ale nie musi być skierowany do Sejmu w trybie pilnym. Zauważyć należy, że istnienie trybu pilnego oraz trybu odrębnego jest uzasadnione koniecznością zapewnienia możliwości szybkiego reagowania przez państwo na sytuacje wymagające pilnej interwencji prawodawczej. Rada Ministrów zobowiązuje się jednak do odstąpienia od praktyki nadużywania tej procedury. Tryb pilny i odrębny będą zatem wykorzystywane jedynie w rzadkich, nadzwyczajnych przypadkach, w których będzie to usprawiedliwione obiektywnymi względami, a decyzja o odstąpieniu od konsultacji publicznych będzie podejmowana tylko w szczególnie uzasadnionych i wyjątkowych sytuacjach. Na ogólnodostępnej stronie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny dokumenty opracowywane w trybie odrębnym są oznaczone, a system teleinformatyczny umożliwia wyszukiwanie projektów dokumentów także z uwzględnieniem tego kryterium. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że problem praktyki przyspieszania prac nad projektami ustaw, co do których nie zastosowano trybu pilnego, ale które pomimo formalnego procedowania w trybie zwykłym, były uchwalane przez Sejm wkrótce po wniesieniu projektu, często bez pozostawienia partnerom społecznym czasu na zapoznanie się z treścią dokumentu i zgłoszenie do niego uwag. Rada Ministrów wyraża nadzieję, że zmiany w podejściu do jawności i transparentności oraz

tempa procesu legislacyjnego oraz uznanie wartości konsultacji społecznych w procedurze prawodawczej przyczynią się także do rozwiązania tego problemu.

***47. Rules and application of states of emergency (or analogous regimes), including judicial review and parliamentary oversight.***

Konstytucja RP wyróżnia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

Stan wojenny reguluje ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2091). W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Stan wyjątkowy reguluje ustawa o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928). W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni. W czasie stanu wyjątkowego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują: Prezes Rady Ministrów - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa; właściwy wojewoda - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa. Prezes Rady Ministrów jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Rada Ministrów określa w drodze rozporządzeń, szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części, kompetencje Rady Ministrów przejmuje właściwy wojewoda.

Stan klęski żywiołowej reguluje ustawa o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897). W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa. Jest on także obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia.

Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej wprowadza, odpowiednio w zakresie swoich kompetencji: wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik - w drodze zarządzenia albo decyzji; starosta albo pełnomocnik - w drodze zarządzenia albo decyzji; wojewoda albo pełnomocnik - w drodze rozporządzenia albo decyzji.

#### ***48. Regime for constitutional review of laws***

Zgodnie z treścią art. 188 Konstytucji, kontroli Trybunału Konstytucyjnego poddawane są trzy typy aktów: ustawy, umowy międzynarodowe oraz przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Konstytucja jest zatem najważniejszym aktem prawnym w systemie aktów normatywnych. Jej doniosła rola widoczna jest zwłaszcza w zakresie ustanawiania praw i wolności każdego człowieka oraz gwarancji ich ochrony. Z tego względu, zadaniem organów państwowych jest stanowienie aktów prawnych niższego rzędu tak, by nie były one sprzeczne z Konstytucją, godząc w jej istotę lub, ewentualnie, tak, by możliwe było odczytanie zawartych w ich przepisach norm w sposób zgodny z ustawą zasadniczą. Konieczne jest zatem zapewnienie instytucjonalnych form kontroli

ustaw i innych aktów – co zresztą Trybunał Konstytucyjny czyni. Wydarzenia ostatnich lat w tym w szczególności problematyka związana z właściwą obsadą sędziów w Trybunale Konstytucyjnym, wskazują iż zachodzą poważne wątpliwości co do poprawności obsadzenia tego organu. Kontrola konstytucyjności ustaw w Polsce dokonywana jest również przez „zwykłe sądy” w ramach kontroli rozproszonej, zgodnie z którą mogą skierować do Trybunału Konstytucyjnego bądź TSUE o wydanie orzeczenia (w tym prejudycjalnego) w sprawie. Rząd obecnie dostrzega problem prawidłowego obsadzenia TK i sygnalizuje go, poprzez umieszczanie adnotacji przy wyrokach publikowanych w Dzienniku Ustaw RP, wydanych przez TK, w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów TK i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy.

## ***B. Independent authorities***

### ***49. Independence, resources, 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***

Krajowe instytucje praw człowieka (NHRI) są niezależnymi instytucjami ustanowionymi na mocy prawa i zgodnie z zasadami przyjętymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Instytucje te są upoważnione do ochrony i rozpowszechniania praw człowieka na szczeblu krajowym zgodnie z międzynarodowymi normami i standardami praw człowieka. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej współpracuje z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka, a także z europejską siecią NHRI oraz prowadzi bezpośrednią współpracę dwustronną. W odniesieniu do polskiego porządku prawnego, należy wskazać Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) będącego organem konstytucyjnym. RPO może zostać obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne oraz wrażliwość społeczną. RPO powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu na okres 5 lat i ta sama osoba nie może być Rzecznikiem więcej niż dwie kadencje. W swojej działalności RPO pozostaje niezawisły i niezależny od innych organów. Corocznie składa przed Sejmem i Senatem informację ze swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela a także przedkłada informację o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach. RPO za swoją działalność odpowiada wyłącznie przed Sejmem, i nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. RPO nie może być również zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Rzecznik nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego, ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Jako organ najwyższego szczebla w zakresie kontroli finansów państwa wskazać należy natomiast Najwyższą Izbę Kontroli (NIK). Jest to naczelny i niezależny organ kontroli państwowej z misją strażnika grosza publicznego. Od 100 lat NIK ocenia funkcjonowanie państwa i gospodarowanie środkami publicznymi. Najwyższa Izba Kontroli powstała jako jedna z pierwszych instytucji w odrodzonej, niepodległej Polsce. Dla sprawnego funkcjonowania państwa niezbędne jest istnienie kompetentnego i niezależnego od władzy wykonawczej organu kontroli, stojącego na straży publicznych pieniędzy. W demokratycznym świecie funkcjonowanie takich instytucji uważa się za normę.

Kontrola państwowa sprawowana przez NIK opiera się na jasno określonych zasadach: przejrzystości intencji, rzetelności informacji, apolityczności kontrolerów oraz kolegalności w podejmowaniu kluczowych decyzji. W ten sposób Izba nawiązuje do światowych standardów w dziedzinie kontroli państwowej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej NIK szybko włączyła się w pracę współtworzenia tych standardów. Wysiłki te zostały wkrótce docenione. W 2008 r. Prezes NIK został przewodniczącym Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). To wielkie wyróżnienie i jednocześnie potwierdzenie kierunku, w którym Izba konsekwentnie podąża od lat - w służbie Rzeczypospolitej i wszystkim jej obywatelom. Podczas prezydencji NIK opracowano pierwszy plan strategiczny EUROSAI na lata 2011-2017. W ostatnich latach (2018-2019) Prezes NIK został przewodniczącym Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli UE i ETO. Izba jest w tym roku organizatorem zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli UE i ETO w Warszawie.

***50. Statistics/reports concerning the follow up of recommendations by National Human Rights Institutions, ombudsman institutions, equality bodies and supreme audit institutions in the past two years.***

W ciągu ostatnich dwóch lat w Polsce zostały podjęte różne działania związane z zaleceniami krajowych instytucji praw człowieka, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz organów ds. równości. Jednym z ważnych obszarów działań jest prewencja tortur, gdzie Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur regularnie publikuje raporty na temat swojej działalności, diagnozując sytuację i przedstawiając zalecenia dla władz. Raporty te dotyczą m.in. warunków w miejscach izolacji, interwencji policyjnych wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, a także sytuacji cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach<sup>5</sup>.

Raport Roczny Amnesty International za lata 2022/23 rzuca światło na globalną sytuację praw człowieka, w tym również na Polskę. Raport ten dostarcza szczegółowych analiz i ocen stanu przestrzegania praw człowieka w poszczególnych krajach, podkreślając obszary, które wymagają uwagi i poprawy<sup>6</sup>.

W kontekście praw seksualnych i reprodukcyjnych wskazać należy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który wszedł w życie w styczniu 2021 r., uznający aborcję ze względu na poważne uszkodzenie płodu za niezgodną z konstytucją, co skutkowało dalszym ograniczeniem dostępu do aborcji. W kwietniu 2022 r. eksperci ONZ ponownie wezwali władze do dekryminalizacji aborcji. W czerwcu Europejski Trybunał Praw Człowieka formalnie zażądał od Polski odpowiedzi w sprawie kolejnych pięciu spraw dotyczących odmowy dostępu do zabiegu przerywania ciąży. W lipcu rząd opublikował dane wskazujące, że w 2021 r. szpitale wykonały jedynie 107 aborcji, co stanowi drastyczny spadek w porównaniu z 1076 aborcjami przeprowadzonymi rok wcześniej. W październiku organizacja Aborcja bez Granic opublikowała jednak dane wskazujące, że w ciągu 12 miesięcy od października 2021 roku wsparła 44 tys. osób w dostępie do aborcji, w tym 1515 kobiet uciekających przed wojną w Ukrainie.

Wskazać jednak należy, że obecnie trwają prace legislacyjne nad dostępem do aborcji. Jeden projekt zakłada prawo do aborcji do 12. tygodnia ciąży, drugi projekt przewiduje powrót do tzw. kompromisu aborcyjnego i późniejsze referendum w sprawie przepisów aborcyjnych.

---

<sup>5</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/krajowy-mechanizm-prewencji-raporty-rpo>

<sup>6</sup> <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/pl/>

Poprzedni rząd kontynuował działania wymierzone w sędziów i prokuratorów, którzy zgłaszali wątpliwości dotyczące reform sądownictwa. Dwóch sędziów pozostało zawieszonych przez Izbę Dyscyplinarną. Jeden z nich, Piotr Gąciarek, nie został dopuszczony do orzekania pomimo orzeczenia przywracającego go do pracy. Przeciwko sędziom toczyły się liczne postępowania dyscyplinarne. Część z nich została zawieszona w czynnościach służbowych za stosowanie orzeczeń ETPC i TSUE UE. ETPC orzekł, że wskutek zmian w procedurze powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego sąd ten nie może być dłużej uznawany za niezależny i bezstronny. W sprawie Juszczyżyn przeciwko Polsce ETPC orzekł, że zawieszenie sędziego Pawła Juszczyżyna przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego naruszyło jego prawo do rzetelnego procesu oraz prawo do poszanowania życia prywatnego.

Obecnie Rząd podejmuje działania na rzecz przywrócenia praworządności w Polsce. Minister Sprawiedliwości wystosował apel do sędziów abyście w swojej pracy orzeczniczej mieli na względzie obowiązujące w Polsce prawo międzynarodowe, zaś dokonując jego wykładni brali pod uwagę wskazane wyżej orzecznictwo sądów polskich i trybunałów międzynarodowych, w tym również dotyczące statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie z udziałem KRS ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., co stanowi warunek *sine qua non*, aby zagwarantować stronom prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem.

W kontekście praw osób LGBT+ Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt nowelizacji kodeksu karnego w zakresie ścigania przestępstw z nienawiści, tj. art. 119, 256 i 257 Kodeksu karnego. Do katalogu przesłanek dyskryminacyjnych dodano orientację seksualną, tożsamość płciową, wiek i niepełnosprawność. Teraz projekt trafi do konsultacji międzyresortowych. Ponadto, Minister sprawiedliwości Pan Adam Bodnar przeprosił organizacje działające na rzecz osób LGBT+ za krzywdę, której doznały ze strony Państwa Polskiego.

Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2024 r. powołano Komisję Śledczą do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r.

Dnia 15 lutego 2024 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego czyli tzw. ustawa Kamilka. Jednocześnie zaczną obowiązywać przepisy nakładające obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich we wszystkich placówkach, które pracują z dziećmi. Ponadto, w Ministerstwie Sprawiedliwości działa Zespół do Spraw Ochrony Małoletnich, złożony z ekspertów - przedstawicieli różnych instytucji (innych ministerstw, organizacji pozarządowych, środowisk naukowych, jednostek samorządu terytorialnego). Do jego zadań należy przygotowywanie wytycznych do opracowania standardów i aktualizowanie tych wytycznych co 2 lata. Obecnie w ramach zespołu pracuje jedenaście grup roboczych, które kończą opracowywać wzory z przykładowymi standardami dla różnych rodzajów placówek/działalności (żłobków, szkół, przedszkoli, hoteli, świetlic).

W sierpniu Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało dalsze reformy prawa dotyczące ochrony ofiar przemocy domowej, zmierzając w kierunku zgodności z wymogami Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja Stambulska).

### **C. Accessibility and judicial review of administrative decisions**

#### **51. Transparency of administrative decisions and sanctions (incl. their publication and rules on collection of related data)**

Warto wskazać, że postępowanie administracyjne, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Obecnie przepis ten stanowi potwierdzenie prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji RP. Dodanie zastrzeżenia, że przepis szczególny może wprowadzić odstępstwa od dwuinstancyjności postępowania, jest zgodne art. 78 Konstytucji RP, który wskazuje wprost, że ustawa może przewidywać wyjątki od tej zasady<sup>7</sup>. Bowiem istota dwuinstancyjności postępowania administracyjnego „sprowadza się [...] do tego, że w rezultacie wniesienia zwykłego środka zaskarżenia decyzji (aktu nieposiadającego przymiotu ostateczności) sprawa jest rozpatrywana ponownie co do zasady przez organ wyższego stopnia, zaś w określonych ustawowo sytuacjach – przez organ, który podjął zakwestionowane rozstrzygnięcie”<sup>8</sup>. Obecnie należy zatem przyjąć, że tok instancji nie zawsze będzie oznaczał działanie organów różnych stopni<sup>9</sup>. Prawo zaskarzania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi element urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej.

#### **52. Judicial review of administrative decisions: short description of the general regime (in particular competent court, scope, suspensive effect, interim measures, and any applicable specific rules or derogations from the general regime of judicial review).**

Warto odnotować, że w Polsce postępowanie sądownoadministracyjne jest dwuinstancyjne. Wynika to bezpośrednio z art. 176 Konstytucji RP.

#### **53. Rules and practices related to the application by all courts, including constitutional jurisdictions, of the preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU)**

TSUE w wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21 stwierdził, że tzw. ustawa kagańcowa, która zakazała wszystkim sądom krajowym weryfikacji (testu niezależności) – wynikających z prawa Unii – wymogów dotyczących gwarancji „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, a także uznała takie badanie za sędziowskie przewinienie dyscyplinarne, jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej. Nowy Rząd uznaje wyroki międzynarodowych sądów i trybunałów, w tym wyrok w sprawie C-204/21. Jednym z długoterminowych celów nowego Rządu jest przygotowanie projektu ustawy, która w sposób całościowy będzie regulować sprawy z zakresu ustroju, organizacji i funkcjonowania sądownictwa powszechnego, w tym odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów. W związku z tym nastąpiła zmiana prezentowanych stanowisk Polski w sprawach toczących się przez TSUE zainicjowanych

---

<sup>7</sup> P. M. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 15.

<sup>8</sup> Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 59.

<sup>9</sup> H. Knysiak-Sudyka [w:] A. Cebera, J. G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, art. 15.



przez polskie sądy, a także sądy innych państw członkowskich, przy uwzględnieniu orzecznictwa TSUE. W sprawach, w których w składzie sądu odsyłającego zasiada sędzia powołany z udziałem KRS ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., Ministerstwo Sprawiedliwości podnosi niedopuszczalność pytań prejudycjalnych, wskazując, że nie jest to organ mający status niezawisłego i bezstronnego sądu i nie stanowi sądu w rozumieniu art. 267 TFUE.

**54. Follow-up by the public administration and State institutions to final (national/supranational, including the European Court of Human Rights) court decisions, as well as available remedies in case of non- implementation**

Polska zainicjowała już działania o charakterze nielegislacyjnym w zakresie rewizji polskich stanowisk w toczących się postępowaniach przed TSUE i ETPC uwzględniające aktualne podejście do kwestii praworządności, relacji prawa krajowego z prawem unijnym, a także stanowisk, zaleceń i zastrzeżeń wyrażanych przez instytucje UE. Dotychczasowe stanowiska i rekomendacje opierające się o zarzut niedopuszczalności pytań prejudycjalnych wymagają weryfikacji. Przykładowo, w sprawie C-448/23 Komisja Europejska/Polska (Trybunał Konstytucyjny) Polska w złożonej duplice w pełni uznaje zarzuty Komisji Europejskiej zawarte w skardze oraz podziela argumenty przytoczone na ich poparcie. Dodatkowo prowadzone są działania w celu wypracowania jak najlepszych rozwiązań w sprawach rozpoznawanych przez ETPC. W ramach przeglądu stanowisk w sprawach będących na etapie otwartego postępowania pisemnego przed Trybunałem w zrewidowanych opiniach Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśla, iż uznaje standardy i ocenę Trybunału wyrażoną w wyrokach dotyczących naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zrewidowane stanowiska zostały sporządzone przykładowo w sprawach Jaźwiński przeciwko Polsce (skarga nr 18490/22) oraz Wałęsa przeciwko Polsce (nr 2) (nr 28371/23).

Liczba niewykonanych przez Polskę wyroków wiodących ETPC spadła do 44 (stan na 19 stycznia 2024 r.). Co istotne, w 2023 r. wydane zostały cztery wyroki odnoszące się do zagadnienia poszanowania rządów prawa w Polsce, z czego trzy pierwsze są prawomocne:

- Tuleya przeciwko Polsce (nr. skarg 21181/19 i 51751/20, wyrok z 6 lipca 2023 r.). W wyroku tym ETPC powtórzył poczynione w sprawie Reczkowicz ustalenie, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Stwierdził także, że wszczęcie wobec skarżącego postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w związku z jego działalnością orzeczniczą jako sędziego stanowiło niezgodną z prawem ingerencję w jego życie prywatne;
- Pająk i inni (skarga nr 25226/18 i 3 inne, wyrok z 24 października 2023 r.). W wyroku tym ETPC stwierdził, że zmiana zasad przechodzenia sędziów płci żeńskiej w stan spoczynku w związku z obniżeniem powszechnego wieku emerytalnego stanowiła naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. Nadto skarżące pozbawione były prawa do odwołania się do sądu od niekorzystnych dla nich decyzji;
- Wałęsa przeciwko Polsce (nr 50849/21, wyrok z 23 listopada 2023 r.). Podtrzymując krytyczną ocenę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego jako pozbawioną przymiotu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, zaprezentowaną uprzednio w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek, ETPC stwierdził także, że instytucja skargi nadzwyczajnej w jej aktualnym kształcie narusza zasadę pewności prawa. W związku z wydaniem tego wyroku, który ma charakter pilotażowego, ETPC zawiesił na okres jednego roku

komunikację kolejnych podobnych spraw, jak również rozpoznanie 52 spraw już zakomunikowanych, w oczekiwaniu na podjęcie przez Polskę środków zmierzających do rozwiązania systemowego problemu dotyczącego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości;

- M.L. przeciwko Polsce (nr 40119/21, wyrok z 14 grudnia 2023 r.). W wyroku tym ETPC powtórzył ustalenie poczynione w sprawie Xero Flor sp. z o.o., dotyczące zasiadania w składzie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) Mariusza Muszyńskiego, wybranego na urząd sędziego z naruszeniem procedury wyboru sędziów. Dodatkowo takie samo ustalenie poczynił w stosunku do Justyna Piskorskiego i Jarosława Wyrembaka. W konsekwencji ETPC uznał, że wyrok wydany przez TK 22 października 2020 r., sygn. K 1/20 stanowił niezgodną z prawem ingerencję w życie prywatne skarżącej.

#### ***D. The enabling framework for civil society***

##### ***55. Measures regarding the framework for civil society organisations and human rights defenders (e.g. legal framework and its application in practice incl. registration and dissolution rules)***

W obszarze funduszy europejskich przykładem wspierania rozwoju samoorganizacji i autonomii sektora pozarządowego jest tworzenie ciał, które nie są wymagane prawem Unii Europejskiej, a służą monitorowaniu wykorzystywania funduszy. W ramach Komitetu ds. Umowy Partnerstwa, funkcjonuje podkomitet ds. partnerstwa, który umożliwia trzeciemu sektorowi komunikowanie jego potrzeb związanych z systemem realizacji programów współfinansowanych funduszami europejskimi. Inny przejawem tego rodzaju środków jest wypracowany w Polsce swoisty system kształtowania składów Komitetów Monitorujących do poszczególnych programów w zakresie przedstawicieli organizacji pozarządowych. W perspektywie 2014-2020 odbywało się to poprzez wybory przeprowadzane przez właściwe rady działalności pożytku publicznego (dalej: RDPP). W wyborach tych mogły uczestniczyć wyłącznie organizacje pozarządowe. W perspektywie 2021-27 organizacje są wyłaniane do składu w formule, która została również określona przez przedstawicieli organizacji pozarządowych skupionych w RDPP. Do zadań Komitetów Monitorujących należy m.in. rozpatrywanie kryteriów wyboru projektów, propozycji Instytucji Zarządzających (IZ) dotyczących zmian Programów oraz przegląd wdrażania Programów. Dodatkowo, beneficjentami środków europejskich mogą być m.in. organizacje pozarządowe, w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. 2016 r., poz. 1817). Ponadto organizacje pozarządowe biorą czynny udział m.in. w konsultacjach programów. W celu szerszego zaangażowania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w tym w szczególności organizacji pozarządowych, w ramach projektowanych programów funduszowych organizowane są wysłuchania publiczne. Wysłuchania są otwarte na wszystkie sektory (w tym samorząd, partnerów społecznych i gospodarczych), każdą instytucję i osobę prywatną, która chce w nich uczestniczyć, jako widz lub mówca. Są one formą specyficznego i dynamicznego „udroźnienia komunikacji” pomiędzy stroną rządową a partnerami spoza administracji rządowej, co sprzyja zachowaniu równowagi politycznej. Instytucje Zarządzające funduszami współpracują również z organizacjami trzeciego sektora w Polsce, przy opracowywaniu narzędzi przeciwdziałających nadużyciom finansowym. Przykładowo, od 2014 r. Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko współpracuje w tym zakresie z Fundacją im. Stefana Batorego.

**56. Rules and practices having an impact on the effective operation and safety of civil society organisations and human rights defenders. This includes measures for protection from attacks – verbal, physical or on-line, intimidation, legal threats incl. SLAPPs, negative narratives or smear campaigns, measures capable of affecting the public perception of civil society organisations, etc. It also includes measures to monitor threats or attacks and dedicated support services.**

Międzynarodowe i regionalne organizacje praw człowieka – w tym Rada Praw Człowieka ONZ, różne podmioty Rady Europy, a także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)/Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) – podkreślają istotną rolę społeczeństwa obywatelskiego w ochronie i propagowaniu praw człowieka i demokracji. W Unii Europejskiej społeczeństwo obywatelskie odgrywa istotną rolę w urzeczywistnianiu wspólnych dla UE i jej państw członkowskich wartości określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Przyczynia się ono w znacznym stopniu do wdrażania polityki UE w dziedzinie praw człowieka. Kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego podkreślono też w Traktatach UE. Jego znaczenie potwierdzają również odpowiednie dokumenty polityczne UE, w tym strategię i plany działania. Zgodnie z art. 11 ust. 2 TUE i art. 15 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dialog obywatelski i udział społeczeństwa obywatelskiego uznano za narzędzia dobrego sprawowania rządów. Potwierdzają to również odpowiednie dokumenty polityczne UE, takie jak strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE, europejski plan działania na rzecz demokracji oraz sektorowe plany działania w zakresie zwalczania rasizmu, promowania równości osób LGBTQI+, włączenia Romów, w zakresie praw dzieci, niepełnosprawności, ochrony praw ofiar, praw kobiet czy integracji migrantów.

Skuteczne działanie i bezpieczeństwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz obrońców praw człowieka w Polsce zależą od kilku kluczowych zasad i praktyk takich jak:

- przestrzeganie prawa - organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą działać zgodnie z obowiązującym prawem, co obejmuje spełnianie wymogów rejestracyjnych i raportowania działań,
- zapewnienie niezależności - organizacje muszą mieć zapewnioną niezależność od rządu, politycznych partii oraz biznesowych interesów, aby móc swobodnie wyrażać swoje opinie i działać na rzecz obrony praw człowieka,
- ochrona przed represjami – Rząd RP i inne instytucje powinny chronić organizacje społeczeństwa obywatelskiego przed represjami, zastraszaniem czy prześladowaniami ze strony władz lub innych podmiotów,
- zagwarantowanie wolności słowa i zgromadzeń - ważne jest, aby zapewnić organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i obrońcom praw człowieka swobodę wypowiedzi oraz możliwość organizowania pokojowych zgromadzeń i protestów,
- dostęp do finansowania - organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą mieć zapewniony dostęp do źródeł finansowania, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, aby móc efektywnie działać,
- edukacja i świadomość społeczna - wzrost świadomości społecznej na temat praw człowieka oraz rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego może przyczynić się do większego wsparcia dla ich działań i zwiększyć ich bezpieczeństwo,
- międzynarodowa solidarność - współpraca z organizacjami międzynarodowymi oraz korzystanie z mechanizmów ochrony praw człowieka na szczeblu międzynarodowym może zapewnić dodatkowe wsparcie i ochronę.

Praktyki te mogą wspomóc skuteczne działanie i bezpieczeństwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz obrońców praw człowieka w Polsce. Jednakże, ich skuteczność może być ograniczona lub rozszerzona przez zmieniające się warunki polityczne i społeczne oraz działania rządu. Jako przykłady instytucji o których mowa wyżej należy w tym miejscu wymienić: Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenie „Helsinki Foundation for Human Rights” (HFPC), Fundacja „Ocalenie” (przemoc domowa, molestowanie seksualne, edukacja społeczna w tych kwestiach), Instytut Obywatelski (organizacja pozarządowa, która promuje idee obywatelskie i wspiera aktywność społeczną w zakresie praw człowieka, demokracji i społeczeństwa obywatelskiego) czy Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (organizacja ta świadczy bezpłatną pomoc prawną dla osób o niskich dochodach oraz angażuje się w działania na rzecz zmiany nieprawidłowych przepisów i praktyk prawnych).

Przykładami działań i mechanizmów z zakresu ochrony przed m.in. atakami – werbalnymi, fizycznymi lub internetowymi – zastraszaniem, groźbami prawnymi, w tym atakami SLAPP czy negatywnymi narracjami lub kampaniami oszczerstw mającymi na celu wykluczenie z życia publicznego organizacji społeczeństwa obywatelskiego należy w tym miejscu wyszczególnić m.in. instytucję oczywistej bezzasadności pozwu ujętej w art. 191[1] Kodeksu postępowania cywilnego. Na podstawie tego przepisu sąd może oddalić powództwo na posiedzeniu niejawnym, w przypadku gdy z treści pozwu i załączników, okoliczności sprawy, faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych sądowi z urzędu wynika, że pozew jest bezzasadny. Z pomocą przychodzą również art. 5 Kodeksu cywilnego i art. 4[1] Kodeksu postępowania cywilnego, a więc odpowiednio obowiązki postępowanie zgodnie z zasadami współżycia społecznego, oraz zakaz nadużywania prawa procesowego. Przechodząc na grunt polskiego systemu prawa karnego wskazać należy na instytucję występku ściganego z oskarżenia prywatnego w postaci zniesławienia, o którym mowa w art. 212 Kodeksu karnego. Zniesławienie stało się jednak nagminnie wykorzystywane do tłumienia debaty publicznej i kierowane przeciwko osobom korzystającym z wolności wypowiedzi, na co zwróciła uwagę również Komisja Europejska w zaleceniach 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r.

***57. Organisation of financial support for civil society organisations and human rights defenders (e.g. framework to ensure access to funding, and for financial viability, taxation/incentive/donation systems, measures to ensure a fair distribution of funding)***

W 2023 r. w odpowiedzi na wnioski organizacji społeczeństwa obywatelskiego zwiększono budżety na 2024 r. rządowych programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego:

- Korpus Solidarności - Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030",
- Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NEWFIO na lata 2021-2030,
- Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO,
- Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020-2030.

W przypadku programu Korpus Solidarności dokonano istotnych zmian w konstrukcji programu, bazując na doświadczeniach z działań podejmowanych na rzecz uchodźców wojennych z Ukrainy. Celem zmian było wzmocnienie wsparcia dla rozwoju wolontariatu.

***58. Rules and practices on the participation of civil society organisations and human rights defenders to the decision-making process (e.g. measures related to dialogue)***

***between authorities and civil society, participation of civil society in policy development and decision-making, consultation, dialogues, etc.)***

Rząd utworzony w wyniku wyborów parlamentarnych, które miały miejsce w październiku 2023 r., przywiązuje dużą wagę do dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Program wyborczy partii tworzących rząd podkreślał potrzebę zapewnienia przejrzystości w procesie finansowania organizacji przez rząd. Rozpoczął się proces również zmian zmierzających do osiągnięcia tego celu. Zadeklarowano także podjęcie kroków w celu ułatwienia organizacjom pozarządowym pozyskiwania funduszy prywatnych, stworzenia systemu zachęt podatkowych dla darczyńców oraz możliwości podpisywania umów sponsorskich. W nowym rządzie utworzono urząd ministra ds. społeczeństwa obywatelskiego. Jednymi z priorytetów nowej minister Agnieszki Buczyńskiej są:

- przygotowanie nowych rozwiązań prawnych upraszczających procedurę realizacji zadań publicznych,
- opracowanie propozycji wzmocnienia partycypacji i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim,
- stworzenie nowych rozwiązań prawnych dotyczących wolontariatu.

Minister ds. społeczeństwa obywatelskiego zapowiedział również powołanie zespołów, które we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przygotowują propozycje takich zmian. Zapowiedziano również rozszerzenie udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w istniejących ciałach dialogu obywatelskiego.

Mocą § 1 ust. 1 zarządzenia Nr 652 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2023 r. (M. P. z 2023 r. poz. 1384) powstał Międzyresortowy Zespół do spraw przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego. Do zadań tego organu pomocniczego Rady Ministrów należą m.in. działania legislacyjne i opiniowanie projektów dokumentów związanych z przywracaniem praworządności oraz porządku konstytucyjnego. Na jego obradach zawsze obecne są organizacje społeczne i sędziowskie, których aktywność skupia się na obszarach demokracji i przejrzystości. Z tymi pozarządowymi organizacjami konsultowane są najważniejsze założenia i projekty ustaw mających na celu przywracania rządów prawa w Polsce. Stanowi to wyraz pogłębionego dialogu społecznego, który jest immamentną cechą społeczeństwa obywatelskiego oraz składnikiem społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP) stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

***E. Initiatives to foster a rule of law culture***

***59. Measures to foster a rule of law culture (e.g. debates in national parliaments on the rule of law, public information campaigns on rule of law issues, contributions from civil society, education initiatives, etc.)***

Kultura praworządności wspierana jest w systemie zarządzania funduszami europejskimi głównie poprzez zwiększanie świadomości oraz wprowadzenie dodatkowych mechanizmów mitygujących ryzyko wystąpienia korupcji. Jednym z dodatkowych narzędzi wykorzystywanych w celu wzmocnienia skuteczności prowadzonych działań kontrolnych oraz zminimalizowania ryzyka wystąpienia potencjalnych nadużyć finansowych oraz

konfliktu interesów są Wywiadownie Gospodarcze. Są one dodatkowym narzędziem analitycznym, a źródłami danych wykorzystywanych w analizach są dokumenty składane do Krajowego Rejestru Sądowego, prasa, publikacje branżowe, Internet, biura informacji gospodarczej, klienci, dostawcy i przedsiębiorcy. W nowej perspektywie finansowej, Instytucje Zarządzające korzystają z narzędzia SKANER, tj. aplikacji prezentującej właściwe informacje na temat podmiotów i osób na podstawie danych z baz wewnętrznych i rejestrów publicznych. Dodatkowymi działaniami służącymi przeciwdziałaniu nadużyć finansowych są szkolenia dla pracowników (wewnętrzne i zewnętrzne) o szerokiej tematyce przeciwdziałania nadużyciom finansowym, dot. np. audytu śledczego, wykrywania sfałszowanych dokumentów, etyki, konfliktu interesów. Podczas szkoleń przekazywane są informacje o obowiązujących przepisach i zasadach kwalifikowalności wydatków, o braku tolerancji dla korupcji i nadużyć oraz o możliwości zgłaszania sygnałów o podejrzeniu nadużyć. Opracowywane są również poradniki. Przykładowo, już w 2013 r. przedstawiciele Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko brali udział w pracach grupy roboczej OLAF, której zadaniem było opracowanie poradnika nt. przeciwdziałania konfliktowi interesów. W 2019 r. opublikowano „Poradnik dla beneficjentów w zakresie przeciwdziałania nadużyciom w szczególności w ramach projektów realizowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020”. Natomiast w roku 2023 przedstawiciel MFIPR brał udział w spotkaniach zespołu eksperckiego COCOLAF, gdzie omawiano kwestię stosowania narzędzi IT w procesach kontroli funduszy unijnych, po których to spotkaniach opublikowano dokument o charakterze podręcznikowym. W ramach kolejnych działań, organizowane są konferencje dla pracowników oraz beneficjentów. W ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa opracowywany jest również kwartalny newsletter dla pracowników dotyczący nadużyć finansowych. W ramach jednego z wdrażanych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 projektów, zakończono realizację pilotażowego projektu Paktu Uczciwości (*integrity pact*). Pakt uczciwości to porozumienie między publiczną instytucją (zamawiającym), prywatnymi firmami (wykonawcami) oraz partnerami społecznymi (zwykle organizacjami pozarządowymi), które zobowiązuje zamawiających i wykonawców do przestrzegania wyższych standardów przejrzystości i prowadzenia rozliczeń niż te minimalne, określone w przepisach prawa.

#### ***Other – please specify***

W związku z zamieszczoną na stronach 27 i 28 Sprawozdania na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce informacją o tym, że „podejrzenie nieprawidłowości w zaproszeniu do składania wniosków ogłoszonym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (dalej: NCBR) zwróciło uwagę opinii publicznej (...)”, doszło do przeprowadzenia w NCBR kontroli i postępowań w zakresie prawidłowości przeprowadzenia konkursu Szybka Ścieżka – Innowacje cyfrowe nr 1/1.1.1/2022 przez CBA, NIK, OLAF, Prokuraturę, IZ POIR. W wyniku działań IZ POIR nie doszło do wypłaty na rzecz beneficjentów, ani do certyfikacji do KE żadnych środków polityki spójności, które obarczone byłyby podejrzeniem nieprawidłowego ich przyznania. Rekomendacje proceduralne z kontroli IZ POIR, NIK i CBA są wdrażane poprzez zmiany procedur obowiązujących w NCBR. Kontrole OLAF i postępowanie Prokuratury są w toku. O możliwości wznowienia certyfikowania wydatków z wyżej wymienionego konkursu do KE zadecyduje KE po zakończeniu sprawdzenia przez Instytucję Audytową (Ministerstwo Finansów) adekwatności działań naprawczych przeprowadzonych przez IZ POIR i NCBR. Dlatego nie występuje ryzyko szkody w budżecie UE.

*Z wyrazami szacunku*

Krzysztof Śmiszek  
Sekretarz Stanu  
/podpisano elektronicznie/