

# European Rule of Law Mechanism: input from Member States (POLAND)

## I. System wymiaru sprawiedliwości

### A. Niezależność

#### 1. Mianowanie i wybór sędziów, prokuratorów i prezesów sądów

Wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych są wybierani i powoływani w procedurze, która gwarantuje zapewnienie ich niezawisłości od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Tryb powoływania sędziów określa Konstytucja RP. Zgodnie z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. W tym miejscu w odniesieniu do procedury powoływania sędziów przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, podkreślić należy, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyjął w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., *A. K. v. Krajowa Rada Sądownictwa* oraz *C. P. i D. O. v. Sąd Najwyższy*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (EU:C:2019:982, dalej: „wyrok A.K.”), że sam fakt, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować zależności owych członków od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (pkt 133 uzasadnienia i powołane tam orzecznictwo). Wyrok A.K. stał się przedmiotem opinii Rzecznika Generalnego Gerarda Hogana przedstawionej w dniu 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-896/19 *Repubblika v. Il-Prim Ministru*. W ocenie Rzecznika Generalnego, z wyroku A.K. wynika m.in., że ani prawo Unii, ani Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności „nie narzucają żadnych sztywnych i apriorycznych form gwarancji instytucjonalnych służących zapewnieniu niezawisłości sędziowskiej. Istotne jest natomiast, aby - po pierwsze - pomiędzy sędziami a władzą wykonawczą lub ustawodawczą nie istniał żaden stosunek podporządkowania ani hierarchicznej kontroli, a po drugie - żeby sędziowie korzystali z faktycznych gwarancji służących zapewnieniu im ochrony przed tego rodzaju naciskami z zewnątrz”<sup>1</sup>. W innym miejscu swej opinii Rzecznik Generalny przyjął, że kluczowym warunkiem dla zachowania niezawisłości przez sędziów powoływanych przez organ władzy wykonawczej jest zapewnienie, aby po powołaniu nie podlegali oni żadnej presji i nie otrzymywali zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków (pkt 55 opinii)<sup>2</sup>. Niezależność sędziów w Polsce wynika przy tym nie tylko z procedury ich powoływania, ale przede wszystkim z rozbudowanego systemu gwarancji konstytucyjnych, które pozwalają zapewnić, że orzekają oni w sposób całkowicie wolny od nacisków zewnętrznych. Do gwarancji tych należą m.in.: powołanie na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji RP), nieusuwalność sędziów (art. 180 Konstytucji RP), immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji RP), zakaz przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP), zakaz sprawowania mandatu poselskiego (art. 103 ust. 2 Konstytucji RP).

W tym miejscu trzeba wskazać, że w dniu 18 lutego 2021 r. wpłynął do Sejmu wniesiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk sejmowy nr 935), który poza zmianami w procedurze powoływania Pierwszego prezesa Sądu Najwyższego przewiduje wydłużenie z 3 do 5 lat terminu do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

<sup>1</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Gerarda Hogana przedstawiona w dniu 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-896/19 *Repubblika v. Il-Prim Ministru*, pkt 70.

<sup>2</sup> Tamże, pkt 55.

Analiza materiału, który posłużył Komisji Europejskiej do opracowania Sprawozdania (rozdziału) dotyczącego sytuacji w zakresie praworządności w Polsce z 2020 r. oraz samego sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. wydaje się wskazywać, iż w polskim wkładzie w części I punkt A podpunkt 1 w zakresie informacji dotyczących mianowania i wyboru sędziów, prokuratorów i prezesów sądów nie zawarto informacji, że droga do zawodu sędziego wiedzie przede wszystkim przez asesurę. Dlatego też wydaje się w tym względzie zasadne zwrócenie uwagi Komisji Europejskiej i doprecyzowanie kwestii mianowania na sędziego. Kwestie dotyczące stanowiska asesora sądowego zostały uregulowane w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2001 Nr 98 poz. 1070).

W odniesieniu do stanowiska Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) zawartego w Dokumentcie Roboczym Służb Komisji – *Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce dotyczącego kwestii wymiaru sprawiedliwości i niezależności sędziów* - wskazać trzeba, iż bezzasadna jest teza o zwiększeniu wpływu władzy wykonawczej, czego skutkiem ma być osłabienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Teza ta nie znajduje bowiem żadnego odzwierciedlenia w rzeczywistości.

KE podnosi również, że jeżeli chodzi o zasoby ludzkie, szereg stanowisk w sądownictwie pozostaje nieobsadzonych - przed zmianami w składzie KRS w 2018 r. Minister Sprawiedliwości opóźniał publikację ogłoszeń o wolnych stanowiskach w sądach, która to publikacja jest warunkiem ubiegania się o takie stanowisko. Na problem ten zwrócili uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich oraz przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich, którzy twierdzili, że niedobory kadrowe w sądach są główną przyczyną ich malejącej efektywności. Nie można jednak zgodzić się z powyższą tezą. Podkreślenia wymaga, że prowadzenie pełnej polityki kadrowej, związanej z obsadzeniem wolnych etatów w poszczególnych jednostkach sądownictwa powszechnego (równorzędnych czy nadrzędnych) jest obecnie wysoce utrudnione wobec czynników leżących poza kompetencjami władczymi Ministerstwa Sprawiedliwości. Wynika to przede wszystkim z blokowania procesów nominacyjnych przez środowisko sędziowskie nieprzychylnie jakimkolwiek zmianom w wymiarze sprawiedliwości. Niepełna obsada wolnych etatów sędziowskich jest wynikiem wydłużającego się czasu sporządzania oceny kwalifikacji kandydata na stanowisko sędziego przez sędziów wizytatorów oraz odmowy wykonywania takiej oceny przez sędziów wyznaczonych przez prezesów sądów. Opisanemu wyżej zjawisku towarzyszą pojawiające się w ostatnim okresie, tj. po ogłoszeniu wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18, nieuprawnione próby kwestionowania statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w aktualnym składzie. Działania te polegają m. in. na składaniu przez strony i ich pełnomocników niezasadnych wniosków o wyłączenie sędziów od orzekania w sprawie. Ponadto należy zauważyć, że obecnie wielu sędziów skorzystało z prawa do przejścia w stan spoczynku (w tym wcześniejszego) ze względu na obawy dotyczące stanu zdrowia spowodowanego pandemią Covid-19. Na dzień 31 grudnia 2020 r. jest 9002 czynnych zawodowo sędziów.

## **2. Nieusuwalność sędziów; w tym przenoszenie, odwoływanie, przechodzenie w stan spoczynku sędziów, prezesów sądów i prokuratorów**

Sędziowie w Polsce są nieusuwalni. Powołanie na konkretne stanowisko sędziowskie przez Prezydenta RP kończy procedurę nominacyjną. Akt ten ma charakter nieodwoalny i niepodważalny, co jest immanentnie związane z potrzebą realizacji gwarancji nieusuwalności sędziów, o której stanowi art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, będącej jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości. Przeniesienie sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko następuje w przypadkach ściśle określonych w przepisach prawa. Polska regulacja prawna w tym zakresie nie zmieniała się w

ostatnim czasie. Warto natomiast wskazać, że zmiana podziału czynności skutkująca przeniesieniem sędziego do innego wydziału w ramach tego samego sądu nie wywiera wpływu na niezawisłość sędziowską<sup>3</sup>. Problem ten nie był *explicite* przedmiotem rozważań w orzecznictwie luksemburskim. Natomiast w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: “ETPC”) rozstrzyganie kwestii związanych z podziałem czynności w sądzie w kontekście niezawisłości sędziowskiej może być ewentualnie badane jedynie z punktu widzenia występowania niezbędnych gwarancji przed naciskami zewnętrznymi. Do gwarancji mających zapobiegać naciskom z zewnątrz zalicza się gwarancje: 1) nieusuwalności sędziego w okresie sprawowania urzędu, 2) niepodlegania sędziów jakimkolwiek wskazówkom ze strony władzy wykonawczej. Hipotetycznie i czysto teoretycznie zmiana podziału czynności skutkująca przeniesieniem sędziego mogłaby być konsekwencją niepodporządkowania się wskazówkom (także pośrednim) ze strony władzy wykonawczej. Zaakcentować w tym miejscu jednak trzeba, że jeśli chodzi o gwarancje niepodlegania sędziów jakimkolwiek wskazówkom ze strony władzy wykonawczej w judykatach ETPC przyjmuje się, że dla stwierdzenia spełnienia tego wymagania wystarczające jest ustalenie, że w praktyce takie zalecenia lub instrukcje nie są stosowane<sup>4</sup>. W realiach polskich brak jest jakichkolwiek udowodnionych podstaw dla tezy, że władza wykonawcza wydaje jakiekolwiek instrukcje lub zalecenia przedstawicielom władzy sądowniczej. Niezależnie od powyższego, skoro decydujące znaczenie ma mieć praktyka, to nie można konkretnych regulacji prawa krajowego badać z punktu widzenia istnienia ewentualnej możliwości wywierania bliżej nieokreślonej presji. Nie można zatem wywodzić, że zmiany w zakresie podziału czynności sędziego zagrażają jego niezawisłości. Zagadnienie przejścia sędziów w stan spoczynku było przedmiotem zarzutów podniesionych przez Komisję Europejską w sprawach C-619/18 (Niezawisłość Sądu Najwyższego) i C-192/18 (Niezawisłość sądów powszechnych). W toku postępowania przed TSUE Polska, w odpowiedzi na zarzuty, zmieniła szereg kwestionowanych przepisów prawnych. Obowiązujące obecnie unormowania są zatem w pełni zgodne z prawem UE.

### **3. Awansowanie sędziów i prokuratorów**

Uwagi wskazane w poprzednim raporcie pozostają aktualne. Uzupełniająco można wskazać, iż wydaje się, że w części I punkt A podpunkt 3 ostatnie zdanie (strona 5), mając na uwadze wcześniejsze rozważania, winno odnosić się do powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego (zakończenie etapu konkursowego), a nie mianowania asesora sądowego.

### **4. Przydział spraw w sądach**

Szczegółowe zasady przydziału spraw określa Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych z dnia 18 czerwca 2019 r. (Dz.U. 2019 poz. 1141). 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).

### **5. Niezależność (w tym skład i powoływanie członków) oraz uprawnienia organu, którego zadaniem jest ochrona niezależności sądownictwa (np. Rada Sądownictwa)**

Procedura powoływania sędziów przyjęta w Polsce nie powoduje żadnego uszczerbku dla gwarancji niezawisłości tych sędziów. Tryb powoływania wszystkich sędziów określa Konstytucja RP oraz przepisy rangi ustawowej. Procedura ta nie odbiega od rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich. W wielu państwach członkowskich wybór sędziów spoczywa wyłącznie

<sup>3</sup> Zagadnienie to stanowi przedmiot pytań prejudycjalnych zadanych w sprawach połączonych C-491/20 do C496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20 Sąd Najwyższy i in.

<sup>4</sup> Wyrok ETPC z dnia 22 października 1984 r., Viera Sramek v. Republic of Austria, skarga nr 8790/79, pkt 40.

lub w przeważającej części w gestii osób sprawujących władzę wykonawczą albo ustawodawczą. Kwestia istnienia rad sędziowskich, ich składu, trybu powoływania ich członków, jak i roli tych organów w procesie powoływania sędziów, nie jest objęta zakresem kompetencji Unii. Z prawa unijnego nie wynika zatem ani obowiązek powołania rady sędziowskiej, ani obowiązek jej udziału w procedurze powoływania sędziów, ani też wytyczne dotyczące jej składu bądź sposobu powoływania jej członków. W Polsce wyboru na członka Krajowej Rady Sądownictwa dokonuje Sejm RP kwalifikowaną większością trzech piątych głosów, w obecności co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, co sprawia, że wybór ten jest wynikiem ponadpartyjnego porozumienia różnych ugrupowań reprezentowanych w Sejmie i w ten sposób zapewnia wysoką, demokratyczną legitymację członków tego organu. Wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami przez Sejm RP, spośród kandydatów zgłoszonych przez samych sędziów oraz obywateli, zwiększa reprezentatywność i demokratyczną legitymację tych członków Rady. Dodatkowo takie rozwiązanie wzmacnia transparentność wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa i umożliwia prowadzenie publicznej debaty nad zgłoszonymi kandydaturami. Dzięki takiej regulacji możliwe stało się zapewnienie większej reprezentatywności Krajowej Rady Sądownictwa, której obecny skład lepiej odzwierciedla strukturę polskiego sądownictwa. Zgodność dokonanych zmian w sposobie powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami z Konstytucją RP została potwierdzona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18. Krytyczne uwagi Komisji Europejskiej w odniesieniu do składu Krajowej Rady Sądownictwa zawarte w Sprawozdaniu (rozdziale) dotyczącym sytuacji w zakresie praworządności w Polsce z 2020 r. stanowią przejaw niedostatecznego uwzględnienia implikacji płynących z judykatów Trybunału Sprawiedliwości. W odniesieniu do sposobu powoływania sędziów prawidłowość stanowiska prezentowanego dotychczas na forum unijnym przez Rzeczpospolitą Polską została potwierdzona przez Trybunał w najnowszym orzecznictwie. Należy zwrócić uwagę na wyrok TSUE z dnia 9 lipca 2020 r. wydany w sprawie C-272/19 VQ przeciwko Land Hessen, w którym poruszono problematykę wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na sędziów wchodzących w skład sądu administracyjnego w Wiesbaden w kraju związkowym Hesja (Republika Federalna Niemiec).

W judykacie tym Trybunał odniósł się do zagadnienia składu komisji do spraw wyboru sędziów, tj. do przewagi liczebnej członków tej komisji wybranych przez władzę ustawodawczą. TSUE wskazał, że okoliczność ta nie może jednak sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności komisji, a tym samym niezależności sądu administracyjnego w Wiesbaden. Niezawisłość sądu krajowego powinna bowiem, również pod kątem warunków, w jakich dochodzi do mianowania jego członków, być oceniana z uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników (pkt 56 motywów wyroku). Wyrok w sprawie Land Hessen podważa zatem główny zarzut Komisji dotyczący braku niezależności sędziów Izby Dyscyplinarnej ze względu na procedurę ich powołania – przez Prezydenta RP na wniosek KRS, której członkowie będący sędziami zostali wybrani kwalifikowaną większością przez Sejm RP. Z wyroku w sprawie Land Hessen, który rozwija i doprecyzowuje tezy wyroku w sprawie A.K., wynika bowiem jednoznacznie, że okoliczność, iż sędziowie są powołani przez przedstawiciela władzy wykonawczej, zaś w składzie organu wnioskującego o powołanie przewagę liczebną mają członkowie wybrani przez władzę ustawodawczą, sama w sobie nie prowadzi do powstania zależności sędziów od tych władz. Podobnie TSUE nie znalazł podstaw do uznania włoskiej Najwyższej Rady Sądownictwa za organ zależny od władzy ustawodawczej czy wykonawczej, pomimo, iż w skład Rady wchodzi m.in. Prezydent Republiki i ośmiu członków wybieranych przez parlament (wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie C-658/18 UX przeciwko Governo della Repubblica italiana). W kontekście niezależności organu, którego zadaniem jest ochrona niezależności sądownictwa, należy zwrócić uwagę na podwójne standardy stosowane wobec Państw Członkowskich przez organy unijne. Przejaw nierównego traktowania odnaleźć można dzięki zestawieniu przedstawionych w dniu

17 grudnia 2020 r. opinii Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva w sprawie C-824/18 A.B. i in. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) oraz opinii Rzecznika Generalnego Gerarda Hogana w sprawie C-896/19 Repubblica v. Il-Prim Ministru:

- w sprawie C-824/18 Rzecznik Generalny Evgeni Tanchev doszedł do przekonania, że istotnym jest, aby Trybunał uznał, że o ile niektóre rodzaje postępowań i zasady odnoszące się do powoływania sędziów w Państwach Członkowskich nie mogą być jako takie kwestionowane w świetle prawa Unii, o tyle mogą one okazać się niedopuszczalne, jeżeli są wynikiem zalecenia organu, który sam w sposób oczywisty nie jest niezależny. Rzecznik Generalny wyraził zarazem przekonanie, że aktualny model powoływania sędziów Sądu Najwyższego w Polsce ma bezpośredni wpływ na ocenę niezawisłości powołanych sędziów.<sup>5</sup>
- z kolei w sprawie C-896/19 Rzecznik Generalny Gerard Hogan wyraził przekonanie, że nawet polityczna proveniencja sędziów zasiadających m.in. w niemieckim Federalnym Trybunale Konstytucyjnym (dalej: FTK) nie jest uznawana za prowadzącą do podważenia jego niezależności.<sup>6</sup>
- W tym stanie rzeczy Rzecznik Generalny Evgeni Tanchev, nawet jeśli nie podziela ocen Rzecznika Generalnego Gerarda Hogana i opiera się na własnym poglądzie, powinien przyjąć, że FTK nie jest sądem w rozumieniu prawa unijnego, albowiem nie sposób zakładać, iż jego członkowie są powoływani w wyniku zalecenia niezależnego organu. Niemniej jednak Rzecznik Generalny Evgeni Tanchev nie odważył się na taką tezę, skoro dokonał analizy orzeczenia w sprawie Weiss (2 BvR 859/15), a następnie uznał, że FTK powinien wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym<sup>7</sup>, uznając tym samym FTK za sąd w rozumieniu prawa unijnego.

W swoim sprawozdaniu Komisja Europejska zarzuca, iż w skład Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: „KRS”) wchodzi głównie sędziowie powołani według klucza politycznego. Mimo, że Krajowa Rada Sądownictwa została powołana z poszanowaniem reguł Konstytucji RP, gdyż wybór jej członków (sędziów) nie musi być dokonywany wyłącznie przez gremia sędziowskie (nie wymaga tego żaden przepis Konstytucji RP), TSUE zezwala na ponowną ocenę prawidłowości ustanowienia i funkcjonowania tego organu. Oczywistym jest, że wybór członków KRS nie narusza również jakichkolwiek standardów prawa UE, które nie reguluje kwestii organu właściwego do rekomendowania kandydatów na sędziów ani trybu tego postępowania, które w polskim porządku prawnym i tak jest znacznie bardziej oddalone od wpływów politycznych, niż ma to miejsce w innych państwach członkowskich. Nadto wprowadzenie zmian w systemie powołania członków KRS będących sędziami nie zagroziło niezależnością sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa nie pełni w Polsce żadnych funkcji sądowniczych i nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Jest odrębnym od władzy sądowniczej organem, który stoi na straży niezależności sędziów i niezawisłości sędziów, nie rozstrzyga sporów sądowych i nie pełni również spotykanej w wielu systemach prawnych roli sądu dyscyplinarnego w sprawach sędziów. Odnośnie zarzutu, iż nowy skład KRS nie uwzględnia zaleceń Rady Europy nie można zapominać, że wiele krajów UE również nie uwzględnia ww. zaleceń Rady Europy, a także są kraje, w których w ogóle nie ma podobnego organu, a wybór sędziów jest skrajnie polityczny (np. Niemcy, gdzie czynny polityk może być jednocześnie sędzią<sup>8</sup>).

<sup>5</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva, A.B. i in. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, EU:C:2020:1053, pkt. 104-109.

<sup>6</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Gerarda Hogana przedstawiona w dniu 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-896/19 Repubblica v. Il-Prim Ministru, pkt 57.

<sup>7</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva..., pkt 80-84.

<sup>8</sup> <https://www.dw.com/pl/jak-wyberani-s%C4%85-niemieccy-s%C4%99dziowie-do-C5%9B%C4%87-zadziwiaj%C4%85ce/a-39866184>

Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu podniosła również, że „W dniu 25 marca 2019 r. na wniosek KRS Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowa procedura powoływania sędziów-członków KRS jest zgodna z Konstytucją. W dniu 19 listopada 2019 r. w następstwie odesłania prejudycjalnego Sądu Najwyższego w sprawie niezależności i bezstronności nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że aby udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów przez Prezydenta RP przyczyniał się do obiektywizacji tego procesu, sam ten organ musi być wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, dla którego wydaje opinię. W dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy, powołując się na to orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, wydał uchwałę stwierdzającą, że KRS w nowym składzie nie jest niezależna i że wybrani przez nią nowi sędziowie Sądu Najwyższego nie mogą orzekać w sprawach. Uchwałę tę uznał za niezgodną z Konstytucją i prawem Unii Trybunał Konstytucyjny, orzekając na wniosek Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu, przy poparciu Prezydenta RP i Prokuratora Generalnego. Sąd Najwyższy jednak w dalszym ciągu stosuje swoją uchwałę. KRS natomiast nadal proponuje kandydatów na stanowiska sędziów powoływanych przez Prezydenta RP”. Wskazać trzeba, iż sprzeciw budzi destabilizowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości wskutek jurysdykcyjnie „hybrydowego” uchwalenia blokad lub „testów” niezależnego, bezstronnego i niezawisłego orzekania przez kilkuset nowo powołanych sędziów, których - bez procesu i prawa do obrony - okrojony, tj. niewłaściwy skład sędziów trzech Izb Sądu Najwyższego bezpodstawnie blokuje lub oczekuje powstrzymania się przez nowo powołanych sędziów od orzekania, pod rygorem możliwego kontestowania ich bezstronności, niezależności lub niezawisłości w orzekaniu. Należy powiedzieć, że uchwała Sadu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. nie tylko została wydana w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem (poza nieprawidłowym składem, do którego nie dopuszczono niektórych sędziów), ale łamała zasadę podziału władzy. W Polsce żaden sąd nie może podważyć legalności innych konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, o czym wspomniano już powyżej i nie ma kompetencji do wypowiedzania się abstrakcyjnie o obowiązujących ustawach, gdyż taką kompetencję posiada jedynie Trybunał Konstytucyjny. Status sędziów sądów powszechnych, a także sędziów Sądu Najwyższego, w tym Izby Dyscyplinarnej, powołanych przy udziale KRS wybranej po zmianie ustawy, jest identyczny ze statusem pozostałych sędziów. Zgłaszane przez niektóre środowiska polityczne lub stowarzyszenie sędziowskie zastrzeżenia do sposobu wybierania członków Krajowej Rady Sądownictwa, nie mają przełożenia na niezawisłość sędziów powołanych przez Prezydenta RP, którzy w pełni korzystają z gwarancji niezawisłości sędziowskiej określonych w Konstytucji RP i przepisach ustrojowych. Niezawisłość sędziego to podległość Konstytucji i ustawom, a zatem kto (i jaki sędzia) i w jaki sposób zostaje wybrany do Krajowej Rady Sądownictwa sytuacji takiego sędziego w żadnej mierze nie zmienia.

Komisja Europejska wskazuje również, że nowym reformom poddano Sąd Najwyższy, w szczególności w odniesieniu do procedury powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Kilka miesięcy przed upływem kadencji poprzedniego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Sejm przyjął nową ustawę, w której zmienił procedurę powoływania nowego Pierwszego Prezesa. Ustawa, która weszła w życie w lutym 2020 r., przewiduje, że Prezydent RP może wyznaczyć pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa, który będzie miał za zadanie zorganizować procedurę selekcji kandydatów. Ustawa zmienia też quorum niezbędne do głosowania nad listą kandydatów na to stanowisko. W dniu 01 maja 2020 r. Prezydent RP powołał pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa spośród sędziów, którzy zgodnie z wyżej wspomnianą uchwałą Sądu Najwyższego nie mają już uprawnień do orzekania. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że Sąd Najwyższy nie miał uprawnień do wydania takiej uchwały, a ponadto w sposób błędny przedstawiają tezę orzeczenia z dnia 23 stycznia 2020 r. Należy zwrócić uwagę na to, że we wcześniejszej uchwale pełnego składu Izby Dyscyplinarnej z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II DSI 54/18 (Legalis Nr 1893921). Sąd Najwyższy przyjął, że udział w składzie sądu osoby, która została powołana przez

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w następstwie procedury zainicjowanej obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanym bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oraz na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w zakresie udziału w niej sędziów w wyniku wyboru przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej piętnastu sędziów, w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 08 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zm.), nie narusza wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, wskutek czego osoba taka nie jest osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k., a skład orzekający sądu, w którym zasiada taka osoba, nie jest sądem nienależycie obsadzonym w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 23 sierpnia 2019 r. I OZ 712/19 (w Legalis Nr 2200386 i przedstawione w uzasadnieniu poglądy judykatury i piśmiennictwa). Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt Kpt 1/20, opublikowanym w Monitorze Polskim z 2020 r. poz. 103, wstrzymał stosowanie uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. od dnia jej wydania. W szczególności oznacza to, że niedopuszczalne jest stosowanie art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. w rozumieniu przyjętym w uchwale, a kompetencja do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie z ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.), w trybie uregulowanym tą ustawą, nie może być ograniczana.

## **6. Odpowiedzialność sędziów i prokuratorów, w tym system i organy dyscyplinarne oraz zasady etyczne, immunitet sądowy i odpowiedzialność karna sędziów**

Określenie procedury dyscyplinarnej w sprawach dotyczących sędziów stanowi wyłączną kompetencję Państwa Członkowskiego. Jak bowiem wynika wprost z postanowień traktatowych określających zakres kompetencji przyznanych Unii Europejskiej (art. 5 TUE w związku z art. 3 i art. 4 TFUE), Unii Europejskiej nie zostały przyznane żadne kompetencje w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości Państw Członkowskich.

W odniesieniu do systemu dyscyplinarnego sędziów Komisja Europejska wyraziła w Sprawozdaniu (rozdziale) dotyczącym sytuacji w zakresie praworządności w Polsce z 2020 r. obawę, że brakuje mu odpowiednich gwarancji ochrony niezawisłości sądów z uwagi na ryzyko, że sędziowie mogą podlegać sankcjom ze względu na treść orzeczeń sądowych, w tym decyzji o wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości. Do tych zarzutów odniesiono się już w punkcie I lit. A podpunkt I (strona 10). Uzupełniająco należy wskazać, że aktualne pozostaje stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej wyrażane w postępowaniach przed TSUE, zgodnie z którym stwierdzenie przewinienia dyscyplinarnego, przejawiającego się w wydaniu przez sędziego określonego rozstrzygnięcia, wymaga przede wszystkim oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa. Odpowiedzialność dyscyplinarną powoduje nie fakt wydania określonego rozstrzygnięcia, lecz fakt dopuszczenia się kwalifikowanej obrazy przepisów prawa (oczywistej i rażącej). Przepis art. 107 §1 u.s.p. nie pozwala na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za treść orzeczenia ani tym bardziej za zadanie pytania prejudycjalnego na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Orzecznictwo polskie, a także praktyka stosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie dają podstaw do formułowania zarzutów wobec Polski. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie

potwierdził, że dla celów analizy zgodności z prawem Unii co do zasady istotne jest nie tylko krajowe prawodawstwo jako takie, ale też orzecznictwo i praktyka.<sup>9</sup>

W tym kierunku wypowiedział się również Rzecznik Generalny Michał Bobek w opinii przedstawionej w dniu 23 września 2020 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'. Rzecznik ten wskazał kryteria abstrakcyjnej oceny zgodności systemu krajowego (rumuńskiego) z parametrami prawa Unii. Stwierdził m.in. że problematyczne byłoby zwykłe "napomknięcie" sugerujące *in abstracto*, że w modelu krajowym mogłoby dochodzić do nadużyć, jeżeli nie zostanie on zmieniony na inny. Sama możliwość wystąpienia nadużycia nie jest wystarczającym argumentem za likwidacją całej struktury czy całego modelu. Konieczne jest podniesienia przekonujących argumentów pokazujących, w jaki konkretnie sposób określony model jest podatny na nadużycia, lub też oczywistych przykładów ilustrujących, w jaki sposób ma to już miejsce w praktyce stosowania odnośnych przepisów, co stanowiłoby problem strukturalny. Należy uwypuklić, że Rzeczpospolita Polska podjęła niezbędne kroki w celu wykonania postanowienia TSUE z dnia 08 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R Komisja przeciwko Polsce) wydanego w sprawie zastosowania środków tymczasowych nakazujących polskiemu rządowi zawieszenie działania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – pomimo poważnych wątpliwości co do kognicji TSUE w tym zakresie. Izba kontynuuje swoją działalność w zakresie niezakwestionowanym przez Trybunał, tj. w odniesieniu do spraw o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku (art. 27 § 1 pkt 1a, pkt 2 i pkt 3 ustawy o SN). Postępowanie w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Sądu Najwyższego reguluje art. 55 ustawy o SN. Przesłanką uchylenia immunitetu, dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa, ocena której należy do sądu orzekającego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się, że skoro przesłanką uchylenia immunitetu jest „dostatecznie uzasadnione podejrzenie”, że sędzia popełnił przestępstwo, to sąd dyscyplinarny może zezwolić na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej jedynie w takim przypadku, gdy zostały zgromadzone dostateczne dowody potwierdzające zasadność zarzutu popełnienia przez sędziego przestępstwa<sup>10</sup>, a zatem niezbędnym warunkiem wydania takiej uchwały jest zebranie dowodów, które stanowią dostateczną podstawę przedstawienia sędziemu zarzutu popełnienia przestępstwa i wskazują na duże prawdopodobieństwo jego popełnienia.<sup>11</sup> Dopóki takie dowody nie zostaną przedstawione przez wnioskodawcę, dopóty nie ma podstaw do uchylenia immunitetu<sup>12</sup>. Podejrzenie popełnienia przestępstwa musi być przy tym w pełni uzasadnione, nienasuwające żadnych istotnych wątpliwości lub zastrzeżeń, zarówno co do popełnienia samego czynu, jak i występowania innych znamion objętych przez ustawę ramami zasad odpowiedzialności karnej<sup>13</sup>. Sąd dyscyplinarny w postępowaniu o wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej ma więc obowiązek oceny dowodów (ich mocy dowodowej, w przypadku osobowych środków dowodowych ich wiarygodności) na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego, czyli swobodnie, z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Należy z całą mocą podkreślić, że

<sup>9</sup> Wyroki: z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18 lub w odniesieniu do praktyk administracyjnych na przykład wyroki z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, z dnia 17 grudnia 2015 r., Viamar, C-402/14, z dnia 20 czerwca 2018 r., Enteco Baltic, C-108/17.

<sup>10</sup> Por. uchwała SN z dnia 13 grudnia 2002 r., SNO 45/02, OSNSD 2002 nr 1, poz. 50.

<sup>11</sup> Uchwała SN z dnia 11 lutego 2003 r., SNO 2/03, OSNSD 2003 nr 1, poz. 4.

<sup>12</sup> Uchwała SN z dnia 11 kwietnia 2002 r., SNO 7/02, OSNSD 2002 nr 1, poz. 20.

<sup>13</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 12 czerwca 2003 r., SNO 29/03, OSNSD 2003 nr 1, poz. 14.



postępowanie immunitetowe jest wyłącznie postępowaniem incydentalnym, związanym z postępowaniem przygotowawczym, warunkującym dopiero możliwość toczenia się postępowania karnego przeciwko sędziemu, którego chroni immunitet. Postępowanie w przedmiocie uchylenia immunitetu nie jest, co należy podkreślić, postępowaniem karnym. Nie może również dublować postępowania karnego. Ma jedynie przesądzić czy zebrane w postępowaniu przygotowawczym dowody uzasadniają dostatecznie, że sędzia popełnił przestępstwo i wykluczyć zarazem sytuacje, w których wniosek jest podyktowany nie tyle koniecznością osiągnięcia celów stawianych przez ustawę przed postępowaniem karnym, ile chęcią bezprawnego oddziaływania na osobę sędziego w związku z pełnionym przez niego urzędem. Uchylenie immunitetu nie przesądza również o skierowaniu aktu oskarżenia przeciwko sędziemu. Jeśli jednak tak się stanie, ewentualne postępowanie karne przeciwko sędziemu pozbawionemu immunitetu będzie toczyło się następnie przed niezwisłym i niezależnym sądem powszechnym – wydziałem karnym. Izba Dyscyplinarna SN nie posiada kompetencji do orzekania w postępowaniu karnym wobec sędziów. Oczywiście jest również, że postępowanie o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie jest postępowaniem dyscyplinarnym.

#### **7. Wynagrodzenia/sędziów i prokuratorów**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają aktualne i nie uległy zmianie.

#### **8. Niezależność/autonomia prokuratury**

Odnośnie zaś wyrażonej w sprawozdaniu przez Komisję Europejską „*obawy co do niezależności głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji i jej zwalczanie, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej*” w oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego” wskazać trzeba, że jest ona również niezrozumiała. Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego funkcjonowało w Polsce latach 1919-1949 oraz 1990-2010, a więc częściowo także w okresie, kiedy Polska była już w Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Zespolenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nastąpiło z dniem 31 marca 1990 r., a jego oddzielenie nastąpiło z dniem 31 marca 2010 r. Z dniem 04 marca 2016r. nastąpiło ponowne połączenie urzędów. Dlatego też zdziwienie budzi fakt, że wcześniej takie połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w jednej osobie nie budziło żadnych zastrzeżeń ze strony KE, a obecnie stanowi jeden z głównych i forsowanych zarzutów dotyczących rzekomego braku praworządności w Polsce.

#### **9. Niezależność adwokatury (izby/stowarzyszenia adwokatów) i adwokatów**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają aktualne i nie uległy zmianie.

#### **10. Istotne zmiany, które mogą wpłynąć na postrzeganie niezależności sądownictwa przez ogół społeczeństwa**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają aktualne i nie uległy zmianie.

### **B. Jakość wymiaru sprawiedliwości**

#### **11. Dostępność do sądów (np. opłaty sądowe, pomoc prawna, język)**

W roku 2020, na podstawie nowelizacji *ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, poszerzono krąg beneficjentów systemu

---

<sup>14</sup> Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 01 maja 2004 r.

nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz uproszczono procedury udzielania pomocy w czasie epidemii.

Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu wskazała, że w Polsce istnieją plany stopniowego umożliwienia nieodpłatnej mediacji. Uwaga ta wymaga sprostowania, gdyż począwszy od 1 stycznia 2019 roku nieodpłatna pomoc prawna obejmuje również nieodpłatną mediację (ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.1467)).

Obecnie z nieodpłatnej pomocy mogą skorzystać również osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniające innych osób w ciągu ostatniego roku. Ważną zmianą było również dostosowanie nieodpłatnych usług do obecnych warunków spowodowanych pandemią, w szczególności wprowadzenie rozwiązań pozwalających na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość (np. telefon, e-mail, komunikatory internetowe) oraz poza lokalem punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Co istotne, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy świadczonej w sposób zdalny, beneficjent nie jest zobowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a osoba fizyczna - przedsiębiorca nie musi składać oświadczenia o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku.

W minionym roku zakończono prace i w pełni wdrożono system teleinformatyczny (ogólnopolski system do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) obsługujący wszystkie punkty świadczące pomoc prawną. System ten dedykowany jest m.in. wykonawcom, koordynatorom z ramienia powiatów i województw, a także pracownikom Ministerstwa Sprawiedliwości. Zezwala on m.in. na pełną dokumentację nieodpłatnych porad, kontrolę zarządzania i jakości świadczonych porad. Jedną z kluczowych funkcjonalności systemu jest również publiczna strona do zapisów na nieodpłatne porady ([www.np.ms.gov.pl](http://www.np.ms.gov.pl)), która została dostosowana do potrzeb obywateli w sytuacji epidemicznej - umówienie terminu wizyty i udzielenie porady możliwe jest w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów.

Ponadto, alternatywnym rozwiązaniem jest również umożliwienie prowadzenia przez strony sporu mediacji zdalnej tzw. e-mediacja), która może być prowadzona przy zachowaniu wszystkich zasad mediacji tradycyjnej (poufności, dobrowolności, akceptowalności), również za pomocą środków komunikowania się na odległość (online). Mediacja jest więc zatem jednym ze sposobów łagodzenia obecnego stanu ograniczenia w funkcjonowaniu sądów. Skierowanie sprawy do mediacji może pomóc (w sposób wręcz natychmiastowy) stronom już dziś w ugodowym załatwieniu sporu. Pozwala również na odciążenie sądów teraz i po wznowieniu przez nich pracy, a tym samym ogranicza przewlekłość postępowań sądowych, których rozpoznanie niestety z powodu aktualnej sytuacji epidemiologicznej związanej z pandemią COVID-19 uległo wydłużeniu.

Natomiast w wyniku zgłaszanych zastrzeżeń dotyczących funkcjonalności stałych list mediatorów prowadzonych przez Prezesów Sądów Okręgowych, zrodziła się potrzeba utworzenia ogólnokrajowego i ujednoliconego rejestru mediatorów. W odpowiedzi na powyższe, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace nad projektem pn. „Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz działania informacyjne”, którego głównym celem jest profesjonalizacja zawodu mediatora poprzez utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz przeprowadzenie cyklu szkoleń mediacyjnych w ramach Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, a także podniesienie wiedzy o e-mediacji oraz możliwości wykorzystania jej w sporach gospodarczych i pracowniczych. Działania zaplanowane w ramach przedmiotowego projektu przyczynią się do realizacji celu szczegółowego PO WER, w ramach którego projekt będzie realizowany, tj. *Poprawa jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększenie skuteczności ich*

*egzekwowania*. Osiągnięcie celu szczegółowego będzie możliwe poprzez utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów, podniesienie kompetencji mediatorów w ramach szkoleń przeprowadzonych w standardach Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji oraz w/w webinarium w zakresie tematyki dotyczącej ODR (e-mediacji) oraz mediacji pracowniczych i gospodarczych, a także działań promocyjnych w zakresie mediacji i tworzonego Rejestru. Działania realizowane w ramach ww. projektu skierowane będą przede wszystkim do: obywateli zainteresowanych skorzystaniem z postępowania mediacyjnego, organów wymiaru sprawiedliwości jako kierujących sprawą do mediacji, mediatorów i osób, które chcą uzyskać uprawnienia mediacyjne. Czas realizacji projektu jest przewidywany na okres od 1 czerwca 2020 r. do 31 sierpnia 2023r.

## **12. Zasoby wymiaru sprawiedliwości (ludzkie/finansowe/materialne)**

Aktualne dane dotyczące zasobów kadrowych wymiaru sprawiedliwości według stanu liczbowego na dzień 18 lutego 2021 r. (w przeliczeniu na etaty):

- sędziowie: 8991,00;
- asystenci sędziego: 3982,22;
- asesory sądowi: 486,00;
- referendarze sądowi: 2608,00
- kuratorzy (zawodowi): 5140,50;
- specjaliści OZSS: 531,13;
- urzędnicy: 29675,37;
- inni pracownicy sądów: 2675,27.

## **13. Szkolenie pracowników wymiaru sprawiedliwości (w tym sędziów, prokuratorów, prawników, pracowników sądów)**

Jednostką przewidzianą do szkolenia kadr sądownictwa i prokuratury jest Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, działająca na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2020 r. poz. 1366 ze zm.; dalej: „u.k.s.s.p.”). Do jej podstawowych zadań należą m.in.:

- 1) prowadzenie aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej, których celem jest uzyskanie przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do zajmowania stanowisk sędziego i asesora sądowego, prokuratora i asesora prokuratury;
- 2) szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych;
- 3) szkolenie i doskonalenie zawodowe referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów zawodowych oraz urzędników sądów i prokuratury w celu podniesienia ich kwalifikacji zawodowych.

Jeśli natomiast chodzi o kształcenie ustawiczne osób pracujących w sądach i prokuraturze, to należy wskazać, że główne kierunki szkolenia wynikały z wcześniejszej analizy potrzeb szkoleniowych. W 2020 r., podobnie jak ma to miejsce każdego roku, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury posiadała w swojej ofercie szkoleniowej szkolenia adresowane do każdej grupy zawodowej pracowników wymiaru sprawiedliwości. W zależności od grupy zawodowej i pionu orzeczniczego/miejsca pełnienia obowiązków, obejmowały one szkolenia z: prawa cywilnego materialnego i procesowego, gospodarczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, rodzinnego i opiekuńczego, karnego materialnego i procesowego, wieczystoksięgowego i hipotecznego, rejestrowego, pozostałej tematyki prawnej oraz pozostałej tematyki (głównie tzw. szkolenia „miękkie” dot. obsługi interesantów itp.).

W 2020 r. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury zorganizowała 337 wydarzeń szkoleniowych i przeszkoliła łącznie 15 725 osób, przy czym 282 wydarzenia zorganizował Dział Szkoleń, zaś 55 Dział Funduszy Pomocowych. Dział Szkoleń przeszkolił 14.978 osób w tym: 2.609 sędziów, 491 asesorów sądowych, 4.268 asystentów sędziego, 1.439 referendarzy, 1.228 prokuratorów, 253 asesorów prokuratury, 1.135 asystentów prokuratora, 1.706 kuratorów, 1.165 urzędników sądowych, 608 urzędników prokuratury oraz 76 innych osób. Dział Funduszy Pomocowych przeszkolił 747 osób w tym: 340 sędziów, 23 asesorów sądowych, 27 asystentów sędziego, 82 referendarzy, 28 prokuratorów, 3 asesorów prokuratury, 20 asystentów prokuratora, 76 kuratorów, 117 urzędników sądowych, 21 urzędników prokuratury oraz 10 dyrektorów sądu.

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury współpracuje również z organizacjami międzynarodowymi, których celem jest szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, w tym z EJTN, ERA, EIPA, IOJT.

Ponadto, Ministerstwo Sprawiedliwości realizuje projekty strategiczne, w ramach *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 roku.

#### **14. Cyfryzacja (np. Wykorzystanie technologii cyfrowej, w szczególności narzędzi komunikacji elektronicznej, w ramach wymiaru sprawiedliwości oraz przez użytkowników sądów, w tym odporność systemów wymiaru sprawiedliwości w czasie pandemii COVID-19)**

Na uwagę zasługują zmiany legislacyjne wprowadzone w okresie pandemii COVID-19. Ustawa z dnia 02 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 875), wprowadziła szereg rozwiązań mających na celu zagwarantowanie obywatelom ustanowionego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa dostępu do sądu i zawartego w nim prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przy jednoczesnym zadbaniu o przestrzeganie reżimu sanitarnego. Przed wszystkim w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego wprowadzono możliwość (art. 15zss1 i nast.): - przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w nich uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nim uczestniczących, - zarządzenia przez przewodniczącego przeprowadzenia posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, zaś przeprowadzenie wymaganych przez ustawę rozprawy lub posiedzenia jawnego mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w nich uczestniczących i nie można przeprowadzić ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, a żadna ze stron nie sprzeciwiła się przeprowadzeniu posiedzenia niejawnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia ich o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne, - brania udziału przez członków składu, z wyjątkiem przewodniczącego i referenta sprawy, w posiedzeniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z wyjątkiem posiedzenia, na którym dochodzi do zamknięcia rozprawy, - zamknięcia rozprawy i wydania orzeczenia na posiedzeniu niejawnym, jeżeli postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości, - rozpoznania apelacji na posiedzeniu niejawnym, chyba że strona

wniosła o przeprowadzenie rozprawy lub wносиła o przeprowadzenie niepodlegającego pominięciu dowodu z zeznań świadków lub przesłuchania stron.

Obecnie w Sejmie trwają prace na rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 899), który przewiduje dalej idące zmiany w kierunku wykorzystania elektronicznych form komunikacji w postępowaniu sądowym oraz cyfryzacji usług publicznych. Zgodnie z projektowanym art. 15zsz1 omawianej wyżej ustawy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów kodeksu postępowania cywilnego: - rozprawę lub posiedzenie jawne będzie się przeprowadzało przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w nich uczestniczące nie będą musiały przebywać w budynku sądu, - przy braku możliwości przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia jawnego na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku przewodniczący będzie mógł zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, - w pierwszej i drugiej instancji sąd będzie rozpoznawał sprawy w składzie jednego sędziego, chyba że szczególna zawikłość lub precedensowy charakter sprawy będą uzasadniały rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, przy czym od przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia jawnego z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej będzie można odstąpić tylko w przypadku, jeżeli rozpoznanie sprawy na rozprawie lub posiedzeniu jawnym będzie konieczne, a odbycie posiedzenia w budynku sądu nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nim uczestniczących. Jak wynika z powyższych norm, ustawodawca jako zasadę przyjął odbywanie rozpraw i posiedzeń jawnych w formie odmiejscowionej (przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku), a dopiero w przypadku braku możliwości skorzystania z takiego rozwiązania przewidział przeprowadzenie posiedzenia niejawnego. U podstawy przyjętego rozwiązania legło założenie, że prawu strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki należy dać pierwszeństwo nad ściśle postrzeganą zasadą jawności. Z tych samych względów, co wskazane wyżej oraz w celu minimalizacji ryzyka zarażenia w związku z epidemią, jako zasadę przyjęto rozpoznawanie spraw przez sąd w składzie jednego sędziego. Proponowane w kolejnych przepisach projektu rozwiązania pozwalają też konsulom wykonującym odezwy sądów na przesłuchanie świadka lub strony w sposób odmiejscowiony, a dla usprawnienia postępowań sądowych przewidziano nadto wdrożenie komunikacji elektronicznej między sądem i fachowymi pełnomocnikami za pomocą poczty elektronicznej.

Niezależnie od powyższego przewidywane jest również umożliwienie doręczania pism sądowych stronom reprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników wyłącznie za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Omawiany projekt wprowadza ponadto nowe rozwiązanie prawne w zakresie postępowania egzekucyjnego – sprzedaż nieruchomości w drodze licytacji elektronicznej. Regulacja ta przyspieszy egzekucję z nieruchomości oraz wpłynie na poprawę transparentności licytacji. W dniu 01 lipca 2021 r. wejdą w życie przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 398 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz. U. z 2019 r. poz. 55 z późn. zm.), które przewidują wykorzystanie narzędzi komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowym. Głównym celem wprowadzenia Elektronicznego Krajowego Rejestru Sądowego jest usprawnienie rejestracji podmiotów oraz dokonywanie zmian wpisów w rejestrze przedsiębiorców. Cel zostanie zrealizowany poprzez następujące cele szczegółowe: 1) ułatwienie i uproszczenie systemu rejestracji spółek prawa handlowego i innych podmiotów gospodarczych, rejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym poprzez wprowadzenie elektronicznych wniosków o wpis do KRS wypełnianych za pomocą

interaktywnych formularzy; 2) ułatwienie komunikacji z sądem rejestrowym poprzez wprowadzenie składania pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego oraz elektronicznych doręczeń; 3) udostępnienie szerokiej informacji o podmiotach wpisanych w KRS poprzez bezpłatne udostępnienie w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych repozytorium dokumentów finansowych, elektronicznych akt rejestrowych oraz pełnej informacji o każdym podmiocie wpisanym do KRS; 4) odciążenie sądów rejestrowych poprzez wprowadzenie zgłaszania sprawozdań finansowych bez pośrednictwa sądów. Zmiana sposobu komunikowania się z sądami wpływa na usprawnianie pracy sądów oraz ułatwia poruszanie się obywateli w zetknięciu z wymiarem sprawiedliwości. Głównym celem zmian wprowadzanych ustawą o Krajowym Rejestrze Zadłużonych jest zwiększenie efektywności funkcjonowania sądów restrukturyzacyjnych i upadłościowych, co stanowi odpowiedź na istotne problemy sądów restrukturyzacyjnych i upadłościowych wynikające ze znacznego zwiększenia liczby spraw, zwłaszcza w zakresie upadłości konsumenckiej, jak również zapewnienie pełnej ochrony praw wierzycieli i innych uczestników postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Zamierzony cel zostanie osiągnięty poprzez budowę rejestru, który będzie kompleksowo prezentował informacje o dłużnikach niewypłacalnych i zagrożonych niewypłacalnością oraz podmiotach, wobec których umorzono bezskuteczną egzekucję. Zostaną wdrożone nowoczesne rozwiązania teleinformatyczne w zakresie: 1) komunikacji pomiędzy uczestnikami postępowań; 2) wsparcia pracy merytorycznej właściwych jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego; 3) scentralizowania dostępu do informacji o procesach restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Wprowadzane zmiany ułatwią dostęp do orzeczeń sądów upadłościowych i restrukturyzacyjnych, a także poprawią skuteczność ich doręczania z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

#### **15. Wykorzystanie narzędzi i standardów oceny (np. systemy teleinformatyczne do zarządzania sprawami, statystyki sądowe i ich przejrzystość, monitorowanie, ocena badania wśród użytkowników sądów lub prawników)**

Za organizowanie, koordynowanie, nadzorowanie i przygotowywanie sprawozdań statystycznych, w tym danych dotyczących działalności sądów powszechnych i sądów wojskowych odpowiedzialny jest Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości. W ramach wykonywania zadań z zakresu statystyki publicznej Wydział gromadzi dane statystyczne na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości za pomocą różnych systemów i narzędzi. Głównym źródłem danych są sprawozdania statystyczne sporządzane przez pracowników sądów w ujęciu kwartalnym, półrocznym i rocznym w sposób kumulatywny w systemie informatycznym dedykowanym potrzebom sprawozdawczości statystycznej. Sprawozdania statystyczne są podzielone według dziedzin prawa i instancji sądowych.

Należy zaznaczyć, że dane statystyczne gromadzone przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej są ściśle oparte na ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej i wydawane na podstawie jej akty wykonawcze. Oznacza to, że dane statystyczne, którymi dysponuje Wydział, są zagregowane, dane nie mogą być jednostkowe, nie mogą identyfikować konkretnej osoby. Jest to obowiązek określony w art. ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dane jednostkowe identyfikowalne zebrane w badaniach statystycznych podlegają bezwzględnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do badań statystycznych; udostępnianie lub wykorzystywanie tych danych dla innych niż podane w ustawie celów jest zabronione (tajemnica statystyczna)).

#### **C. Skuteczność systemu sprawiedliwości**

## 17. Długość postępowania

Wskazać trzeba, że na czas trwania postępowań sądowych składa się wiele czynników. Wyznacza go m. in. rodzaj, charakter i stopień złożoności danej sprawy, zakres prowadzonego postępowania dowodowego, obszerność materiału dowodowego, który należy poddać ocenie, trudności związane z przeprowadzeniem poszczególnych dowodów, w tym długotrwałe oczekiwanie na sporządzenie opinii przez biegłych sądowych, niestawiennictwo świadków. Czas rozpoznawania spraw może być także wynikiem występowania braków formalnych w pismach procesowych składanych przez strony, co skutkuje koniecznością wydawania odpowiednich zarządzeń, rozpoznawania wniosków i zażaleń w kwestiach incydentalnych. W przypadku spraw cywilnych może być także wynikiem wielokrotnej modyfikacji przez strony powództw lub wniosków zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Na sprawny przebieg procesów sądowych wpływ mają także kwestie organizacyjne, techniczne, kadrowe i finansowe związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Odnosi się to również do obsady etatowej sekretariatów sądowych, wsparcia asystentami sędziów, jak również obciążenia sędziów sprawami. Z powyższego wynika, że nie w każdej sytuacji długi okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy jest wynikiem bezczynności sądu i nie można wprost utożsamiać długotrwałości postępowania z jego przewlekłością. Czas trwania postępowania jest bowiem uwarunkowany również przez szereg czynników niezależnych od organu procesowego. Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości zainicjowało fundamentalne zmiany w sądownictwie powszechnym, mające na celu usprawnienie i uproszczenie procedur sądowych. Zasadniczymi instrumentami służącymi poprawie sprawności postępowań sądowych są zmiany ustaw procesowych, a w szczególności Kodeksu postępowania cywilnego. Przygotowaną w Ministerstwie Sprawiedliwości ustawą z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469) wprowadzono do przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 roku, poz. 1575, ze zm.) szereg rozwiązań, których celem jest usprawnienie postępowania. Kompleksowa reforma sądownictwa powszechnego objęła również istotną nowelizację Kodeksu postępowania karnego. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019, poz. 1694) stanowi odpowiedź na realne potrzeby i wyzwania pionu karnego sądownictwa powszechnego. Powyższa nowelizacja stwarza warunki do szybszego załatwiania spraw w postępowaniu sądowym, dynamizuje i usprawnia proces karny oraz dostosowuje regulacje procesowe do wyzwań wynikających z rozwoju technologicznego w sprawach cywilnych i w konsekwencji skrócenie czasu rozpoznania spraw przez sądy. Jakkolwiek powyższe uregulowania weszły w życie przed powstaniem raportu dotyczącego praworządności z 2020 roku, to jednak ich skutki rozciągają się na kolejne lata, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w kolejnym Sprawozdaniu.

Bardzo szeroki zakres obu reform i ich gruntowny charakter sprawia, że ewentualne dalsze zmiany powinny być zasadniczo rozważane dopiero po ustaleniu, czy dotychczas wprowadzone rozwiązania przyniosły oczekiwany rezultat, a jeżeli nie, to w jakim zakresie i w jakim kierunku powinna pójść ewentualna interwencja legislacyjna. Przedstawione wyżej rozwiązania funkcjonują od ponad roku. W tym zaś czasie praca sądów doznała istotnych ograniczeń z uwagi na trwającą w kraju (praktycznie od końca pierwszego kwartału 2020 roku) sytuację epidemiologiczną, zmiany zasad funkcjonowania sądów, liczne absencje orzeczników, urzędników sądowych i pracowników sekretariatów oraz związane z tym rosnące zaległości w sądach, w zasadzie brak jest możliwości dokonania – w oparciu o analizy statystyczne – rzetelnej oceny czy wprowadzone rozwiązania (np. posiedzenia przygotowawcze, postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych) przyniosły oczekiwany efekt i doprowadziły do poprawy skuteczności postępowania cywilnego (w normalnych warunkach).

Nie budzi wątpliwości, że dla uzyskania poprawy wskaźnika czasu trwania postępowań sądowych oraz redukcji zaległości, konieczne jest dalsze kontynuowanie reform, m.in. w zakresie ograniczenia kognicji sądów powszechnych, szczególnie w pionie cywilnym, utrzymania liczby spraw na dotychczasowym poziomie, zwiększenie liczby etatów sędziowskich. Podkreślić należy, że problematyka sprawności postępowań sądowych należy do priorytetowych zadań nadzorczych Ministra Sprawiedliwości. Stale rosnący wpływ w pewnych kategoriach spraw cywilnych stwarza poważne ryzyko dla sprawności postępowań sądowych oraz naraża Skarb Państwa na zasądzenie na rzecz obywateli odszkodowań na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Minister Sprawiedliwości w ramach nadzoru zewnętrznego analizuje informacje roczne prezesów sądów apelacyjnych o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku niezadawalających wyników pracy poszczególnych sądów, między innymi w zakresie sprawności postępowań sądowych, kierowane są do prezesów sądów apelacyjnych pisma o ich uzupełnienie poprzez wskazanie działań podjętych lub planowanych zmierzających do zapewnienia właściwego toku urzędowania sądów przy rozpoznawaniu spraw, nakierowanych na wzrost efektywności sędziów w celu poprawy stopnia opanowania wpływu oraz struktury pozostałości.

#### **Inne – proszę określić**

W rozdziale o „Niezależności” KE podnosi, że postrzegany przez opinię publiczną i przedsiębiorstwa poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów był niski, a w ostatnich latach stale się pogarszał. Odnosząc się przedstawionej powyżej argumentacji KE wskazać trzeba, że badania opinii publicznej nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu niezawisłości sędziów i niezależności sądów, lecz są efektem kształtowania opinii publicznej przez niektóre media, które niejako narzucają odbiorcom określone postrzeganie rzeczywistości. Na podobnej zasadzie należałoby również brać pod uwagę fakt, że określony odsetek osób wyraża wiarę w to, że ziemia jest płaska<sup>15</sup>.

Komisja Europejska wskazuje również, że *„Sędziowie Sądu Najwyższego powołani w wyniku reformy z 2017 r. mają uprawnienia do kontroli orzeczeń sądów powszechnych w niektórych sprawach sięgających nawet 20 lat wstecz. W ramach nowej procedury skargi nadzwyczajnej nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych może unieważnić w całości lub w części prawomocny wyrok wydany przez sąd powszechny w okresie ostatnich 20 lat, z pewnymi wyjątkami. Skargę nadzwyczajną mogą wnieść między innymi Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Z dostępnych informacji wynika, że dotychczas najwięcej skarg wniósł Prokurator Generalny<sup>16</sup>. Pojawiły się opinie, że procedura ta może być wykorzystywana również w celach, które wydają się być umotywowane politycznie<sup>17</sup>. W szerszym ujęciu, nowa procedura skargi nadzwyczajnej, oparta o szerokie kryteria, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady pewności prawa<sup>18</sup>*. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że zasada pewności prawa nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać ograniczeniom. W sytuacji, gdy doszło do naruszenia prawa, powinna istnieć możliwość dokonania korekty. Realizacji tych celów służy zatem skarga

<sup>15</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Towarzystwo\\_P%C5%82askiej\\_Ziemi](https://pl.wikipedia.org/wiki/Towarzystwo_P%C5%82askiej_Ziemi).

<sup>16</sup> Według informacji od Rzecznika Praw Obywatelskich i Sądu Najwyższego. Należy zaznaczyć, że zgodnie z danymi dostarczonymi przez Sąd Najwyższy w kwietniu na rozpatrzenie oczekiwało 45 takich skarg nadzwyczajnych.

<sup>17</sup> Opinia Komisji Weneckiej CDL-AD (2017)031. Należy zaznaczyć, że w dniu 11 czerwca 2020 r. Prokurator Generalny wniósł skargę nadzwyczajną w sprawie dotyczącej sędziego i byłego rzecznika Krajowej Rady Sądownictwa, który publicznie krytykował reformę wymiaru sprawiedliwości.

<sup>18</sup> Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. (CDL-AD (2017)031), pkt 53-63.



nadzwyczajna, która została wprowadzona w celu wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczeń, które wydane zostały w sposób oczywisty sprzecznie i z naruszeniem prawa.

W swoim sprawozdaniu Komisja Europejska wskazuje także, iż „w 2019 r. 34 % ogółu społeczeństwa i 27 % przedsiębiorstw postrzegało niezależność sądów jako „dobrą lub bardzo dobrą”. Jako przyczynę postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów wskazywano najczęściej ingerencję lub presję ze strony rządu i polityków.” Prowadzone badania nie są jednak wiarygodne, albowiem nie obejmują reprezentatywnej grupy, a nadto sposób układania ankiet często niejako manipuluje odbiorcą, chcąc skłonić go do określonego poglądu. Przykładowo badania CBOS w 2019 r. objęły grupę 1174 osób. Trudno wyjaśnić, dlaczego za reprezentatywną grupę uznano akurat przedsiębiorców objętych badaniem, skoro jak powszechnie wiadomo jest to grupa zawodowa, która ma specyficzny pogląd na sądownictwo, zwłaszcza z racji prowadzonej działalności gospodarczej. Stopień zadowolenia i postrzegania sądów i sędziów byłby jeszcze niższy, gdyby badania przeprowadzić w więzieniach wobec osób pozbawionych wolności. Aby badania były rzetelne należałoby przeprowadzić je w różnych grupach społecznych i zawodowych i należycie zinterpretować. Ponadto, badania nie dowiodły, o ile były przeprowadzone, aby jakiś sędzia wydał określone orzeczenie pod wpływem nacisku politycznego. Również środowiska sędziowskie kontestujące wprowadzane zmiany w sądownictwie nie podnosiły, aby takie orzeczenia zapadały. Zatem hipotetyczna ingerencja jest założeniem błędnym, skoro przez ostatnie lata nie miała odniesienia w faktach. Skoro nie ma przypadków ingerencji politycznej w niezawisłość sędziów, to przedstawiana teza nie znajduje żadnego potwierdzenia.

Ponadto wspomniany przez Komisję Europejską brak zaufania społecznego do niezależności sądów (s.2 Sprawozdania) został zobrazowany wyłącznie na badaniu z 2019 r., podczas gdy jest to w Polsce zjawisko wieloletnie, by nie powiedzieć systemowe, nie będące skutkiem jakichkolwiek reform sądownictwa, lecz raczej dające do takich reform asumpt. Również omawiane rozwiązania legislacyjne są przedstawiane w sposób jawnie jednostronny – KE nie informuje o ratio legis ich wprowadzenia, a tym bardziej się do ratio legis nie odnosi.

W kwestii zaś orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, które potwierdziły wymogi prawa Unii dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów trzeba wskazać, że traktaty europejskie nie dają Komisji Europejskiej prawa do ingerowania w wewnętrzne sprawy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, ani w żadnym innym państwie członkowskim UE.

Odnosząc się do dwóch wyroków potwierdzających, że przepisy kwestionowane przez KE w kontekście postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego stanowiły naruszenie prawa Unii Europejskiej w zakresie wymogów niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>19</sup> wskazać należy, że wprowadzone ustawą z dnia 08 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, z późn. zm.), ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, z późn. zm.), ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, z późn. zm.) zmiany w żadnej mierze nie ograniczyły ani nie wpłynęły na niezawisłość sędziowską lub na niezależność władzy sądowniczej od pozostałych rodzajów władz państwowych. Nadto w wyroku w sprawach połączonych C-354/20 PPU i C-412/20 PPU Openbaar Ministerie z 17.12.2020r. (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) TSUE wskazał, że nie ma podstaw do podnoszenia tezy o występowaniu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w kwestii niezależności polskich sądów. Zgodnie z wyrokiem TSUE przeprowadzone w Polsce reformy wymiaru sprawiedliwości nie mogą być przyczyną odmowy wykonania Europejskich Nakazów Aresztowania.

---

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18 oraz z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18.

Komisja Europejska poniosła także, że wątpliwości dotyczące niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego wyrażone przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE nie zostały jak dotąd rozwiane – co *de facto* oznacza, że nie potwierdzono zasadności stawianych Polsce zarzutów. W 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Sąd Najwyższy w dalszym ciągu wyrażali niepokój w związku z funkcjonowaniem i legitymacją Trybunału Konstytucyjnego. Obawy te wyraziła także Komisja Wenecka oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe. Odnosząc się do powyższego wskazać trzeba, że opinia Komisji Weneckiej (dalej: „KW”) CDL-AD (2020)017 zawiera mnóstwo podstawowych błędów, które świadczą o niewiedzy autorów, zarówno o stanie obowiązującego prawa, jak też o realiach funkcjonowania polskiego sądownictwa na przestrzeni lat. Opinia Komisji Weneckiej w sposób oczywisty daje wyraz stosowania odmiennych standardów wobec różnych państw - członków UE. Poza tym wizyta przedstawicieli KW w dniu 10.01.2020r. miała charakter nieoficjalny, gdyż Marszałek Senatu nie jest organem uprawnionym do zapraszania Komisji Weneckiej. Nadto, zwrócić należy uwagę na fakt, iż sprawozdanie przytacza wyłącznie opinie organizacji prezentujących stanowisko sprzeciwiające się jakimkolwiek reformom w sądownictwie, natomiast brakuje stanowiska organizacji prezentujących inne poglądy np. *Ordo Iuris*.

Komisja Europejska podnosi, że niektóre sprawy wszczęte przez Prokuratora Generalnego i Izbę Dyscyplinarną mają na celu ocenę zgodności z Konstytucją postanowień Traktatów UE<sup>20</sup>. Jednakże Sąd Najwyższy w Polsce nie może podważyć legalności innych konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej i nie ma kompetencji do wypowiedzania się abstrakcyjnie o obowiązujących ustawach. Taką kompetencję posiada jedynie Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 193 przewiduje tzw. skargę konstytucyjną, której zadaniem jest stworzenie możliwości kwestionowania m.in. konstytucyjnego umocowania aktów powołania organów konstytucyjnych. Zatem Sąd Najwyższy w orzeczeniach z dnia 05 grudnia.2019 r.<sup>21</sup> oraz z dnia 23 stycznia 2020 r.<sup>22</sup> bezprawnie przypisał sobie taką kompetencję. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny postanowił o wstrzymaniu stosowania uchwały Sądu Najwyższego 23 stycznia 2020r. (orzeczenie TK z 29.01.2020 r., sygn. akt Kpt 1/20).

Decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów sądu powszechnego i Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej (tak TSUE pkt 145 orzeczenia z dnia 19.11.2019r.). Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie sądów polskich. Kompetencja Prezydenta określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta, a zarazem: sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności<sup>23</sup>.

W kontekście tego, iż w 2019 r. nadano nowe uprawnienia dwóm nowym izbom Sądu Najwyższego ustanowionym w wyniku reformy z 2018 r. KE wskazuje, że nowe uprawnienia nadane tym izbom spotkały się z krytyką szeregu instytucji krajowych oraz Komisji Weneckiej<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Sprawa dotyczyła uprawnień Sądu Najwyższego do podjęcia uchwały z dnia 23 stycznia 2020 r. Marszałek Sejmu złożył wniosek z wyprzedzeniem w dniu 22 stycznia 2020 r., zaś wyrok w tej sprawie zapadł w dniu 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20).

<sup>21</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5.12.2019 r., sygn. akt III PO 7/18

<sup>22</sup> Uchwała Sadu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20

<sup>23</sup> (patrz: postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08, OTK-A 2008/5/97, uzasadnienie prawne, pkt 3; wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, OTK-A 2012/6/63, uzasadnienie prawne, pkt 3.3; postanowienia NSA: z dnia 9 października 2012 r.: sygn. akt I OSK 1872/12, I OSK 1873/12; I OSK 1874/12; I OSK 1875/12, I OSK 1882/12, I OSK 1883/12; I OSK 1890/12, I OSK 1891/12; postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1870/12, I OSK 1871/12, I OSK 1878/12, I OSK 1879/12, I OSK 1880/12, I OSK 1881/12, I OSK 1885/12, I OSK 1886/12, I OSK 1887/12, I OSK 1888/12; postanowienia NSA z dnia 17 października 2012 r.: sygn. akt I OSK 1876/12, I OSK 1877/12, I OSK 1889/12; postanowienie NSA z dnia 20 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3129/12; wyrok SN z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt III KRS 9/08, OSNP 2011/7-8/114).

<sup>24</sup> Zob. Komisja Wenecka (opinia CDL-AD (2020)17; OSCE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019[AIC]); opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 stycznia 2020 r.; opinie Sądu Najwyższego z dnia 16 i 23 grudnia 2019 r. Wspomnieć należy, że skargi dotyczące niezależności dwóch nowych izb Sądu Najwyższego

Zagadnienie zbyt szerokiego stosowania przez UE mechanizmu praworządności jest przedmiotem debaty publicznej – por. Konferencja naukowa IWS „Przyszłość UE. Budżet i praworządność”. Sama praworządność stwarza bardzo duże pole do swobody interpretacyjnej – a co za tym idzie – wyposaża instytucje unijne w pewien luz decyzyjny, który daje możliwość odwoływania się do argumentów prawnych, ale i do pozaprawnych, czasem nacechowanych politycznie. Tak pojmowana praworządność daje daleko idące możliwości nadzoru w odniesieniu do niemal wszystkich instytucji funkcjonujących w Polsce. Ten nadzór może obejmować sferę prawodawstwa, kreowania i stosowania prawa, działań podejmowanych przez organy władzy centralnej i samorządowej. W świetle postanowień rozporządzenia można poddać nadzorowi nawet postanowienia konstytucyjne<sup>25</sup>.

Nieprawdziwe są także zarzuty pojawiające się w sferze publicznej a wskazujące, że obecny model postępowania dyscyplinarnego może stać się narzędziem do represjonowania sędziów za treść wydanych przez nich orzeczeń sądowych. Materialno-prawna podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów określona w art. 107 § 1 u.s.p. nie przywiduje odpowiedzialności dyscyplinarnej za ewentualne błędy w ferowaniu orzeczenia merytorycznie rozstrzygającego sprawę sądową, co potwierdza orzecznictwo sądów dyscyplinarnych.

Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych nie podejmuje działań wymierzonych w mechanizm zdawania pytań prejudycjalnych, ale działa w ramach swoich kompetencji. Działania te są oczywistą reakcją na bezprawne lub uchybiające godności urzędu zachowania sędziów. Odmienne niż wskazano we wniosku KE<sup>26</sup> postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędzi Sądu Okręgowego w Warszawie nie wszczęto na skutek zwrócenia się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni art. 19 TUE, lecz w reakcji na przekroczenie uprawnień m.in. poprzez wydanie orzeczenia w niewłaściwym składzie i wyrażanie publicznie, w środkach masowego przekazu, opinii o sprawie. Niezależnie od stosowanych kryteriów oceny i wzorców prawnych, w sytuacji, gdy sędzia rozpoznający sprawę karną („aresztową”), zadaje pytanie prejudycjalne nie mające żadnego związku z tym postępowaniem, a skutkujące wielomiesięczną przewlekłością, odpowiedzialność dyscyplinarna wydaje się być uzasadniona.

Ponadto, TSUE postanowił, że: *„Rzeczpospolita Polska zostaje zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19, do: zawieszenia stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów; powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); oraz powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia”*. Z tego względu nie można zgodzić się z twierdzeniem, że postanowienie TSUE z 08 kwietnia 2020 r. prowadzi do konieczności wstrzymania czynności Izby Dyscyplinarnej nie tylko w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, lecz również w odniesieniu do innych spraw przekazanych do właściwości

---

zostały wniesione do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zob. skargi nr 43447/19, 49868/19 i 57511/19, Reczkowicz i dwóch innych przeciwko Polsce (notyfikowane w dniu 5 czerwca 2020 r.).

<sup>25</sup> <https://iws.gov.pl/konferencja-naukowa-przyszlosc-ue-budzet-i-praworzadnosc/>

<sup>26</sup> W 2019 r. podjęto działania przeciwko sędziom, którzy po ogłoszeniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. publicznie kwestionowali legitymację KRS i ważność powołań sędziów dokonanych na wniosek KRS. Przegląd toczących się dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych, zob. np. raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, „Czas próby. Sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości”, z dnia 24 lipca 2019 r.; oświadczenie Fundacji Batorego z 2019 r., „Pogłębiający się kryzys w Polsce. - Kiedy w Europie umiera praworządność”.

Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w tym w szczególności do spraw o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

Nie można zapominać, że polskie sądy również stwierdzają, że w innych krajach UE zachodzą poważne wątpliwości, co do niezależności ich organów władzy sądowniczej<sup>27</sup>. Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie o sygnaturze akt VIII Kop180/20 oraz VIII Kop 181/20 nie wydał Ekateriny den Hertog, oraz Conrada Davida der Hertog, za którymi Holandia wydała Europejski Nakaz Aresztowania (dalej: „ENA”). Zdaniem Sądu w przedmiotowych sprawach: 1) istniały wątpliwości czy sądy holenderskie są niezawisłe i niezależne od innych władz; 2) w sprawie rażąco pogwałcono prawa i wolności Martina oraz rodziców; 3) istnieje realne zagrożenie dla praw i wolności chłopca oraz rodziców w Holandii; 4) wszystkie dowody wskazują na to, że rozwój chłopca następuje tylko w rodzinie biologicznej; 5) z uwagi na ustawodawstwo holenderskie chłopiec mógłby być poddany eutanazji.<sup>28</sup>

KE w sprawozdaniu wskazuje też, że: „Sędziów objęto licznymi nowymi wymogami. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. zobowiązuje bowiem wszystkich sędziów w Polsce do ujawnienia informacji, takich jak członkostwo w zrzeszeniach, funkcje pełnione w organizacjach niekomercyjnych oraz członkostwo i stanowiska zajmowane w partiach politycznych przed dniem 29 grudnia 1989 r. Takie przepisy zdaniem KE budzą obawy w zakresie prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych, które są gwarantowane na mocy Karty Praw Podstawowych UE i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych<sup>29</sup>. Te nowe wymogi dodano do wymogów wprowadzonych w 2018 r., związanych z przedłużeniem okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych. Decyzje w tej sprawie podejmuje obecnie Krajowa Rada Sądownictwa. Choć zmiana ta była odpowiedzią na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>30</sup>, nie rozwiązała ona w wystarczający sposób problemu wpływu na niezawisłość sędziów, wynikającego z zastrzeżeń związanych z KRS”. Uwaga ta jest jednak o tyle niezrozumiała, że Komisja Europejska nie wskazuje przy tym, który organ w jej ocenie powinien podejmować decyzję w tym przedmiocie.

KE powołuje się na to, że w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. wprowadzono ogólny zakaz dla polskich sądów kwestionowania uprawnień sądów i trybunałów, organów konstytucyjnych i organów ścigania. Jak już wskazano wyżej w Polsce żaden sąd nie może podważyć legalności innych konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej i nie ma kompetencji do wypowiadania się abstrakcyjnie o obowiązujących ustawach, gdyż taką kompetencję posiada jedynie Trybunał Konstytucyjny. Odnosząc się zaś do kwestii, iż w tej samej ustawie wprowadzono nowe ograniczenia dotyczące oświadczeń i działań sędziów oraz innych niezależnych organów, którym zakazano od tej pory kwestionowania uprawnień organów sądowych i konstytucyjnych oraz organów ścigania wskazać trzeba, że przepisy takie mają na celu utrzymanie podstawowych funkcji państwa. Podważanie zasad, na których opiera się współczesna państwowość, przez przedstawicieli jednej z jego władz, godzi bowiem w podstawy bytu państwowego oraz społecznego, prowadząc do jego destabilizacji a także do naruszenia zasady trójpodziału władzy. Kwestionowanie prawa danego kraju do wprowadzania przepisów, które mają zapobiec takiej destrukcji rodzi wątpliwości co do właściwego pojmowania zasad, na których opiera się sprawne funkcjonowanie państwa i jego podstawowe struktury ustrojowe i konstytucyjne.

Warto w tym miejscu podkreślić, że powoływane wyżej wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich datowane jest na 2018r., a stowarzyszeń sędziowskich jest z 2019r. i stanowi

<sup>27</sup> <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sad-nie-wyda-sciiganych-przez-holandie-restrykcja-za-pytania-o,503252.html>

<sup>28</sup> <https://wpolityce.pl/polityka/518520-polski-sad-nie-wyda-holandii-rodzicow-autystycznego-chlopca>.

<sup>29</sup> Komunikat prasowy Komisji z dnia 29 kwietnia 2020 r., IP/20/772.

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18.

w istocie kolejne nieaktualne i jednostronne źródło, na którym opierała się Komisja Europejska przy sporządzaniu Raportu w 2020 r. W 2020 r. zaś na niską efektywność główny wpływ miały ograniczenia działalności sądów w czasie epidemii COVID-19 tj. zmiany organizacyjne zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa uczestników postępowań. Ponadto nie można tracić z pola widzenia faktu, że efektywność postępowań jest wypadkową wielu czynników. Przede wszystkim wyznacza go rodzaj, charakter i stopień złożoności danej sprawy, zakres prowadzonego postępowania dowodowego, obszerność materiału dowodowego, który należy poddać ocenie, trudności związane z przeprowadzeniem poszczególnych dowodów, w tym długotrwałe oczekiwanie na sporządzenie opinii przez biegłych sądowych, niestawiennictwo świadków. Czas rozpoznawania spraw może być także wynikiem występowania braków formalnych w pismach procesowych składanych przez strony, co skutkuje koniecznością wydawania odpowiednich zarządzeń, rozpoznawania wniosków i zażeń w kwestiach incydentalnych. Na sprawny przebieg procesów sądowych wpływ mają także kwestie organizacyjne, techniczne, kadrowe i finansowe związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Odnosi się to również do obsady etatowej sekretariatów sądowych, wsparcia asystentami sędziów, jak również obciążenia sędziów sprawami.

## **II. Ramy antykorupcyjne**

### **A. Zdolność ram instytucjonalnych do walki z korupcją (zapobieganie i prowadzenie dochodzeń/ściganie)**

**18. Lista stosownych organów (np. Agencji, organów krajowych) odpowiedzialnych za zapobieganie, wykrywanie, prowadzenie dochodzeń i ściganie korupcji. Proszę wskazać przydzielone im zasoby (odpowiednio ludzkie, finansowe, prawne i praktyczne), np. w formie tabeli.**

Informacje zawarte w poprzednim materiale pozostają aktualne. Należy jednak uzupełnić je o następujące informacje:

Polska posiada solidne ramy prawne i instytucjonalne zapobiegania korupcji i propagowania przejrzystości. Należy wskazać, że w obszarze zapobiegania i przeciwdziałania korupcji regularnie podejmowane są działania zarówno o charakterze strategicznym, jak i jednostkowym. Na szczeblu centralnym realizacja obowiązku strategicznego podejścia do przeciwdziałania korupcji następowała poprzez Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (dalej jako: „RPPK”), którego celem perspektywicznym jest wyznaczenie kierunków prowadzonej w Polsce polityki antykorupcyjnej, a celem operacyjnym ograniczenie przestępczości korupcyjnej i podniesienie antykorupcyjnej świadomości społecznej. W 2020 r. podjęto szereg działań zapobiegających korupcji obejmujących struktury administracyjne kraju w celu zapewnienia jednolitych rozwiązań prawnych i organizacyjnych oraz wdrożenia jednorodnych standardów postępowania. W ramach realizacji RPPK w dniu 26 września 2020 r. opublikowano „Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”. 09 grudnia 2020 r. opublikowano natomiast „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF” (*person entrusted with top executive functions*). Wytyczne powstały m.in. w związku z realizacją rekomendacji z IV rundy ewaluacyjnej GRECO. Realizatorem wiodącym obu wskazanych powyżej działań jest Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ich motyw przewodni stanowią standaryzacja i ujednoczenie, które mają zapewnić, że system zgodności, budowany na podstawie wypracowanego wzoru, w każdym resorcie i we wszystkich jednostkach administracji samorządowej będzie się opierał na takich samych rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych. Dzięki temu system będzie efektywny i drożny w zakresie podtrzymywania oraz egzekwowania

odpowiedniego poziomu zgodności, a jego ewentualne systemowe modernizacje będą możliwe do wdrożenia od razu w skali całego kraju. W wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań instytucjonalnych zawarto odniesienie do sześciu głównych filarów przeciwdziałania korupcji, tj. zaangażowania kierownictwa, oceny ryzyka korupcyjnego, kompetencji i zadań pracowników ds. przeciwdziałania korupcji, szkoleń, polityki prezentowej i rejestru korzyści, skutecznej samooceny i monitorowania zagrożeń korupcyjnych (w tym ochrony sygnalistów).

Istotnym elementem promowania kultury zgodności w administracji jest aktywność Zespołu doradców ds. etyki w służbie cywilnej, którą w lipcu 2017 roku zainicjował Szef Służby Cywilnej. W skład zespołu wchodzi pracownicy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, którzy pełnią funkcje doradców ds. etyki. Ich zadaniem jest wsparcie dyrektora generalnego lub kierownika danego urzędu w budowaniu i promocji kultury uczciwości w urzędzie. Realizują ten cel w szczególności poprzez doradzanie pracownikom urzędu jak właściwie rozumieć i przestrzegać zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, a także poprzez promocję kultury uczciwości oraz identyfikowanie obszarów wymagających usprawnień. Doradztwo etyczne odbywa się w ramach spotkań bezpośrednich lub za pomocą dostępnych w urzędzie form komunikacji, z zachowaniem zasady poufności i anonimowości. Standardy pracy doradców etycznych ustanowione zostały w Zaleceniu Szefa Służby Cywilnej wydanym z dnia 26 lutego 2020 roku. Zalecenie przekazano dyrektorom generalnym i kierownikom urzędów. Standardy mają być inspiracją i wsparciem dla liderów organizacji w ustanawianiu tej funkcji w urzędach.

Docelowo mają pomóc w procesie budowy i promocji kultury uczciwości w całym korpusie. Szef Służby Cywilnej poprzez Zalecenie podkreśla znaczenie funkcji doradcy ds. etyki jako szczególnie istotnej w budowie i promocji kultury uczciwości w służbie cywilnej. Dokument powstał również po to, aby upowszechnić funkcję doradcy ds. etyki i ujednoczyć kwestie związane ze standardami pełnienia tej funkcji.

W dokumencie znajdują się ogóle zasady, które mówią jak powinien funkcjonować doradca w urzędzie, w tym: kim jest doradca ds. etyki, jaki jest cel powoływania takiej funkcji w urzędzie, jaki jest rekomendowany sposób wyboru pracownika do pełnienia funkcji doradcy, jakie są rekomendowane zadania, które mogą być powierzone doradcy do realizacji w ramach pełnionej funkcji, jakie są prawa i obowiązki doradcy oraz jakie są obowiązki dyrektora generalnego lub kierownika urzędu, aby doradca mógł skutecznie wykonywać powierzone mu zadania. Dyrektorzy generalni oraz inne osoby pełniące najwyższe rządowe funkcje wykonawcze na poziomie krajowym/centralnym, oprócz porad doradców ds. etyki zatrudnionych w danym urzędzie, mogą korzystać ze wsparcia koordynatorów resortowych realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (najczęściej w randze dyrektora departamentu), a także kierowników oraz pracowników pionów kontroli i audytu wewnętrznego urzędu. Wskazane osoby są przygotowane merytorycznie do wykonywania zadań doradczych z zachowaniem bezwzględnej poufności. Ponadto osoby należące do grupy PTEF mogą korzystać z anonimowych kanałów służących do zgłaszania dylematów etycznych lub przypadków nieprawidłowości w urzędzie. Mogą także oficjalnie zgłosić te dylematy i przypadki do Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które jest właściwe w sprawach przeciwdziałania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym.

W dniu 09 grudnia 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła również sprawozdanie „Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016-2020”. Należy podkreślić, że działalność antykorupcyjna Izby skupia się nie na ujawnianiu i ściganiu konkretnych, dokonanych już aktów korupcji, czym zajmują pozostałe instytucje państwowe (m.in. CBA, policja, prokuratura), ale na zapobieganiu takim aktom i na zmniejszaniu ryzyka zachowań korupcyjnych w przyszłości. W analizie wzięto pod uwagę zagrożenie korupcją w szerokim znaczeniu tego pojęcia jako wszelkie formy nadużycia funkcji publicznej dla nielegalnych korzyści

prywatnych. We wskazanym opracowaniu NIK stwierdza, że w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2019 można zauważyć istotne zmniejszenie zagrożenia korupcją w istotnych obszarach funkcjonowania państwa, w szczególności w działalności administracji skarbowej<sup>31</sup>. W ocenie Izby poprawa nastąpiła również w obszarze uporządkowania i wzmocnienia systemu kontroli podatkowych, co spowodowało znaczące zmniejszenie ryzyka zachowań korupcyjnych w działalności związanej z egzekwowaniem podatków<sup>32</sup>. W sprawozdaniu podkreślono również szereg obszarów, w którym potrzebne są dalsze działania.

Warto podkreślić, że w ostatnim raporcie World Justice Project Rule of Law Index 2020 Polska pod względem zwalczania korupcji została oceniona wyżej niż rok wcześniej i zajęła wysokie, 20 miejsce, zdobywając 0.73 pkt<sup>33</sup>.

W tym miejscu, w odniesieniu do informacji zawartej w raporcie na temat Polski o konflikcie interesów (s. 13) można wskazać, że zwalczanie i zapobieganie korupcji następuje nie tylko poprzez zmiany legislacyjne. Nie jest zatem trafny zarzut dotyczący braku wyraźnej koordynacji i konsolidacji przepisów zgłaszania przypadków konfliktu interesów. Już w 2015 r. w ramach realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 opublikowano obszerny poradnik dla pracowników administracji rządowej pt. „Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać?”<sup>34</sup>.

Uzupełniając do poprzednich informacji zawartych w na potrzeby sprawozdania za rok 2020r. należy wskazać, że organem uprawnionym do zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw korupcyjnych jest też Prokuratura działająca na podstawie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740 z późn. zm.). Od 2016 r. na mocy art. 20 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze zostało utworzonych jedenaście (11) Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej posiadających swoje siedziby w miastach, w których znajdują się prokuratury regionalne. Do zadań tych Wydziałów należy m.in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania najpoważniejszej przestępczości korupcyjnej, a także wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem.

W § 20 ust. 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 07 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. 2017 poz. 1206 z późn. zm.) zostało zaś doprecyzowane wskazane zadanie Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, w tym jego Wydziałów Zamiejscowych w postaci prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych w sprawach o „najpoważniejsze przestępstwa łapownictwa w organach władzy ustawodawczej, organach administracji rządowej, samorządowej, organach ścigania i organach kontroli”.

**Dane statystyczne w zakresie przestępstw korupcyjnych dostępne są po poniższymi linkami:**

<http://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-gospodarcz/przestepstwa-korupcyjne/122279,Przestepstwa-korupcyjne.html>

<http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10/63537,Lapownictwo-bierne-art-228.html>

<http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10/63541,Platna-protekcja-art-230-i-230a.html>

<sup>31</sup> id,23307, vp, 26017.pdf (nik.gov.pl), s. 22.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf), s. 23.

<sup>34</sup> Wersja elektroniczna poradnika, dodatki resortowe, przykłady, porady są dostępne na stronie: [www.antykorupcja.gov.pl/konflikt](http://www.antykorupcja.gov.pl/konflikt).

Na koniec, w odniesieniu do kwestii poruszonych przez Komisję Europejską w sprawozdaniu dotyczącym Polski na stronach 11<sup>35</sup>, 12<sup>36</sup> oraz 14<sup>37</sup> odpowiednio należy wskazać, że:

- zgodnie z Rządowym Centrum Legislacji prace legislacyjne w zakresie ustawy o jawności życia publicznego znajdują się na etapie konsultacji społecznych. Wiodącą w tym zakresie jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
- w 2020 r. CBA opracowało Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF oraz Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym<sup>38</sup>;
- w chwili obecnej trwają prace nad transpozycją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii do krajowego porządku prawnego. Proces koordynuje Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.

## **B. Zapobieganie**

### **19. Ramy uczciwości, w tym zasady ograniczenia przedmiotu działalności przedsiębiorstwa (np. zasada przepływu pracowników między sektorem publicznym a prywatnym)**

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, niektóre osoby objęte tą ustawą nie mogą przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

### **20. Ogólna przejrzystość publicznego procesu decyzyjnego (w tym zasady publicznego dostępu do informacji, takie jak lobbying, zasady ujawniania informacji dot. majątku (oświadczeń majątkowych) i przejrzystość finansowania partii politycznych)**

Aktualne pozostają informacje udzielone w na potrzeby sporządzenia Sprawozdania za rok 2020. Odnosnie ww. punktu dodać jednak należy, że aktem prawnym regulującym kwestię oświadczeń majątkowych jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393). Akt ma przeciwdziałać korupcji na najwyższych szczeblach władzy, zapobiegając wzajemnemu przenikaniu władzy publicznej i gospodarki, w tym stanowi regulację najobszerniej odnoszącą się do kwestii oświadczeń majątkowych. System składania oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne nie jest ujednolicony i reguluje go poza wymienionym wyżej aktem 22 innych

<sup>35</sup> Dot. „Zaawansowane są prace przygotowawcze nad nową ustawą o jawności życia publicznego, której celem jest wzmocnienie obowiązujących mechanizmów antykorupcyjnych i połączenie wszystkich zasad dotyczących przejrzystości w jeden akt prawny. Dalszym celem jest uchylene niektórych obowiązujących ustaw, aby znormalizować obecny system i zasady ujawniania informacji majątkowych. Ustawa ma też na celu zmianę obowiązujących przepisów dotyczących lobbyngu oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także wzmocnienie środków ochrony sygnalistów.”

<sup>36</sup> Dot. “W swoich ocenach GRECO podkreśliła potencjalne korzyści wynikające z bardziej spójnej polityki i zaleciła opracowanie ogólnego planu uczciwości zawodowej oraz kodeksu postępowania obejmującego solidne mechanizmy nadzoru i sankcji, a także upowszechnianie wiedzy na temat uczciwości zawodowej”

<sup>37</sup> Dot. “Niektóre akty prawne zawierają przepisy chroniące sygnalistów, ale brak jest szczegółowego ustawodawstwa w tej dziedzinie, a w zewnętrznych ocenach Polski podkreślano potrzebę wzmocnienia ochrony osób dokonujących zgłoszeń”

<sup>38</sup> <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol?page=2>



ustaw. Do składania oświadczeń majątkowych zobligowane są osoby, które pełnią najważniejsze funkcje i stanowiska, zarówno w administracji państwowej lub samorządowej, jak i w prokuraturze, sądownictwie czy w poszczególnych służbach. Należy podkreślić, że zakończono prace techniczne nad przyjęciem jednolitych rozwiązań dotyczących składania oświadczeń majątkowych, co stanowi element zaleceń przedstawionych w raporcie dot. Polski z 2019 r. ramach V rundy ewaluacji GRECO. Problematyka regulacji związanych z systemem składania oświadczeń majątkowych w Polsce została przedstawiona w publikowanym przez CBA Przeglądzie Antykorupcyjnym<sup>39</sup>.

W zakresie działalności lobbingowej wskazać trzeba, że w 2020 r. jedna osoba prowadząca zawodową działalność lobbingową uczestniczyła ogółem w jednym posiedzeniu komisji sejmowych<sup>40</sup>. Na dzień 03 lutego 2021 r. w rejestrze lobbystów znajduje się 508 podmiotów<sup>41</sup>.

Co do prawa petycji, w sprawozdaniu za 2019 rok komisja senacka wskazuje, że Marszałek Senatu skierował do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 91 petycji, w tym 77 indywidualnych i 14 zbiorowych. Ponadto komisja kontynuowała prace nad 20 petycjami z 2018 r. Do Senatu w 2019 r. nie wpłynęły petycje wielokrotne.<sup>42</sup> Natomiast komisja sejmowa wskazała w sprawozdaniu za 2019 r., że do komisji skierowano 581 petycji<sup>43</sup>.

## **21. Zasady zapobiegania konfliktom interesów w sektorze publicznym**

Konflikt interesów to kolizja pomiędzy interesem prywatnym a interesem publicznym, która powoduje, że czynności służbowe wykonywane przez urzędnika tracą niezbędny walor bezinteresowności i bezstronności, a troska o dobro wspólne przegrywa z interesem osobistym. Sytuacja konfliktu interesów może sprowadzić na urzędnika ryzyko popełnienia przestępstwa korupcyjnego. Dlatego w przypadku zidentyfikowania tego typu konfliktu należy dążyć do skutecznego zarządzania nim.

Przepisy dotyczące zapobiegania konfliktowi interesów w przestrzeni publicznej reguluje kilka podstawowych ustaw, tj.:

- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej
- ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa
- ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia;
- ustawa z dnia 12 maja 2011 o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych;
- ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa

Należy wskazać, że istnieje bardzo szeroki wachlarz publikacji i promujących uczciwość w służbie publicznej oraz przeciwdziałanie konfliktowi interesów, publikowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Rozwiązania w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesów w Polsce znajdują się również w raporcie z oceny Polski w ramach V rundy ewaluacji GRECO. Ponadto stosowane praktyki można znaleźć między innymi na poniższych stronach:

- <https://antykorupcja.gov.pl/ak/konflikt>
- <https://antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/11233,Konflikt-interesow-w-administracji->

<sup>39</sup> file:///C:/Users/10001279/AppData/Local/Temp/Przegląd\_Antykorupcyjny\_10.pdf

<sup>40</sup> Źródło: [http://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja\\_roczna\\_2020.pdf](http://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2020.pdf)

<sup>41</sup> Źródło: <https://www.gov.pl/attachment/6a7f38bc-dbde-4bc7-9a97-15b2728ed39d>

<sup>42</sup> Źródło: <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/sprawozdania-komisji-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji/>

<sup>43</sup> Źródło: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela11\\_pet/\\$file/tabela11\\_pet.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela11_pet/$file/tabela11_pet.pdf)

[rzadowej.html](#)

- <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/nowe-podejscie-do-badania-konfliktu-interesow>

## **22. Istniejące środki zapewniające ochronę sygnalistów i zachęcające do zgłaszania korupcji**

W uzupełnieniu do tego wątku, który został w poprzednim wkładzie szeroko omówiony, wskazać należy, że w zakresie środków zapewniających ochronę osób zgłaszających nadużycia, nieprawidłowości, w tym korupcję należy uwzględnić zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe czy ustawie z dnia 01 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, dotyczące wprowadzania obligatoryjnych wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości. Jednocześnie do katalogu regulacji w przedmiotowym zakresie należy włączyć Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii. W Polsce obecnie toczą się prace nad transpozycją dyrektywy do krajowego porządku prawnego<sup>44</sup>.

*Centralne Biuro Antykorupcyjne bierze również udział w inicjatywach międzynarodowych mających na celu wypracowanie i ujednoczenie standardów oraz środków ochrony sygnalistów (np. projekt UE Integrity – sieć EPAC/EACN), jak również jest autorem publikacji z przedmiotowego obszaru. Centralne Biuro Antykorupcyjne zachęca do zgłaszania korupcji, nadużyć i nieprawidłowości jawnie lub anonimowo poprzez ustanowione do tego celu specjalne kanały kontaktu z obywatelem, tj. osobiście we wszystkich jednostkach CBA, za pośrednictwem linii telefonicznej +48 800 808 808 lub w sposób elektroniczny za pośrednictwem adresu e-mail: [sygnal@cba.gov.pl](mailto:sygnal@cba.gov.pl).*

Temat ochrony sygnalistów w prawie polskim jest ponadto przedmiotem analiz wielu organizacji, zwłaszcza pozarządowych. Istnieje wiele analiz na temat mechanizmów ochrony sygnalistów w prawie polskim. Funkcjonuje też dedykowana temu specjalna strona internetowa pod nazwą: [www.sygnalista.pl](http://www.sygnalista.pl)

W tym zakresie warto spojrzeć też na następujące strony:

- <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/raporty-sytuacyjne/11382.Sygnalisci-ludzie-ktorzy-nie-potrafia-milczec.html>
- [file:///C:/Users/10001279/AppData/Local/Temp/Przegląd\\_Antykorupcyjny\\_7.pdf](file:///C:/Users/10001279/AppData/Local/Temp/Przegląd_Antykorupcyjny_7.pdf)

## **23. Wymień sektory o wysokim ryzyku korupcji w Twoim państwie członkowskim oraz wymień odpowiednie środki podjęte/przewidziane w celu zapobiegania korupcji i konfliktowi interesów w tych sektorach (np. zamówienia publiczne, opieka zdrowotna, inne).**

Główne sektory o wysokim ryzyku zagrożenia korupcją zostały wskazane w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*<sup>45</sup>. Wśród obszarów najbardziej zagrożonych korupcją wymieniono infrastrukturę, informatyzację administracji publicznej, wykorzystania środków UE, sektor obronny, ochronę zdrowia, ochronę środowiska, sektor energii oraz administrację publiczną. Przyjęty do Programu plan działań określa katalog niezbędnych działań państwa mający na celu ograniczenie korupcji w zidentyfikowanych sektorach oraz wskazuje instytucje odpowiedzialna za wdrożenie działań. Ponadto Program pełni rolę narzędzia zapewniającego elastyczne planowanie i zarządzanie działaniami legislacyjnymi, operacyjnymi, prewencyjnymi oraz edukacyjnymi podejmowanymi przez organy państwowe w obszarze

<sup>44</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=EN>

<sup>45</sup> <https://cba.gov.pl/en/about-the-cba/government-programme-fo/534,Government-Programme-for-Counteracting-Corruption-for-the-years-2018-2020.html>

zapobiegania i zwalczania korupcji. Głównym celem programu jest realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju i podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniem korupcyjnym. W związku z faktem, że okres obowiązywania obecnego Programu dobiegł końca, w chwili obecnej trwają prace nad przygotowaniem nowej krajowej strategii zapobiegania i zwalczania korupcji na kolejne lata, która powinna uwzględniać również rekomendacje GRECO, OECD, ONZ i UE w tym zakresie. W zakresie działań zapobiegawczych potencjalnym zagrożeniom korupcyjnym w obszarze zamówień publicznych można wskazać wejście w życie z początkiem 2021 r. nowego prawa zamówień publicznych<sup>46</sup> usprawniające dotychczasowe regulacje dotyczące zamówień publicznych. (więcej UZP).

Nakłady budżetowe na walkę z korupcją systematycznie rosną od kilku lat w roku 2020 budżet CBA – podstawowej agencji zajmującej się zwalczaniem korupcji – wynosi 213 mln. zł, tj. o 9 mln więcej niż w roku 2019. (w 2021 r. 221 mln zł). Z kolei budżet ABW w roku 2020 wynosi 635 mln. zł. i jest większy od roku poprzedniego o 33 mln. zł.

#### **24. Środki podjęte w celu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w kontekście pandemii COVID-19**

Na stronie internetowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego można znaleźć informacje, że poza kontynuowaniem dotychczasowej działalności CBA prowadziło w czasie pandemii działalność szkoleniową, polegającą m.in. na organizacji konkursów propagujących uczciwość i zapobieganie korupcji. CBA udostępniło też publikację zawierającą wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności w sektorze publicznym, która dla wielu instytucji publicznych może stanowić kierunkowskaz w zakresie tworzenia systemu *compliance*<sup>47</sup>

#### **25. Wszelkie inne stosowne środki zapobiegania korupcji w sektorze publicznym i prywatnym**

Obserwuje się znaczny wzrost świadomości sektora publicznego i prywatnego problematyką zapobiegania korupcji, co przekłada się na zainteresowanie szkoleniami antykorupcyjnymi organizowanymi przez CBA. Do lutego 2021 r. przeprowadzono 1245 szkoleń, w których przeszkolono 59 881 urzędników. Ponadto Biuro w latach 2013-2015 uruchomiło z funduszy UE bezpłatną antykorupcyjną platformę e-learningową, zmodyfikowaną w 2018 r. (patrz niżej) Platforma działa w polskiej i angielskiej wersji językowej i jest praktycznym narzędziem obejmującym swoimi treściami najnowsze rozwiązania w zakresie przeciwdziałania korupcji. Zawiera trzy moduły szkoleniowe dotyczące korupcji w administracji publicznej, korupcji w biznesie oraz przeciwdziałania korupcji. Do chwili obecnej (luty 2021 r.) na platformie CBA odbyło 260 377 szkoleń e-learningowych (<https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/>)

W zakresie zapobiegania korupcji CBW wykorzystuje również doświadczenia zdobyte w ramach działań w europejskiej antykorupcyjnej sieci EPAC/EACN na forum, której dyskutowane są aktualne trendy oraz rekomendacje rozwiązań antykorupcyjnych (np. projekt EU Integrity). Ponadto Biuro koordynuje pracę instytucji krajowych w Grupie Roboczej Wyższych Urzędników ds. Uczciwości w Sektorze Publicznym OECD (*Working Party of Senior Public Integrity Officials – SPIO OECD*), realizującej działania z zakresu promowania uczciwości w sektorze publicznym. M.in. w latach 2021-2022 grupa dokona oceny wdrażania Rekomendacji Rady OECD dotyczącej uczciwości w służbie publicznej. (<http://www.oecd.org/corruption-integrity/explore/oecd-standards/integrity-recommendation/>)

### **C. Środki represji**

<sup>46</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190002019>

<sup>47</sup> <https://cba.gov.pl/aktualnosci/4477,CBA-promotorem-zgodnosci.html>

## **26. Kryminalizacja korupcji i przestępstw z nią związanych**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają aktualne. Uzupełniająco do informacji zwartych w tym zakresie można wskazać na sankcje dyscyplinarne wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

## **27. Dane dotyczące prowadzenia dochodzeń i stosowania sankcji za przestępstwa korupcyjne (w tym wobec osób prawnych oraz dotyczące skomplikowanych przypadków korupcji na wysokim szczeblu) i ich przejrzystości, w tym w zakresie realizacji funduszy unijnych.**

Brak potrzeby aktualizacji wkładu w tym zakresie.

## **28. Potencjalne przeszkody w prowadzeniu dochodzeń i ściganiu skomplikowanych spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu (np. regulacja immunitetu politycznego)**

Przeszkodami w efektywnym zwalczaniu korupcji są ograniczenia prawne i organizacyjne oraz ograniczenia społeczne. Te pierwsze wiążą się np. z ograniczeniami dostępu służb dedykowanych do zwalczania korupcji do danych kluczowych z punktu widzenia identyfikowania i ścigania tego zjawiska np. danych finansowych. Istotne, lecz nie przesądzające o obniżonej efektywności tak jak ww. ograniczenia, są również prawne instrumenty ochrony w postaci immunitetów parlamentarzystów, prokuratorów lub sędziów. Szczególnie widoczne w okresie pandemii są również niedobory osobowe służb oraz niewystarczające zasoby technologiczne, które wpływają na wydłużenie się procedur i czynności służbowych. Służby nie nadążają za rozwiązaniami technologicznymi stosowanymi coraz częściej w np. procederach prania pieniędzy. Ograniczenia społeczne z kolei wiążą się ze swoistą kulturą korupcji, tj. traktowaniem jej jako normalnego sposobu załatwiania spraw życiowych (przyspieszenie zabiegu lekarskiego, uniknięcie mandatu, przyjęcie na studia, zdanie egzaminu na uczelni). Niemniej tolerancja dla tzw. korupcji drobnej systematycznie maleje, a Polacy coraz częściej jednoznacznie negatywnie oceniają korupcję bez względu na jej rozmiar, na co wskazują przeprowadzane badania opinii publicznej. Innym praktycznym problemem jest rozdźwięk pomiędzy zebrany w sprawach korupcyjnych materiałem dowodowym przez prokuraturę i organy ścigania a efektem jego oceny przez sąd w zakresie aktów oskarżenia za przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej, wynikający ze złożonej i skomplikowanej materii jaką jest przestępczość korupcyjna.

Rządowi RP nie zostały zakomunikowane żadne sprawy związane z postępowaniem antykorupcyjnym lub popełnieniem przestępstwa korupcji. Trybunał nie wydawał również wyroków przeciwko Polsce w takich sprawach.

### **III. Pluralizm mediów**

#### **A. Władze i organy ds. mediów**

## **29. Niezależność, uprawnienia wykonawcze i adekwatność zasobów władz i organów regulacji ds. mediów.**

Organy państwowe – organy administracji publicznej – działają na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z wyrażoną w przepisie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą praworządności (legalizmu). Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: „KRRiT”), jak i jej Przewodniczący mogą podejmować tylko takie działania, które wyraźnie przewidują powszechnie obowiązujące przepisy. Z powyższej zasady wynika również zakaz działania na podstawie domniemania kompetencji.

W związku z powyższym należy podkreślić, że na mocy przepisów kodeksu wyborczego KRRiT nie uzyskała jakichkolwiek kompetencji do kontroli i oceny materiałów upublicznianych przez dostawców usług medialnych (w tym przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji) podczas kampanii wyborczych. Wolą ustawodawcy kompetencje te zostały przypisane sądom (art. 111 § 1 kodeksu wyborczego).

Warto nadmienić, że KRRiT nie ma również podstaw do wszczęcia wobec publicznej radiofonii i telewizji, postępowania administracyjnego o nałożenie kary finansowej w oparciu o przepisy kodeksu wyborczego. Podstawą do wszczęcia tego rodzaju postępowania nie może być również przepis art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. 1993 Nr 7 poz. 34), dalej: „u.r.i.t.”). Obowiązuje bowiem wspomniana na wstępie zasada legalizmu, a jej przejawem jest wyraźne powiązanie przez ustawodawcę możliwości nałożenia na nadawcę kary pieniężnej z przypadkami taksatywnie wymienionymi w przepisie art. 53 ust. 1 u.r.i.t. Do przypadków tych ustawodawca nie zaliczył przepisu art. 21 wspomnianej wyżej ustawy.

W ustawie o radiofonii i telewizji ustawodawca przypisał KRRiT jedynie ogólną kompetencję organizowania badań treści i odbioru usług medialnych (art. 6 ust. 2 pkt 5 u.r.i.t.). KRRiT - zgodnie z delegacją ustawową - takie badania organizowała i organizuje. Natomiast w wypracowywaniu standardów debaty publicznej może korzystać z coraz bogatszego dorobku uznanych ośrodków akademickich w zakresie wyników monitoringu różnego rodzaju audycji. Dobrym przykładem w tym względzie jest Centrum Monitorowania Dyskursu Publicznego, czyli tworzona od pięciu lat przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu (UMK), ogólnodostępna, baza danych na temat obecności i wpływu polityków w audycjach publicystycznych rozpowszechnianych w telewizji, radiu oraz Internecie ([www.cmdp.pl](http://www.cmdp.pl)). Dane zgromadzone w bazie pozwalają na analizę tego, którzy politycy zapraszani są jako goście do najważniejszych audycji publicystycznych największych stacji radiowych (PR 1, PR 3, PR 24, TOK FM, RMF, Radio Zet), stacji telewizyjnych (TVP 1, TVP 2, TVP Info, TVN 24, Polsat News) oraz flagowych audycji publicystycznych wiodących portali informacyjnych. Pod uwagę brane są audycje emitowane w szczycie oglądalności/słuchalności tego rodzaju oferty. Dzięki temu można określić procentowy udział przedstawicieli danego środowiska politycznego (partii) wśród wszystkich gości zapraszanych do analizowanych audycji, a także siłę wpływu danej osoby lub środowiska na debatę publiczną na podstawie udziału procentowego w rynku stacji, w których w danym okresie wystąpili przedstawiciele poszczególnych środowisk politycznych.

KRRiT na bieżąco śledzi i analizuje zawarte w tej bazie dane, podobnie jak wszelkie inne publikacje zawierające ilościowe oraz jakościowe wskaźniki pomiaru tzw. współczynnika obiektywizmu programów rozpowszechnianych przez dostawców usług medialnych. Warto jednak zwrócić uwagę, że przedmiotem zainteresowania KRRiT jest nie tylko kwestia pluralizmu i bezstronności w poszczególnych audycjach czy programach, ale przede wszystkim problem ochrony pluralizmu źródeł informowania odbiorców usług medialnych. Mierzenie poziomu pluralizmu w mediach jest oparte o wskaźnik TOP 4, tj. następuje na podstawie określenia udziału czterech głównych właścicieli mediów w poszczególnych rynkach, np. audytorium radiowego czy telewizyjnego. I aby wspomniany pluralizm źródeł informacji został zachowany wskaźnik ten nie powinien przekraczać 50 %. Tymczasem, zgodnie z Informacją KRRiT o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2019 r., wskaźniki TOP 4 dla rynku audytorium telewizyjnego i radiowego wyniosły odpowiednio 67% i niemal 82%.

KRRiT upatruje zagrożeń dla poziomu i pluralizmu debaty publicznej głównie w nadmiernej koncentracji mediów i w takich przekształceniach własnościowych na rynku medialnym, które prowadzą do zbytniego ujednolicenia źródeł informacji. KRRiT wskazywała już w rekomendacjach dla Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na konieczność zmian regulacji prawnych w ww. zakresie ze względu na fakt, że obowiązujący system prawa medialnego nie reaguje dość dynamicznie

na przekształcenia zachodzące w różnych sferach rynku mediów. Postulowane przez KRRiT zmiany przyczyniłyby się do ochrony większej liczby i rodzajów źródeł informacji na rynku medialnym, a co za tym idzie służyłyby lepszemu zabezpieczeniu w dyskursie publicznym takich wartości, jak bezstronność, pluralizm i niezależność.

W 2021 r. do polskiego porządku prawnego zostanie wdrożona dyrektywa 2018/1808 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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). Implementacja dyrektywy 2018/1808 dokonana zostanie przede wszystkim przez nowelizację przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805). Przedmiotem projektowanej nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (nr w wykazie prac UC54) jest m.in. modyfikacja przepisów dotyczących kompetencji i funkcjonowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Dyrektywa 2018/1808 w art. 30 ust. 3 i 5 wprowadza obowiązek państw członkowskich do wyznaczenia co najmniej jednego organu regulacyjnego. Określa też minimalne zasady, jakimi powinien podlegać organ regulacyjny oraz gwarancje jego niezależności (od rządów oraz podmiotów działających na regulowanym przez niego rynku). Choć obecnie obowiązująca ustawa o radiofonii i telewizji wdraża niemal wszystkie postanowienia dyrektywy wprowadzone zostaną zmiany mające na celu pełne dostosowanie do art. 30 ust. 3 i 5 dyrektywy 2018/1808. Regulacje zawarte w tych przepisach wskazują, żeby „metody rozliczania ich z działań były jasno określone w ich prawie krajowym”, oraz że „decyzja o odwołaniu musi być należycie uzasadniona, podlega uprzedniej notyfikacji i podana do wiadomości publicznej”. Nowelizowana ustawa o radiofonii i telewizji wskazuje zatem w jakim trybie mogą być odwołani członkowie KRRiT – konieczne jest odrzucenie sprawozdania przez Sejm RP i Senat RP, a następnie potwierdzenie wygaśnięcia kadencji przez Prezydenta RP. Uchwały Sejmu RP i Senatu RP, a także ewentualne postanowienie Prezydenta RP będą wymagać uzasadnienia – co zapewni zgodność z brzmieniem dyrektywy.

Jednocześnie projektowana ustawa w sposób jednoznaczny wskazuje KRRiT jako podmiot zobowiązany do przekazywania Komisji Europejskiej różnego rodzaju wymaganych przez dyrektywę 2018/1808 sprawozdań z realizacji niektórych przepisów tej dyrektywy (projektowany art. 6a ustawy o radiofonii i telewizji), np. w zakresie promowania twórczości europejskiej lub zapewniania dostępności usług medialnych dla osób z niepełnosprawnością narządu słuchu lub narządu wzroku. Na mocy projektowanego przepisu KRRiT będzie także zobowiązana do przekazywania Komisji Europejskiej listy dostawców usług podlegających polskiej jurysdykcji.

Ponadto w związku z ogólną normą art. 33a ust. 1 dyrektywy 2018/1808 dotyczącą obowiązków państw członkowskich w zakresie edukacji medialnej, proponuje się doprecyzowanie kompetencji KRRiT w tym zakresie. Ponadto projektowana ustawa rozszerza kompetencje KRRiT wynikające z art. 6 oraz art. 10 na możliwość podejmowania działań wobec platform udostępniania wideo. Ponadto projektowana ustawa zakłada modyfikację przepisów dotyczących składania sprawozdań finansowych przez dostawców usług medialnych (art. 37a), czym przyczynia się do zwiększenia kompetencji KRRiT w zakresie pozyskiwania informacji o rynku usług medialnych. Wśród bardziej szczegółowych informacji wskazać należy dane o rocznych przychodach i kosztach dotyczących poszczególnych usług medialnych, w tym dane o przychodach z tytułu emisji przekazów handlowych oraz opłat pochodzących od odbiorców poszczególnych usług medialnych dostarczanych przez danego dostawcę<sup>48</sup>. Jednocześnie w celu umożliwienia KRRiT uzyskania stosownych informacji o nadawcach podlegających jurysdykcji innego państwa członkowskiego, ale osiągających przychody na terytorium RP, przyznaje się jej uprawnienie do zwracania się w tym celu do organu regulacyjnego

---

<sup>48</sup> Informacje te są niezbędne dla właściwej realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 19 ustawy o kinematografii.

państwa sprawującego jurysdykcję nad danym dostawcą usług medialnych. Szczegółowe zasady współpracy organów regulacyjnych w tym zakresie zostaną ustalone między regulatorami w ramach prac Europejskiej Grupy Regulatorów (ang. European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA).

### **30. Warunki i tryb powoływania i odwoływania przewodniczącego/członków kolegiального organu władz i organów regulacyjnych ds. mediów**

Choć obecnie obowiązująca ustawa o radiofonii i telewizji wdraża niemal wszystkie postanowienia dyrektywy 2018/1808 w ramach implementacji tej dyrektywy do polskiego porządku prawnego do ustawy o radiofonii i telewizji wprowadzone zostaną zmiany mające na celu pełne dostosowanie do art. 30 ust. 3 i 5 dyrektywy 2018/1808. Regulacje zawarte w tych przepisach wskazują, żeby “metody rozliczania ich z działań były jasno określone w ich prawie krajowym”, oraz, że “decyzja o odwołaniu musi być należycie uzasadniona, podlegać uprzedniej notyfikacji i podana do wiadomości publicznej”. Nowelizowana ustawa o radiofonii i telewizji wskazuje zatem w jakim trybie mogą być odwołani członkowie KRRiT – konieczne jest odrzucenie sprawozdania przez Sejm RP i Senat RP, a następnie potwierdzenie wygaśnięcia kadencji przez Prezydenta RP. Uchwały Sejmu RP i Senatu RP, a także ewentualne postanowienie Prezydenta RP będą wymagać uzasadnienia – co zapewni zgodność z brzmieniem dyrektywy.

Proponowane są następujące zmiany ustawy o radiofonii i telewizji:

„w art. 12:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Sejm i Senat uchwałami przyjmują lub odrzucają sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1. Uchwała o przyjęciu sprawozdania może zawierać uwagi i zastrzeżenia, a uchwała o odrzuceniu sprawozdania musi zawierać uzasadnienie.”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Wygaśnięcie kadencji Krajowej Rady nie następuje, jeżeli nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej potwierdzające wygaśnięcie kadencji Krajowej Rady wymaga uzasadnienia.”.

### **31. Istnienie i funkcje rad ds. mediów lub innych organów samoregulujących/samorządowych**

Projektowana nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji doprecyzowuje zasady tworzenia aktów samoregulacyjnych i wskazuje podstawowe wymagania jakie dany akt samoregulacyjny musi spełniać, aby mógł być zgodny z przepisami ustawy o radiofonii i telewizji. W przypadku gdy dany akt nie będzie spełniał wymogów określonych w projektowanym art. 3a ust. 1b, nie będzie uznany za kodeks dobrych praktyk. Zgodnie z projektem, Kodeksy, o których mowa w ust. 1 oraz 1a:

- a) Zawierają wyraźne i jednoznacznie określone cele oraz przewidują regularne, przejrzyste i niezależne metody oceny ich realizacji;
- b) Zawierają rozwiązania służące skutecznemu egzekwowaniu ich postanowień, w tym skuteczne i proporcjonalne sankcje za ich nieprzestrzeganie;
- c) Są powszechnie akceptowane przez większość podmiotów zainteresowanych realizacji obowiązków określonych w kodeksach, w tym głównych dostawców usług medialnych lub dostawców platform udostępniania wideo jako ustanowionych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Ponadto projekt nowelizowanej ustawy o radiofonii i telewizji przewiduje, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji działając w zakresie audiowizualnych usług medialnych na żądanie oraz platform udostępniania wideo, we współpracy z ministrem właściwym ze względu na przedmiot

danego kodeksu inicjuje, wspiera i promuje powstawanie kodeksów dobrych praktyk, o których mowa w ust. 1 i 1a.

## **B. Przejrzystość własności mediów oraz ingerencja Rządu**

### **32. Przejrzysty podział reklam państwowych (w tym zakresie wszelkie zasady regulujące tę sprawę); inne zabezpieczenia przed ingerencją państwa/polityczną**

W związku z implementacją Dyrektywy 2018/1808 do polskiego prawa zmienione zostanie brzmienie definicji przekazu handlowego następująco: „*przekazem handlowym jest każdy przekaz, w tym obrazy z dźwiękiem lub bez dźwięku albo tylko dźwięki, mający służyć bezpośrednio lub pośrednio promocji towarów, usług lub renomy podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową, towarzyszący audycji lub wideo stworzonemu przez użytkownika lub włączony do nich, w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie, albo w celach autopromocji, w szczególności reklama, sponsorowanie, telesprzedaż i lokowanie produktu.*”

Ponadto dotychczasowy limit 12 minut emisji przekazów handlowych i telesprzedaży w ciągu godziny zegarowej zostanie zniesiony, a doba zostanie podzielona na trzy przedziały czasowe:

- 1) od godziny 06.00 do godz. 18.00 – łączny czas nadawania reklam i telesprzedaży w tym przedziale czasowym nie może przekroczyć 20% czasu nadawania, czyli łącznie 144 minut;
- 2) od godziny 18.00 do 24.00 – łączny czas nadawania reklam i telesprzedaży w tym przedziale czasowym nie może przekroczyć 20% czasu nadawania, czyli łącznie 72 minut;
- 3) od godziny 24.00 do 6.00 – brak limitów w zakresie nadawania reklamy, nadawcy dysponują pełną swobodą w tym przedziale czasowym.

Powyższa zmiana ma na celu zapewnienie nadawcom większej elastyczności w pozyskaniu finansowania z wpływów reklamowych. Wprowadzenie takiej regulacji wydaje się niezbędne w kontekście potencjalnych spadków wpływów reklamowych polskich nadawców, który możliwy jest w szczególności w związku ze zmniejszeniem budżetów reklamowych przedsiębiorców, których dotknąć może spowolnienie gospodarcze spowodowane epidemią COVID-19. Jednocześnie proponuje się utrzymanie obecnie obowiązujących przepisów, które określają dopuszczalną częstotliwość przerywania audycji w celu nadania reklamy. Projektowana ustawa zachowuje więc regulacje surowsze niż przewidziane w dyrektywie 2018/1808 (a także utrzymuje surowsze reguły niż przewidziane w dotychczasowej dyrektywie 2010/13/UE), co jest dozwolone na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2018/1808. Ma to na celu zapobieżenie takim sytuacjom, w której nadawcy z uwagi na chęć maksymalizacji zysków emitowaliby dużą część dozwolonej dobowej ilości przekazów handlowych w godzinach największej oglądalności, dokonując przy tym częstych przerw audycji lub innych przekazów, co uznać należy za niekorzystne z punktu widzenia odbiorcy. Ponadto, planuje się dodanie przepisu (art. 16a ust. 2a) zgodnie z którym, dozwolone jest przerywanie transmisji sportowych w celu nadania jednej reklamy nawet poza przerwą wynikającą z przepisów rozgrywania danych zawodów sportowych. Celem wprowadzenia przepisu jest umożliwienie nadawcom umieszczania pojedynczych spotów reklamowych w naturalnych przerwach w zawodach (niewynikających z przepisów rozgrywania danych zawodów) lub przerwach umieszczanych w transmisji przez podmiot, od którego dany nadawca nabywa prawa do jej wyemitowania. Dostrzega się, że rozpowszechnianie audycji dla dzieci łączy się z koniecznością ponoszenia większych kosztów przez nadawców. Jednocześnie nadawcy podlegający polskiej jurysdykcji w przeciwieństwie do nadawców programów kierowanych na terytorium Polski z innych państw członkowskich UE nie mogą pozyskiwać przychodów z reklam emitowanych w ich trakcie. Proponuje się więc częściowe dopuszczenie możliwości przerywania audycji dla dzieci w celu nadania reklamy przez nadawców podlegających polskiej jurysdykcji. Projektowana ustawa zakłada,



że przerywać można będzie wyłącznie audycje dla dzieci dłuższe niż 60 minut. Projektowane regulacje dotyczące ilościowych limitów reklamowych zakładają więc równoważenie interesów nadawców i odbiorców programów telewizyjnych. Znacząca liberalizacja ma zwiększyć możliwość pozyskiwania środków na rynku reklamowym przez nadawców. Jednoczesne utrzymanie pewnych ograniczeń swobody nadawców w emitowaniu reklam ma uchronić odbiorców przed nadmiernym nasyceniem programów treściami reklamowymi. Dyrektywa 2018/1808 modyfikuje przy tym także zawarty w art. 23 ust. 1 katalog przekazów wyłączonych z limitów reklamowych. Do katalogu tego dodaje ogłoszenia nadawane „w związku z audycjami i audiowizualnymi usługami medialnymi innych podmiotów należących do tej samej grupy nadawczej” oraz oznaczenia oddzielające „materiał redakcyjny od telewizyjnych spotów reklamowych lub telesprzedażowych oraz między poszczególnymi spotami”. Powyższe zmiany skutkują koniecznością nowelizacji art. 16 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Jednocześnie proponuje się modyfikację zasad umieszczania tzw. ogłoszeń własnych nadawcy, o których mowa w art. 16 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji przez uchYLENIE art. 16 ust. 5. Na gruncie dyrektywy 2010/13/UE oraz 2018/1808 oraz w świetle interpretacji KE należy rozróżnić reklamy i autopromocję od tzw. ogłoszeń własnych nadawcy. Przekaz noszący znamiona autopromocji nadawcy jest wliczany do limitu godzinowego reklamy. Ogłoszenia własne nadawcy, aby były wyłączone z limitu powinny mieć syntetyczny, czysto informacyjny charakter, wolny od jakichkolwiek promocyjnych zachęt.

### **33. Zasady rządzące przejrzystością własności mediów i publiczną dostępnością informacji o własności mediów**

Obecnie nadawcy oraz podmioty dostarczające audiowizualną usługę medialną na żądanie są obowiązani do udostępniania informacji o nazwie programu, nazwisku, nazwie lub firmie tego nadawcy, adresie jego siedziby, danych kontaktowych, w tym adresie korespondencyjnym, adresie poczty elektronicznej oraz witryny internetowej. Informacje te, chociaż ważne, nie pozwalają odbiorcy na ustalenie, kto jest rzeczywistym właścicielem danego dostawcy, a więc kto ma decydujący wpływ na kształt prowadzonej przez niego działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów. Znaczenie szczegółowych informacji dotyczących struktury właścicielskiej mediów dla społeczeństwa informacyjnego wynika także z innych regulacji i dokumentów europejskich. Na rynku tym często zdarzają się przy tym sytuacje, w których udziałowiec mniejszościowy posiada znaczący (niewspółmierny do posiadanych udziałów) wpływ na kształt programu. W związku z powyższym w projekcie zmiany ustawy o radiofonii i telewizji proponuje się rozszerzenie obowiązków informacyjnych polskich nadawców. Zgodnie z projektem nadawca będzie musiał zapewniać łatwy, bezpośredni i stały dostęp do nazwisk osób wchodzących w skład jego organów. Ponadto nadawca prowadzący działalność gospodarczą w formie spółki prawa handlowego będzie obowiązany do zapewnienia odbiorcom łatwego, bezpośredniego i stałego dostępu do informacji dotyczących – w zależności od formy prawnej prowadzonej działalności – wspólników, komplementariuszy, udziałowców lub akcjonariuszy. Należy mieć jednak na uwadze, że w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, spółkach akcyjnych, a także spółkach komandytowo-akcyjnych wpływ drobnych udziałowców czy akcjonariuszy na funkcjonowanie spółki jest niewielki. Mając na uwadze Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z 07 marca 2018r. (CM/Rec (2018)1) do państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów, udostępnianie informacji ma zastosowanie do udziałowców czy akcjonariuszy posiadających powyżej 5% kapitału zakładowego spółki. Z uwagi na konieczność łatwego zapewnienia dostępu do informacji o strukturze właścicielskiej nadawcy, będzie on zobowiązany do umieszczania informacji obejmujących imię i nazwisko lub nazwę wspólnika, komplementariusza lub akcjonariusza na swoich stronach internetowych. Jednocześnie w celu zapewnienia, aby odbiorca

usług medialnych mógł w łatwy sposób uzyskać informację o rzeczywistych beneficjentach powiązań kapitałowych między poszczególnymi podmiotami, proponuje się, aby wraz z informacją o udziałowcach, nadawcy mieli obowiązek publikować informacje zawarte w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych. Dla tych samych celów proponuje się, aby nadawca informował o działalności jego, lub podmiotów wchodzących w skład tej samej grupy kapitałowej na rynkach medialnych (dostarczania usług medialnych, platform udostępniania wideo oraz wydawania prasy). Takie samo rozwiązanie wprowadza się wobec podmiotów dostarczających audiowizualną usługę medialną na żądanie. W konsekwencji usługobiorcy mają uzyskać możliwość pełnej identyfikacji dostawcy usług medialnych.

W opracowaniu z 2020 r. wskazano, że właścicielem wielu dzienników regionalnych i lokalnych jest Polska Press sp. z o.o. w Warszawie z udziałem kapitału niemieckiego. W dniu 7 grudnia 2020 r. spółka Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. w Płocku podpisała umowę przedwstępną na nabycie od HKM Beteiligungs GmbH (wchodzącej w skład niemieckiej grupy medialnej Verlagsgruppe Passau), właściciela Polska Press Sp. z o.o. w Warszawie, 100 proc. udziałów w podmiocie Polska Press Sp. z o.o. w Warszawie. Dokonanie koncentracji wymagało zgody Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK po przeprowadzeniu postępowania w sprawie i stwierdzeniu, że koncentracja nie doprowadzi do istotnego ograniczenia konkurencji wyraził w dniu 5 lutego 2021 r. zgodę na dokonanie tej koncentracji. W opinii Prezesa UOKiK planowana koncentracja nie wpłynie na konkurencję na rynku wydawniczym prasy lokalnej. Decyzja Prezesa UOKiK nie jest jeszcze ostateczna, bowiem zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów przysługuje od niej odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Po sfinalizowaniu transakcji nabycia udziałów w spółce Polska Press Sp. z o.o. w Warszawie kapitał polski będzie dominującym w strukturze własności kilkudziesięciu dzienników regionalnych, a także kilkuset tygodników lokalnych czy witryn online.

### **C. Ramy ochrony dziennikarzy**

#### **34. Zasady i praktyki gwarantujące niezależność i bezpieczeństwo dziennikarza**

W odniesieniu do poprzedniego raportu uzupełniająco trzeba wskazać, że na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo Prasowe. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914), „*Dziennikarz ma prawo odmówić wykonania polecenia służbowego, jeżeli oczekuje się od niego publikacji, która łamie zasady rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej, o których mowa w art. 12 ust. 1.*” Realizacja interesu wydawcy czy poleceń służbowych redaktorów w żadnym przypadku nie uwolni dziennikarza od obowiązku przestrzegania powszechnie obowiązującego porządku prawnego, zwłaszcza przepisów ustawy Prawo Prasowe. W razie kolizji pomiędzy przepisami prawa a oczekiwaniami wydawcy i zwierzchników redakcyjnych dziennikarz ma obowiązek stosować prawo; czyniąc tak nie może ponieść konsekwencji służbowych; czyniąc przeciwnie, może ponieść odpowiedzialność cywilną względnie karną (zob. J. Sobczak, Prawo prasowe, s. 392; A. Sobczyk, Glosa do wyr. SN z 19.3.1998 r., *IPKN 570/97*, OSP 1999, Nr 7–8, poz. 131; I. Dobosz, Prawo i etyka, s. 58).

#### **35. Zdolność organów ścigania do zapewnienia bezpieczeństwa dziennikarzy i prowadzenia dochodzeń w sprawie ataków na dziennikarzy**

W roku 2020 zakomunikowano Rządowi RP 9 skarg dotyczących naruszenia art. 10 Konwencji (prawo do swobody wypowiedzi) niemniej jedynie ewentualnie dwie sprawy, w których sporządzano opinie kwalifikują się do tematyki z punktu III Sprawozdania – Pluralizm mediów. W pierwszej z

nich E.S p. Polsce, nr skargi 13375/18 podniesiono zarzut naruszenia wolności dziennikarskiej wypowiedzi (art.10 Konwencji), ale także naruszenia art. 5 ust. 1 lit. b Konwencji. Skarżącą, która jest dziennikarzem Tygodnika Polityka w dniu 10 czerwca 2017 roku (wraz z innymi kilkudziesięcioma uczestnikami „Kontrmiesięcznicy smoleńskiej” manifestującym m.in. przeciwko uprzywilejowanej pozycji zgromadzeń cyklicznych) funkcjonariusze Policji przenieśli w miejsce, w którym przeprowadzano czynności związane z identyfikacją i sprawdzaniem, czy skarżąca (oraz inne osoby) nie figurują w rejestrze osób poszukiwanych. Następnie skarżącej (oraz innym osobom) postawiono zarzuty popełnienia wykroczeń z art. 52 § 2 i 3 w zw. z art. 19 ust. 4 ustawy Prawo o zgromadzeniach).

Druga sprawa została wniesiona przez członków Rady Etyki Mediów. Sprawa Magdalena Bajer, Maciej Iłowiecki, Helena Cimińska p. Polsce skarga nr 55212/15, dotyczy zarzutów naruszenie art. 10 oraz art. 11 Konwencji poprzez ingerencję w prawo skarżących do wolności wyrażania opinii oraz wolności stowarzyszania się.

W powyższych sprawach Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości sporządził na prośbę Pełnomocnika ds. postępowań przed ETPCz opinie prawne, w żadnej z nich do tej pory wyrok nie został ogłoszony.

Dodatkowo Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości wskazał, że w roku 2020 Trybunał wydał przeciwko Polsce dwa orzeczenia, w których stwierdzono naruszenie art. 10 Konwencji. Chodzi o sprawy: Jezior p. Polsce skarga nr 31955/11 oraz Guz p. Polsce skarga nr 965/12, przy czym pierwsza ze spraw dotyczyła umieszczania obraźliwych komentarzy na blogu internetowym, zaś druga sprawa została opisana powyżej w części poświęconej niezależności sądów.

### **36. Dostęp do informacji i dokumentów publicznych**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie nie uległy zmianie.

### **37. Pozwy przeciwko dziennikarzom oraz wyroki skazujące dziennikarzy (w tym sprawy o zniesławienie) oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadużyciami.**

Nie przedstawiono w tym zakresie żadnych danych aktualizujących.

### **Inne – proszę określić**

#### Szczególne przepisy dotyczące wolności przemieszczania się dziennikarzy w okresie pandemii COVID -19:

Profesjonalna prasa, zarówno drukowana jak i elektroniczna – w sytuacjach kryzysowych, do jakich zalicza się pandemia COVID-19, stanowi jeden z najlepszych kanałów komunikowania, dzięki dostarczaniu rzetelnych materiałów prasowych i powinności weryfikowania publikowanych treści. Dzięki temu prasa stanowi powszechny i skuteczny środek informacji i edukacji w warunkach zagrożenia. Licząc się z tym, iż konieczne może się okazać wprowadzenie dalszych obostrzeń, mających na celu zwalczanie pandemii, polski ustawodawca uznał, iż niezbędne jest zagwarantowanie funkcjonowania prasy w warunkach kryzysowych w całym łańcuchu jej powstawania i dotarcia do czytelników. Konieczne jest zapewnienie możliwości działania wydawców, redakcji i dziennikarzy, niewstrzymywanie produkcji i dostaw papieru, nieograniczanie pracy drukarni, czy wreszcie zagwarantowanie funkcjonowania kolportażu oraz doręczania i sprzedaży prasy. Dlatego też w czasie lockdown'u wydano Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W rozporządzeniu do listy uprzywilejowanych grup zawodowych, którym umożliwia się pobyt w hotelu w ramach podróży

służbowej dodano dziennikarzy, którzy wykonują pracę poza miejscem zamieszkania.

#### **IV. Inne kwestie instytucjonalne związane z kontrolą i równowagą**

##### **A. Proces przygotowania i stanowienia prawa**

#### **38. Ramy, polityka i wykorzystanie ocen, skutków, konsultacje z zainteresowanymi stronami/konsultacje publiczne (zwłaszcza konsultacje z sądownictwem w sprawie reform sądownictwa) oraz przejrzystość i jakość procesu legislacyjnego**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają bez zmian.

#### **39. Zasady i stosowanie procedur przyspieszonych i procedur pilnych (np. odsetek decyzji przyjętych w trybie przyspieszonym/pilnym w porównaniu z całkowitą liczbą decyzji przyjętych)**

Konstytucja RP formalnie przewiduje pilny tryb ustawodawczy, ale nie jest on stosowany w praktyce (przepis martwy). Nie są prowadzone statystyki w tym zakresie.

#### **40. Tryb kontroli konstytucyjności ustaw**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają bez zmian.

#### **41. COVID-19: proszę podać aktualne informacje na temat istotnych zmian w zakresie systemów w sytuacjach nadzwyczajnych (kryzysowych) w kontekście pandemii COVID-19:**

- kontrola sądowa (w tym konstytucyjna) systemów i środków nadzwyczajnych w kontekście pandemii COVID-19

- nadzór Parlamentu nad systemami i środkami nadzwyczajnymi w kontekście pandemii COVID-19

- środki podjęte w celu zapewnienia ciągłości działalności parlamentu (w tym ewentualne dobre praktyki)

Nie powielając tej samej treści wskazać tylko trzeba, iż kwestia ta została omówiona w niniejszym sprawozdaniu w części I dotyczącej systemu sprawiedliwości litera B ppkt 14. Przedstawiono tam aktualne informacje na temat istotnych zmian w zakresie systemów w sytuacjach nadzwyczajnych, kryzysowych w kontekście pandemii COVID – 19. Większość środków nadzwyczajnych związanych z pandemią COVID-19 jest przyjmowana w drodze ustaw Parlamentu. Ponadto stały nadzór sprawują instytucje podległe Parlamentowi, tj. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Najwyższa Izba Kontroli. Już w dniu 26 marca 2020 r. wprowadzono zmiany w Regulaminie Sejmu pozwalające na zdalne uczestnictwo w obradach i ciągłość obrad Parlamentu została zachowana.

##### **B. Niezależne władze**

#### **42. Niezależność, kompetencje i uprawnienia krajowych instytucji ds. praw człowieka (“NHRI”), instytucji rzecznika praw obywatelskich, jeśli są inne niż NHRI, organów ds. równości, jeśli są inne niż NHRI oraz najwyższych organów kontroli.**

Informacje dotyczące Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższej Izby Kontroli zawarte w poprzednim raporcie pozostają aktualne i w tym zakresie nie wymagają uzupełnienia.

Kwestia działań na rzecz realizacji zasady równego traktowania i zwalczania dyskryminacji

Polski Rząd przywiązuje szczególną wagę do realizacji konstytucyjnej zasady równego traktowania, zgodnie z którą wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, jak również do przestrzegania zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Polski Rząd stoi na stanowisku, że nie tylko wszyscy są wobec prawa równi, ale również, że wszystkie grupy zagrożone wykluczeniem powinny być traktowane na równi, bez żadnego wyjątku.

Zgodnie z ustawą z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zadania z zakresu realizacji zasady równego traktowania wykonuje Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania realizuje obecnie dwa priorytetowe działania mające na celu zapewnienie, że zasada równego traktowania będzie w pełni uwzględniana w toku kształtowania i realizowania polityki na poziomie regionalnym i ogólnokrajowym.

W pierwszym przypadku, we współpracy z 16 pełnomocnikami wojewodów do spraw równego traktowania oraz koordynatorami do spraw równego traktowania, Pełnomocnik prowadzi działania na rzecz eliminacji dyskryminacji oraz systemowego włączenia zasady równości do polityki rządowej realizowanej na szczeblu województw. Działania te, stanowiące element projektu realizowanego w ramach programu operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój” obejmują szkolenia i realizację diagnozy, na poziomie krajowym i regionalnym, uwzględniające problematykę dyskryminacji interseksyjnej. Opracowywany jest także model międzyinstytucjonalnej współpracy na rzecz równego traktowania.

Drugim priorytetem jest opracowanie Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030, realizacja którego ma doprowadzić do wyeliminowania z życia społecznego w Polsce, w stopniu jak najwyższym, zjawiska dyskryminacji. Program będzie realizowany przez instytucje wszystkich szczebli administracji publicznej. Program wyznaczy strategiczne cele i priorytety działań na rzecz równego traktowania. Poszczególne jego priorytety odnosić się będą do głównych obszarów życia społeczno-gospodarczego, nie zaś do przesłanek dyskryminacji – oznacza to, że większość zaplanowanych działań będzie adresowana do wszystkich grup narażonych na dyskryminację w danym obszarze życia społeczno-gospodarczego.

W programie przewidziano również realizację działań na rzecz zapobiegania postawom nietolerancji i przestępstwom z nienawiści, szczególnie wśród osób młodych, a także poprawę efektywności stosowania przez sądy, policję i prokuraturę przepisów prawa dotyczących przestępstw z nienawiści i ochrony przed dyskryminacją. Polski Rząd, poza działaniami długofalowymi, podejmuje również szereg doraźnych działań na rzecz równego traktowania. Zgodnie z ustawą, Pełnomocnik monitoruje sytuację w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania oraz podejmuje interwencje w sprawach, które wpływają do biura Pełnomocnika.

W Polsce funkcjonuje również stanowisko pełnomocnika rządu do spraw praw człowieka, które zostało ustanowione na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2019 r. Do kompetencji pełnomocnika należą zadania z zakresu inicjowania, koordynowania i monitorowania działań, w tym dotyczących opracowywania projektów aktów prawnych zmierzających do zapewnienia zgodnego z aktualnymi standardami międzynarodowymi poziomu ochrony praw człowieka, monitorowania i analizowania spraw i orzeczeń związanych z naruszeniem praw człowieka, a także współpracy z Komisją Wenecką. Pełnomocnik ma również monitorować i analizować orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie ich wpływu na obowiązujące akty prawne. Do jego obowiązków należy także analizowanie spraw dotyczących zarzutów naruszenia praw człowieka przez polski wymiar sprawiedliwości oraz inne organy władzy publicznej. Pełnomocnik ma prawo do powoływania zespołów eksperckich i doradczych oraz zlecania ekspertyz.

### **C. Dostępność i kontrola sądowe decyzji administracyjnych**

#### **43. Przejrzystość decyzji administracyjnych i sankcji (w tym publikacja i zasady gromadzenia powiązanych danych) oraz kontrola sądowa (w tym zakres, skutek zawieszający)**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają bez zmian.

#### **44. Wykonywanie przez administrację publiczną i instytucje państwowe prawomocnych orzeczeń sądowych**

Informacje zawarte w poprzednim raporcie pozostają aktualne.

### **D. Ramy umożliwiające funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego**

#### **45. Środki dotyczące ram dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego (np. dostęp do finansowania, zasady rejestracji, środki mogące wpłynąć na publiczne postrzeganie organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp.)**

Wolność zrzeszania się i prowadzenia różnorodnej działalności przez organizacje obywatelskie zapewnia Konstytucja RP i obowiązujące prawodawstwo. Konstytucja RP w art. 12 gwarantuje swobodę tworzenia i funkcjonowania różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym stowarzyszeń, fundacji i ruchów obywatelskich. Do aktów prawnych regulujących szeroko rozumiane funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego zalicza się w szczególności:

- ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach,
- ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach,
- ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,
- ustawę z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich,
- ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych,
- ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych,
- ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach,
- ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym,
- ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym,
- ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Rządowy proces legislacyjny podlega konsultacjom publicznym. Podczas konsultacji każdy projekt legislacyjny lub strategiczny jest przedstawiany organizacjom pozarządowym w celu uzyskania uwag, zaleceń i opinii. Konsultacje prowadzone są w sposób otwarty i łatwo dostępny, zapewniając każdemu obywatelowi dostęp do projektów legislacyjnych i możliwość zgłaszania uwag. Wobec zgłoszonych uwag rząd jest zobowiązany do ustosunkowania się do wszystkich przedstawionych opinii.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. w art. 5 określa odpowiednie standardy i efektywne narzędzia w zakresie współpracy administracji rządowej i samorządowej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Organy administracji rządowej i samorządowej są zobowiązane do przyjmowania corocznych lub wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Warto w tym miejscu również wspomnieć o *Programie Współpracy Ministra Sprawiedliwości z organizacjami pozarządowymi na lata 2021-2025*. Głównym celem tego programu jest zwiększenie wzajemnego zaufania obywateli, organizacji pozarządowych, a także instytucji państwa w przestrzeni sprawiedliwości, a w szczególności działania na rzecz dbałości o zagwarantowanie prawa do informacji publicznej, a także prawa do udziału w konsultacjach publicznych. Różne programy rozwoju społeczeństwa prowadzi także Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju

Spółczeństwa Obywatelskiego. W chwili obecnej NIW-CRSO realizuje m.in. następujące programy:

- „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO” (przyjęty uchwałą Nr 104/2018 Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r.) – jego głównym celem jest wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym i budowaniu demokracji,
- „Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030” (przyjęty uchwałą Nr 137/2018 Rady Ministrów z dnia 2 października 2018 r.) - Strategicznym celem programu jest wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez wypracowanie i wdrożenie rozwiązań ułatwiających i zachęcających do systematycznego oraz długoterminowego angażowania się obywateli w wolontariat,
- „Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030” (przyjęty uchwałą Nr 138/2018 Rady Ministrów z dnia 2 października 2018) – celem tego programu jest wzmocnienie potencjału instytucjonalnego organizacji harcerskich oraz zwiększenie efektywności i jakości ich działalności programowej w tym m.in. przez wzmocnienie współpracy organizacji harcerskich oraz podmiotów sektora publicznego,
- Program Wsparcia Doraźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19 (przyjęty uchwałą Nr 48/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r.) - pomoc finansowa dla organizacji, które zostały poszkodowane w wyniku epidemii koronawirusa,
- Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 (przyjęty uchwałą Nr 194/2020 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r.) - Podstawowym celem programu jest promocja działalności społecznej, aktywizacja i formowanie postaw obywatelskich.

Wobec zarzutów Komisji Europejskiej przedstawionych w Sprawozdaniu na stronach 17-18, wskazać należy co następuje:

Przedstawiony opis aktualnej polityki i działań rządu w obszarze społeczeństwa obywatelskiego oparty jest w dużej mierze na nieprawdziwych lub niecisłych stwierdzeniach. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego odpowiada wyłącznie za fundusze przypisane do rządowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego dla których został ustanowiony jako Instytucja Zarządzająca. Nie posiada on żadnych kompetencji odnośnie zarządzania na szczeblu krajowym funduszami unijnymi kierowanymi do organizacji pozarządowych. Trzeba zauważyć, że w rzeczywistości polskiej wolumen środków finansowych przeznaczonych na granty pozostający w dyspozycji Narodowego Instytutu Wolności stanowi tylko ok. 1% funduszy publicznych dostępnych dla organizacji pozarządowych. Zdecydowana większość funduszy publicznych (99%) dystrybuowana jest przez jednostki samorządu terytorialnego oraz administrację centralną w związku z realizacją (na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, a rząd nie wprowadza i nie planuje wprowadzania żadnych ograniczeń zainteresowanym organizacjom w dostępie do środków finansowych za pośrednictwem różnych instrumentów finansowania na szczeblu Unii Europejskiej, takich jak np. nowy program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”.

Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa

Obywatelskiego nie zmieniała, nie ograniczyła i nie podważyła żadnych praw gwarantowanych organizacjom pozarządowym w Polsce przez Konstytucję oraz ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również nie nałożyła na nie żadnych nowych zobowiązań. Sprawiedliwy, bezstronny i przejrzysty podział środków publicznych przeznaczonych na społeczeństwo obywatelskie jest w pełni zagwarantowany w polskim prawodawstwie. Kluczowa dla kwestii dysponowania środkami publicznymi przeznaczonymi na społeczeństwo obywatelskie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie została przyjęta w roku 2003, a jej przepisy nigdy nie były kwestionowane przez Parlament Europejski, Komisją Europejską czy inne instytucje międzynarodowe.

Wzbudzający niepokój organizacji pozarządowych projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych, przewidujący zobowiązanie organizacji do ujawnienia otrzymanych dotacji zagranicznych nie był procedowany i przyjęty. Projekt ten, jak również założenia do niego, nie były przedmiotem prac Komitetu ds. Pożytku Publicznego, organu Rady Ministrów zajmującego się sprawami organizacji pozarządowych. Projekt, o którym mowa, był jedynie propozycją prawną jednego z ugrupowań koalicji rządzącej, nie zaś projektem uzgodnionym politycznie w ramach rządu tworzonego przez obóz Zjednoczonej Prawicy.

## **E. Inicjatywy mające na celu wspieranie kultury praworządności**

### **46. Środki wspierające kulturę praworządności (np. debaty w parlamentach narodowych na temat praworządności, publiczne kampanie informacyjne na temat kwestii praworządności itp.)**

Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO przewiduje szeroki zakres działań i inicjatyw, które mogą zostać objęte wsparciem. Na przykład w ramach Priorytetu 3. „*Organizacje obywatelskie w życiu publicznym*” ma się przyczynić do zwiększania obecności organizacji obywatelskich w życiu publicznym, w procesach kształtowania polityk publicznych i podejmowania decyzji, wspierania dialogu obywatelskiego, procesów konsultacji, tworzenia forum debaty publicznej, budowania potencjału organizacji poprzez kształtowanie wizerunku organizacji obywatelskich w przestrzeni publicznej. W ramach tego priorytetu wsparcie mogą uzyskać instytucje dialogu obywatelskiego i instytucje pomocnicze jednostek samorządu terytorialnego, natomiast projekty realizowane w jego ramach powinny przyczyniać się do zwiększania obecności organizacji obywatelskich w życiu publicznym, wspierania dialogu obywatelskiego, procesów konsultacji, tworzenia forum debaty publicznej, budowania potencjału organizacji przez kształtowanie wizerunku organizacji obywatelskich w przestrzeni publicznej.

### **Inne – proszę określić**

#### Kwestia tzw. „stref wolnych od LGBT”

W kontekście uchwał podejmowanych przez organy samorządu lokalnego wskazać należy, że konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji RP) nie pozwala na ingerencję organów administracji rządowej, w związku z działaniami podejmowanymi przez samorządy lokalne. W konsekwencji, organy administracji rządowej nie mogą ingerować w działania mieszczące się w kompetencjach organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrolę decyzji i działań podejmowanych przez organy samorządu lokalnego sprawują niezależne sądy administracyjne, na podstawie skarg osób, które posiadają interes prawny w zaskarżeniu uchwał wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania monitoruje orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczących uchwał, w których podjęte zostały kwestie ideologii lgbt. W swoich



orzeczeniach wojewódzkie sądy administracyjne, odrzucając skargi, podniosły, że uchwały są deklaracjami odzwierciedlającymi poglądy radnych w kwestiach światopoglądowych i obyczajowych. Sądy wskazały, że uchwały te nie odnoszą się do praw i obowiązków obywateli, w szczególności nie ograniczają ani nie odbierają żadnych praw. Samorządowe uchwały dotyczące tzw. ideologii lgbt należy odróżnić od uchwał, na mocy których następowało przyjęcie samorządowych kart praw rodziny, wyznaczających kierunek polityki rodzinnej na poziomie lokalnym. W kartach takich nie pojawiają się żadne odniesienia do osób identyfikujących się z ruchem lgbt, karty przypominają natomiast władzom samorządowym o konieczności ochrony małżeństwa i rodziny, zgodnie z przepisami Konstytucji RP. Żaden z zapisów żadnej z przyjętych kart nie zmienia prawnej sytuacji osób pozostających we wspólnym pożyciu, w ramach związków innych niż małżeńskie.

#### Zwalczanie przemocy w życiu publicznym

Realizacja wynikającego z Konstytucji RP fundamentalnego obowiązku poszanowania i ochrony godności człowieka, a także zagwarantowania, wywodzonych z tejże godności, praw i wolności, legitymuje władze publiczne do realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy. Państwo, tworząc warunki zapobiegania i ograniczania przemocy, wypełnia swoją rolę gwaranta bezpieczeństwa obywateli.

Obowiązujący w Polsce system przeciwdziałania przemocy chroni na równi wszystkie osoby doznające przemocy. Regulacje prawne mające na celu ochronę i wsparcie wszystkich osób doznających różnych form przemocy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, zapewniają osobom doznającym przemocy równe traktowanie oraz poszanowanie ich praw i wolności - ochronie podlegają wszystkie osoby krzywdzone.

Tak zwane „antyprzemocowe” instrumenty prawa karnego oraz uregulowania penalizujące zachowania polegające na stosowaniu przemocy wobec wszystkich osób i na poniżającym traktowaniu wszystkich osób, zawarte są przede wszystkim w przepisach Kodeksu karnego, natomiast rozwiązania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie gwarantuje ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz realizowane od 2006 r. krajowe programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie.