



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.9.2020 r.
SWD(2020) 320 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce**

Towarzyszący dokumentowi:

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

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

STRESZCZENIE

Reforma wymiaru sprawiedliwości realizowana w Polsce od 2015 r. wzbudziła wiele kontrowersji, zarówno w kraju, jak i na szczeblu UE, i wysunięto wobec niej szereg poważnych zastrzeżeń, z których kilka wciąż jest aktualnych. Reformy, których skutki odczuły Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy powszechne, Krajowa Rada Sądownictwa i prokuratura, zwiększyły wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na system wymiaru sprawiedliwości, a zatem osłabiły niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Z tego powodu w 2017 r. Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, które jest nadal w toku przed Radą. W latach 2019 i 2020 Komisja wszczęła dwa nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zaś Trybunał Sprawiedliwości zarządził środki tymczasowe w celu zawieszenia uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów.

Polska posiada solidne ramy prawne i instytucjonalne zapobiegania korupcji i propagowania przejrzyści. Specjalny rządowy program przeciwdziałania korupcji skupia się na zapewnianiu szkoleń i wytycznych dla urzędników. W obszarach takich jak obecny system ujawniania informacji majątkowych oraz uregulowania dotyczące działalności lobbingsowej stwierdzono jednak słabości strukturalne. Planowana jest reorganizacja najważniejszych przepisów zapobiegawczych prawa w dziedzinie jawności życia publicznego i połączenie ich w jeden akt prawny, zaniepokojenie budzi jednak ciągle opóźnianie tych działań. Istnieją też obawy co do niezależności głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji i jej zwalczanie, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego.

Polskie ramy prawne w dziedzinie pluralizmu mediów opierają się na gwarancjach konstytucyjnych oraz ustawodawstwie sektorowym. Wydaje się, że istnieją odpowiednie gwarancje w odniesieniu do organu regulacyjnego ds. mediów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wysunięto jednak pewne zastrzeżenia co do jej niezależności. Rola tego organu została też ograniczona w wyniku reformy w 2016 r., w ramach której kompetencje w zakresie zarządzania polskimi mediami publicznymi przekazano Radzie Mediów Narodowych. Ramy prawne dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów nie mają zastosowania w równym stopniu do wszystkich podmiotów działających w sektorze medialnym. Jeżeli chodzi o ochronę dziennikarzy, problemem jest wciąż penalizacja znieważenia funkcjonariusza publicznego.

Pod presją znalazły się także inne elementy w ramach mechanizmu kontroli i równowagi. Przy uchwalaniu reform korzystano z szybkiej ścieżki legislacyjnej i ograniczono konsultacje z interesariuszami oraz możliwości udziału opozycji w procesie stanowienia prawa. W Polsce działają aktywne społeczeństwo obywatelskie i silne samorządy zawodowe sędziów i prokuratorów, które uczestniczą w debacie publicznej. Organizacje te spotykają się jednak z negatywnymi wypowiedziami ze strony polityków. Pomimo trudnych warunków Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywa zasadniczą rolę, stojąc na straży praworządności.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Polski system wymiaru sprawiedliwości dzieli się na sądownictwo administracyjne i powszechne. Naczelny Sąd Administracyjny i 16 sądów administracyjnych sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, w tym zgodnością z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sądownictwo powszechne, nad którym nadzór sprawuje Sąd Najwyższy¹, jest trójstopniowe i obejmuje: 11 sądów apelacyjnych, 46 sądów okręgowych i ponad 300 sądów rejonowych. Sędziów powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny, który orzeka w szczególności w sprawach zgodności ustawodawstwa z Konstytucją, składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm na 9-letnią kadencję. Zgodnie z Konstytucją Krajowa Rada Sądownictwa ma za zadanie stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Szczególną cechą polskiej prokuratury, która nie wchodzi w skład niezależnego sądownictwa, jest fakt, że funkcję Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości pełni ta sama osoba. Konstytucja przewiduje możliwość samoregulacji praktyki zawodowej adwokatów i radców prawnych.

Niezależność

Kontynuowano reformy wymiaru sprawiedliwości rozpoczęte w listopadzie 2015 r.

Reformy te przeprowadzono w drodze ponad 30 ustaw dotyczących całej struktury organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i prokuratury. Różne aspekty reformy sądownictwa budzą poważne obawy dotyczące praworządności, w szczególności niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kwestie te są głównym przedmiotem postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE² wszczętego przez Komisję Europejską i obecnie rozpatrywanego przez Radę. Parlament Europejski również wyrażał obawy dotyczące praworządności w Polsce³. Ponadto niektóre aspekty tych reform są przedmiotem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁴. Ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce była przedmiotem jednego z zaleceń skierowanych do tego państwa w kontekście europejskiego semestru w 2020 r.⁵

Postrzegany przez opinię publiczną i przedsiębiorstwa poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest niski, a w ostatnich latach stale się pogarsza. W 2019 r. 34 % ogółu społeczeństwa i 27 % przedsiębiorstw postrzegało niezależność sądów jako „dobrą lub bardzo dobrą”⁶. Jako przyczynę postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości

¹ Sąd Najwyższy nadzoruje również sądy wojskowe.

² Komisja, IP/17/5367.

³ Parlament Europejski, rezolucja z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier; rezolucja z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce; rezolucja z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.

⁴ W dwóch sprawach Trybunał Sprawiedliwości stwierdził uchybienie (C-192/18 i C-619/18). Sprawa C-719/19 jest w toku, natomiast czwarte postępowanie wszczęto w dniu 29 kwietnia 2020 r.

⁵ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., s. 15 (Dz.U. C 282/21); zob. także: Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2020, SWD(2020) 520 final, s. 6 i 36.

⁶ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 44-47. Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów dzieli się na następujące kategorie: bardzo niski (mniej niż 30 %

sędziów wskazywano najczęściej ingerencję lub presję ze strony rządu i polityków⁷. Debata publiczna na temat sądownictwa przebiega w atmosferze silnych napięć. W 2019 r. polskie media doniosły, że wysocy rangą urzędnicy państwowi⁸ byli rzekomo powiązani z kampanią oszczerstw przeciwko polskim sędziom, którzy otwarcie krytykowali reformy sądownictwa⁹.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości potwierdziły wymogi prawa Unii dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) wydał dwa wyroki potwierdzające, że przepisy kwestionowane przez Komisję w kontekście postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego stanowiły naruszenie prawa Unii w zakresie wymogów niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁰. Trybunał Sprawiedliwości orzekł przeciwko zmianom systemu przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, które spowodowały przedterminowe zakończenie czynnej służby około jednej trzeciej sędziów tego Sądu¹¹. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości uznał polskie przepisy dotyczące nowego systemu przechodzenia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych za sprzeczne z prawem Unii, w szczególności ze względu na brak wystarczających gwarancji niezawisłości sędziowskiej¹². Przed ogłoszeniem tych wyroków polskie władze wprowadziły już zmiany do prawa krajowego. Do Trybunału Sprawiedliwości zwróciły się też polskie sądy w ponad 10 postępowaniach prejudycjalnych dotyczących reformy sądownictwa¹³.

Wątpliwości dotyczące niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego wyrażone przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE nie zostały jak dotąd rozwiane¹⁴. W 2019 r. rzecznik praw obywatelskich i Sąd Najwyższy¹⁵ w dalszym

respondentów postrzega niezależność sądów i niezawisłość sędziów jako dość dobrą lub bardzo dobrą); niski (30-39 %), średni (40-59 %), wysoki (60-75 %) i bardzo wysoki (powyżej 75 %).

⁷ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 45 i 47.

⁸ Znaleźli się wśród nich urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości. Według doniesień zamieszczani w sprawę byli niektórzy członkowie nowo powołanego składu Krajowej Rady Sądownictwa. Zob. Onet.pl (2019), „Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli „»za czynienie dobra nie wsadzamy«”; oświadczenia PACE (2020), pkt 11; według organizacji pozarządowych kampanie oszczerstw przeciwko sędziom rozpoczęły się już w 2017 r. (raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 2017 r.; raport Amnesty International z 2019 r.).

⁹ Choć dymisję złożył wiceminister sprawiedliwości, który według doniesień był zaangażowany w tę kampanię, pozostałe osoby zaprzeczyły zarzutom. Zob. raport Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 4 listopada 2019 r. (kwartalnik SSP „Iustitia” 3(37) 2019); oświadczenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 20 sierpnia 2019 r.

¹⁰ 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.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18. Polskie władze przyjęły już nowelizację usuwającą sporne przepisy.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18. Polskie władze przyjęły już nowelizację ustawy, która znosi różnicę między kobietami i mężczyznami pod względem wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych, oraz zmieniły system przedłużania czynnej służby sędziów sądów powszechnych (zob. poniżej).

¹³ Zob. wydany już wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C- 585/18, C- 624/18 i C- 625/18; a także wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i inni, C- 558/18 i C- 563/18, w którym Trybunał uznał te dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalne.

¹⁴ Zob. pkt 92-113 uzasadnionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)835 final – 2017/0360 (NLE)). Pytania dotyczące składu Trybunału Konstytucyjnego skierowano także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; sprawa Xero Flor przeciwko Polsce (nr 4907/18) notyfikowana w dniu 2 września 2019 r.

ciągu wyrażali niepokój w związku z funkcjonowaniem i legitymacją Trybunału Konstytucyjnego. Obawy te wyraziła także Komisja Wenecka¹⁶ oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe¹⁷. Sprawy dotyczące kwestii wrażliwych politycznie, w szczególności reform wymiaru sprawiedliwości, zostały wszczęte przez Prezesa Rady Ministrów¹⁸, Marszałka Sejmu¹⁹, Krajową Radę Sądownictwa²⁰ oraz nowo utworzoną Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego²¹. Niektóre sprawy wszczęte przez Prokuratora Generalnego i Izbę Dyscyplinarną mają na celu ocenę zgodności z Konstytucją postanowień Traktatów UE²².

W skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi głównie sędziowie powołani według klucza politycznego. W wyniku reformy sądownictwa z 2018 r. zmieniono procedurę powoływania sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)²³. Większość KRS stanowią teraz sędziowie-członkowie powołani bezpośrednio przez Sejm, a nie – jak przedtem – przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Nowy skład KRS nie uwzględnia zaleceń Rady Europy²⁴ i jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczącym praworządności w Polsce²⁵. W dniu 25 marca 2019 r. na wniosek KRS Trybunał

¹⁵ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r.; wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2019 r. o wyłączenie sędziego ze składu Trybunału Konstytucyjnego; oświadczenie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2020 r.

¹⁶ Opinia Komisji Weneckiej CDL-AD(2020)017; CDL-AD(2017)031; CDL AD(2016)026.

¹⁷ W listach otwartych sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (TK) wyrazili obawy dotyczące funkcjonowania TK, zarzucając w szczególności nieprawidłowe prowadzenie spraw przez prezesa TK i niezgodne z prawem zmiany wyznaczonych już składów sędziowskich (zob. wykaz źródeł); sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce z 2017 r.; oświadczenie Fundacji Batorego z 2018 r.; sprawozdanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 2018 r.

¹⁸ Sprawa dotyczyła zgodności z Konstytucją uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. dotyczącej powoływania sędziów. W uchwale tej Sąd Najwyższy powołał się na wykonanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 19 listopada 2019 r. w sprawie C-585/18. Prezes Rady Ministrów złożył wniosek w dniu 24 lutego 2020 r., zaś wyrok zapadł w dniu 20 kwietnia 2020 r. (sygn. U 2/20).

¹⁹ 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).

²⁰ Sprawa dotycząca zgodności z Konstytucją nowego składu Krajowej Rady Sądownictwa została wniesiona w dniu 27 listopada 2018 r., Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w dniu 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18).

²¹ Izba Dyscyplinarna w dniu 13 grudnia 2019 r. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne dotyczące możliwości wyłączenia sędziego powołanego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w jej nowym składzie. Wyrok w tej sprawie zapadł w dniu 4 marca 2020 r. (sygn. P 22/19).

²² Zob. sprawy: K 7/18 i I DO 16/19, będące w toku.

²³ Zgodnie z Konstytucją w skład KRS wchodzi członkowie z urzędu (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoba powołana przez Prezydenta RP) oraz członkowie wybierani (4 członków wybranych przez Sejm spośród posłów, 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów oraz 15 członków wybranych spośród sędziów). Kadencja wybranych członków trwa cztery lata.

²⁴ Zgodnie z zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r. w przypadku ustanowienia rady sądownictwa powinna ona być złożona z „co najmniej w połowie z sędziów wybranych przez ich przedstawicieli spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości” (zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów, pkt 27).

²⁵ Zob. pkt 137-145 uzasadnionego wniosku. Podobne zastrzeżenia wysunęła także Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2017)031) oraz GRECO w drugim addendum do drugiego raportu zgodności z 2019 r., pkt 65. Skargi w sprawie przedwczesnego zwolnienia poprzednich sędziów-członków KRS oraz jej nowego składu wniesiono do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: skargi nr: 39650/18, Żurek przeciwko Polsce (notyfikowana w dniu 14 maja 2020 r.); 43572/18, Grzęda przeciwko Polsce (notyfikowana w dniu 9 lipca 2019 r.); 43447/19, 49868/19 i 57511/19, Reczkowicz i dwóch innych przeciwko Polsce (notyfikowane w dniu 5 czerwca 2020 r.).

Konstytucyjny orzekł, że nowa procedura powoływania sędziów-członków KRS jest zgodna z Konstytucją²⁶. 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 opinię²⁷. W dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy, powołując się na to orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, wydał uchwałę²⁸ stwierdzającą, że KRS w nowym składzie nie jest niezależna i że wybrani przez nią nowi sędziowie Sądu Najwyższego nie mogą orzekać w sprawach²⁹. 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 Generalnego³⁰. Sąd Najwyższy jednak w dalszym ciągu stosuje swoją uchwałę³¹. KRS natomiast nadal proponuje kandydatów na stanowiska sędziów powoływanych przez Prezydenta RP³².

W 2019 r. nadano nowe uprawnienia dwóm nowym izbom Sądu Najwyższego ustanowionym w wyniku reformy z 2018 r. W skład Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wchodzi wyłącznie nowi sędziowie powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) w nowym składzie. W następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r.³³ Sąd Najwyższy w trzech wyrokach uznał, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym sądem w rozumieniu prawa Unii i prawa krajowego³⁴. Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. nadano nowej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłączne uprawnienia do decydowania w sprawach związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów³⁵. Te przepisy ustawy stanowią jedną

²⁶ Wyrok z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18.

²⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C- 585/18, C- 624/18 i C- 625/18, pkt 137-145. Trybunał stwierdził też, że „do sądu odsyłającego będzie należało przeprowadzenie oceny, z uwzględnieniem w razie potrzeby konkretnych powodów lub celów, które będą podnoszone przed tym sądem w celu uzasadnienia niektórych ze spornych środków, czy zbieg czynników wymienionych w pkt 143–151 niniejszego wyroku i wszystkich innych należycie wykazanych istotnych okoliczności, o których sąd ten powyższe wiadomości, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.” (pkt 153).

²⁸ Uchwała trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.; uchwała ta jest wiążąca dla Sądu Najwyższego.

²⁹ Już w 2018 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa zawiesiła członkostwo KRS z powodu zastrzeżeń co do jej niezależności, a w dniu 27 maja 2020 r. zarząd sieci zaproponował wykluczenie KRS.

³⁰ Wyroki: z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 oraz z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20.

³¹ Np. decyzja Izby Karnej z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie I KZP 1/20.

³² W dniu 4 maja 2020 r. Prezydent RP powołał sześciu sędziów Sądu Najwyższego (w tym trzech członków Izby Dyscyplinarnej). W dniu 27 maja 2020 r. Prezydent RP powołał 77 nowych sędziów na wszystkich szczeblach sądów powszechnych i administracyjnych.

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C- 585/18, C- 624/18 i C- 625/18.

³⁴ W szczególności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18 oraz dwa wyroki z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawach III PO 8/18 i III PO 9/18.

³⁵ Uprawnienie to obejmuje ocenę wniosków o wyłączenie sędziego od udziału w sprawie ze względu na wątpliwości dotyczące jego niezawisłości lub bezstronności. De facto uniemożliwiono zmianę takich decyzji przez inne izby Sądu Najwyższego. Taki stan rzeczy jednoznacznie skrytykowała Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2020)017, pkt 40), która przypominała, że wnioski te, odwołujące się do udziału nowego składu KRS w procedurze powoływania sędziów, będą rozpatrywane przez sędziów powołanych w ten sam sposób.

z kwestii podnoszonych w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym przez Komisję w dniu 29 kwietnia 2020 r.³⁶ Nowej Izbie Dyscyplinarnej nadano również kompetencje do uchylenia immunitetu sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne (kompetencje te wcześniej należały do sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji). Te nowe uprawnienia nadane izbom spotkały się z krytyką szeregu instytucji krajowych oraz Komisji Weneckiej³⁷.

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 ustawę³⁸, w której zmienił procedurę powoływania nowego Pierwszego Prezesa³⁹. 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 kworum niezbędne do głosowania nad listą kandydatów na to stanowisko⁴⁰. W dniu 1 maja 2020 r. Prezydent RP powołał pełniącego obowiązki Pierwszego Prezesa spośród sędziów, którzy zgodnie z wyżej wspomnianą uchwałą Sądu Najwyższego⁴¹ nie mają już uprawnień do orzekania. Procedura selekcji wzbudziła kontrowersje⁴², w szczególności gdy p.o. Pierwszy Prezes nie zgodził się na wyłączenie z tej procedury członków Izby Dyscyplinarnej, pomimo braku gwarancji ich niezawisłości⁴³. W dniu 26 maja 2020 r. Prezydent RP powołał nowego Pierwszego Prezesa, również spośród sędziów, którzy zgodnie z wyżej wspomnianą uchwałą Sądu Najwyższego nie mają już uprawnień do orzekania.

³⁶ W postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja stoi na stanowisku, że ustawa ta uniemożliwia polskim sądom wypełnianie obowiązku stosowania prawa Unii i występowania z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

³⁷ 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 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.).

³⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Zmianę tę skrytykowała także Komisja Wenecka w opinii z dnia 16 stycznia 2020 r. (CDL-AD(2020)017, pkt 51-55).

³⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. przewiduje trójstopniowy proces selekcji i nadaje Prezydentowi RP prawo do unieważnienia procedury selekcji, jeżeli uzna, że została przeprowadzona niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie (nie określono jednak żadnych kryteriów w tym względzie). Jeżeli po wygaśnięciu kadencji Pierwszego Prezesa Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego nie wybrało żadnych kandydatów, Prezydent RP może wyznaczyć spośród sędziów Sądu Najwyższego osobę pełniącą obowiązki Pierwszego Prezesa, której zadaniem jest ponowne zwołanie Zgromadzenia Ogólnego w celu zapewnienia, by Prezydent RP powołał kandydata na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

⁴⁰ W ustawie zwiększono kworum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego niezbędne do wyłonienia listy pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego: na pierwszym etapie wymagany jest udział w Zgromadzeniu 84 sędziów Sądu Najwyższego. Jeżeli nie uda się uzyskać tego kworum, wymagana jest obecność co najmniej 75 sędziów. Jeżeli i tej liczby sędziów nie uda się zapewnić, wówczas wyboru pięciu kandydatów może dokonać kolejne Zgromadzenie złożone z co najmniej 32 sędziów Sądu Najwyższego.

⁴¹ Uchwałą tę zakwestionował Trybunał Konstytucyjny (zob. akapit dotyczący KRS powyżej).

⁴² W oświadczeniu z dnia 23 maja 2020 r. większość (50) sędziów Sądu Najwyższego, powołanych przed reformą wymiaru sprawiedliwości, skrytykowała tę procedurę jako niezgodną z Konstytucją.

⁴³ Zob. akapit dotyczący KRS powyżej.

System środków dyscyplinarnych wobec sędziów został zmieniony i jest aktywnie wykorzystywany. System środków dyscyplinarnych, znacząco zmieniony w 2018 r.⁴⁴, wzbudził zastrzeżenia dotyczące braku odpowiednich gwarancji chroniących niezawisłość sędziów z uwagi na ryzyko stosowania sankcji wobec sędziów z powodu treści ich orzeczeń sądowych, w tym decyzji o złożeniu do Trybunału Sprawiedliwości wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Utrzymują się ponadto obawy dotyczące niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która jest sądem ostatniej instancji w sprawach dyscyplinarnych, a w jej skład wchodzi wyłącznie sędziowie wybrani przez KRS w nowym składzie⁴⁵. Komisja zdecydowała w dniu 10 października 2019 r. wnieść sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości i zaskarżyć te nowe rozwiązania⁴⁶. Kwestionowany system środków dyscyplinarnych pozwala na objęcie sędziów odpowiedzialnością dyscyplinarną w związku z treścią ich orzeczeń sądowych lub oświadczeń dotyczących funkcjonowania organów konstytucyjnych w Polsce⁴⁷. W dniu 8 kwietnia 2020 r. w następstwie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych Trybunał Sprawiedliwości nakazał Polsce natychmiastowe zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom⁴⁸. Po otrzymaniu tego nakazu Izba Dyscyplinarna skierowała do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, kwestionujące zgodność z Konstytucją postanowień Traktatu będących podstawą wydania nakazu dotyczącego środków tymczasowych⁴⁹. W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. rozszerzono zakres pojęcia przewinień dyscyplinarnych, co zwiększyło ryzyko dla niezawisłości sędziów. Kwestia ta jest jednym z elementów nowego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego przez Komisję w dniu 29 kwietnia 2020 r.⁵⁰ Nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów oraz ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. skłoniły sądy w innych państwach członkowskich, w kontekście współpracy sądowej w UE, do kwestionowania gwarancji sądowych w polskim systemie⁵¹.

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. Krótki opis nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów można znaleźć w komunikacie prasowym Komisji z dnia 10 października 2019 r. (IP/19/6033).

⁴⁵ Zob. akapit dotyczący KRS powyżej.

⁴⁶ Sprawa C-791/19 (zawisła). System środków dyscyplinarnych wobec sędziów może być wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, co jest sprzeczne z wymogiem gwarancji niezawisłości sędziów ustanowionym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (zob. sprawa C-216/18 PPU, LM, 25 lipca 2018 r., pkt 67).

⁴⁷ 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”.

⁴⁸ Postanowienie Trybunału (wielka izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R. W celu wykonania tego postanowienia w dniu 5 maja 2020 r. pełniący obowiązki Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wydał zarządzenie nr 55/2020, zaś Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej wydał zarządzenie nr 21/2020.

⁴⁹ Pytanie prawne dotyczy oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie zobowiązania państwa członkowskiego przez Trybunał Sprawiedliwości do wykonania środków tymczasowych w sprawach dotyczących ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej (sygn. akt P7/20).

⁵⁰ Komunikat prasowy Komisji z dnia 29 kwietnia 2020 r., IP/20/772.

⁵¹ Np. w dniu 17 lutego 2020 r. wyższy sąd krajowy w Karlsruhe zawiesił wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wobec obywatela polskiego, wyrażając wątpliwości co do możliwości zapewnienia mu prawa do sprawiedliwego procesu. Zob.: OLG Karlsruhe, postanowienie z dnia 17 lutego 2020 r. – Aktenzeichen Ausl 301 AR 156/19. W dniu 31 lipca 2020 r. Sąd w Amsterdamie wystąpił z wnioskiem o wydanie

Sędziów objęto licznymi nowymi wymogami. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. zobowiązuje 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 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 danych⁵². 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 członkowskiego⁵³, nie rozwiązała ona w wystarczający sposób problemu wpływu na niezawisłość sędziów, wynikającego z zastrzeżeń związanych z KRS.

W ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. wprowadzono ogólny zakaz dla polskich sądów kwestionowania uprawnień sądów i trybunałów, organów konstytucyjnych i organów ścigania. Ustawa uniemożliwia polskim sędziom orzekanie w sprawach dotyczących zgodności z prawem powołań sędziów oraz uprawnień sędziów do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ten sam zakaz obowiązuje sędziów w odniesieniu do oceny zgodności z prawem składu sędziowskiego. Komisja zakwestionowała te wymogi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym w dniu 29 kwietnia 2020 r.⁵⁴ 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. Ustawa nakłada podobny zakaz również w odniesieniu do oświadczeń lub działań organów samorządów sędziowskich, podważających powołania sędziów. Zmiany te wzbudziły zastrzeżenia instytucji krajowych i Komisji Weneckiej⁵⁵. Jeżeli chodzi o prezesów sądów, to po odwołaniu ponad 70 prezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości nie zaproponowano żadnych środków, aby naprawić tę sytuację⁵⁶. Skargi w sprawie takich zwolnień złożono do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵⁷.

Fakt, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego, budzi szczególne obawy z uwagi na możliwość wydawania instrukcji w indywidualnych sprawach oraz przenoszenia prokuratorów. W wyniku reformy przeprowadzonej w 2016 r. funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości zostały połączone. Minister Sprawiedliwości posiada zatem bezpośrednie uprawnienia przysługujące

orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kontekście wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przeciwko obywatelowi polskiemu. Sąd ten zwrócił się o wyjaśnienie zobowiązań, jakie na nim spoczywają na mocy prawa Unii, w świetle ostatnich zmian w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości. Zob.: Rechtbank Amsterdam, postanowienie z dnia 31 lipca 2020 r. – ECLI:NL:RBAMS:2020:3776 oraz sprawa C-354/20 PPU.

⁵² Komunikat prasowy Komisji z dnia 29 kwietnia 2020 r., IP/20/772.

⁵³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18.

⁵⁴ Zob. komunikat prasowy Komisji, IP/20/772.

⁵⁵ Zob. Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2020)017); 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.

⁵⁶ Od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r. Minister Sprawiedliwości miał uprawnienia dyskrecyjne do odwoływania i powoływania prezesów wszystkich sądów powszechnych; zob. pkt 151-162 uzasadnionego wniosku.

⁵⁷ skargi nr 26691/18, Broda przeciwko Polsce oraz nr 27367/18, Bojara przeciwko Polsce (notyfikowane w dniu 2 września 2019 r.).

naczelnemu organowi prokuratury, w tym uprawnienia do wydawania instrukcji dla prokuratorów w konkretnych sprawach. W 2019 r. uprawnienie Prokuratora Generalnego lub prokuratorów wyższych rangą do wydawania instrukcji⁵⁸ w indywidualnych przypadkach (w tym instrukcji dotyczących umorzenia śledztwa) zostało wykorzystane kilkakrotnie, w tym w sprawach istotnych z politycznego punktu widzenia⁵⁹. Uprawnienie to spotkało się z krytyką, między innymi Komisji Weneckiej⁶⁰. Prokurator Generalny posiada ponadto uprawnienia do delegowania prokuratorów do innej jednostki na okres do 6 miesięcy, bez ich zgody i bez konieczności przedstawienia uzasadnienia. Może on ponadto według własnego uznania rozdzielać sprawy między prokuratorów, co również wzbudza obawy, że względy polityczne mogłyby mieć wpływ na przebieg postępowań karnych⁶¹.

Jakość

Od 2016 r. notuje się stopniowy wzrost nakładów na sądownictwo. Wydatki na sądy w przeliczeniu na mieszkańca w Polsce są zbliżone do średniej unijnej. Jednocześnie wydatki publiczne na system wymiaru sprawiedliwości (w tym prokuraturę i pomoc prawną) w stosunku do PKB należą do najwyższych w UE⁶².

Jeżeli chodzi o zasoby ludzkie, szereg stanowisk w sądownictwie pozostaje nieobsadzonych. Należy zauważyć, że 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 Obywatelskich⁶³ oraz przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich⁶⁴, którzy twierdzili, że niedobory kadrowe w sądach są główną przyczyną ich malejącej efektywności.

Istnieje pole do poprawy sytuacji w zakresie digitalizacji systemu wymiaru sprawiedliwości. W porównaniu z poprzednimi latami Polska poprawiła dostępność w internecie informacji na temat systemu sądowego adresowanych do ogółu społeczeństwa⁶⁵. Pomimo pewnych znaczących postępów, wciąż jednak konieczne jest wprowadzenie narzędzi informatycznych w kontekście procedur sądowych⁶⁶. Stowarzyszenia

⁵⁸ Takie instrukcje są stosowane w politycznie wrażliwych sprawach, w których prokuratorzy zostają objęci postępowaniem dyscyplinarnym; zob. uchwała Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 26 kwietnia 2020 r. Ponadto, według doniesień mediów, wiele indywidualnych instrukcji w sprawach wrażliwych nie jest ani zgłaszanych, ani sporządzanych na piśmie (zob. Gazeta Prawna, „21 osobistych instrukcji Zbigniewa Ziobry dla prokuratorów. Nie oznacza to, że nieformalnych nacisków w ogóle nie ma”, 2018 r.; Gazeta Wyborcza, „Minister kontroli, nacisków i ręcznego sterowania. Zbigniew Ziobro dzieli i rządzi w resorcie sprawiedliwości”, 2019 r.).

⁵⁹ Np. dochodzenie dotyczące Komisji Nadzoru Finansowego. Zob. także przypis powyżej.

⁶⁰ Komisja Wenecka (opinia CDL-AD(2017)028); zob. także wystąpienia Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 26 kwietnia i 3 czerwca 2020 r.

⁶¹ Komunikat Rzecznika Praw Obywatelskich z 2019 r. w sprawie prokuratora Mariusza Krasonia.

⁶² Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 33.

⁶³ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 października 2018 r.

⁶⁴ Prawo.pl, „Wakaty uderzają w sądy... najbardziej okręgowe”, 2019 r.

⁶⁵ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 22.

⁶⁶ Obecnie istnieją następujące możliwości: przeprowadzanie dowodu z wykorzystaniem urządzeń technicznych umożliwiających zdalne wykonywanie tej czynności; odtwarzanie zapisów obrazu (wideo) i dźwięku podczas rozprawy; sporządzanie protokołu rozprawy lub posiedzenia sądu przy użyciu urządzenia rejestrującego dźwięk lub obraz; udostępnianie treści protokołów i pism w postaci elektronicznej za pośrednictwem systemu ICT wspierającego postępowanie sądowe lub innego systemu teleinformatycznego oraz umożliwienie stronom i uczestnikom postępowania pozyskanie zapisów dźwiękowych lub audiowizualnych z akt sprawy; dopuszczenie elektronicznych materiałów dowodowych; elektroniczne postępowanie upominawcze; oraz elektroniczne doręczanie za pośrednictwem systemu ICT.

sędziów⁶⁷, Rzecznik Praw Obywatelskich⁶⁸ oraz Naczelna Rada Adwokacka⁶⁹ wzywali do większych starań na rzecz digitalizacji sądów, wskazując, że braki w tym zakresie są nawracającym problemem w czasie pandemii COVID-19.

Reformy dotyczące pomocy prawnej, opłat sądowych i postępowania cywilnego weszły w życie w 2019 r. Nieodpłatna pomoc prawna i poradnictwo obywatelskie przysługują w Polsce każdej osobie, która nie może ponieść kosztów odpłatnej pomocy i złoży takie oświadczenie. Istnieją też plany stopniowego umożliwienia nieodpłatnej mediacji⁷⁰. Naczelna Rada Adwokacka wyraziła zaniepokojenie z powodu zmian w kodeksie postępowania cywilnego, przyjętych w 2019 r., które nie przyczynią się do przyspieszenia postępowań sądowych⁷¹.

Efektywność

Ogólna efektywność sądów powszechnych mierzona długością postępowań jest zbliżona do średniej unijnej. Szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych wydłużył się jednak w 2018 r. i nastąpiło pogorszenie wskaźnika rozstrzygania takich spraw. Choć ogólna liczba takich spraw zmniejszyła się, liczba spraw zawisłych wzrosła⁷². Polska w dalszym ciągu objęta jest zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do długości postępowań cywilnych i karnych⁷³.

Efektywność sądów administracyjnych jest wyższa od średniej unijnej. Odnotowuje się niewielki spadek liczby napływających spraw administracyjnych i szacowanego czasu potrzebnego na ich rozstrzygnięcie. Wskaźnik rozstrzygania takich spraw wciąż przekracza 100 %⁷⁴.

II. RAMY WALKI Z KORUPCJĄ

W Polsce w dużej mierze wprowadzono ramy prawne i instytucjonalne dotyczące zapobiegania korupcji i jej zwalczania. Wspecjalizowanym organem walki z korupcją jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). CBA łączy funkcje służby wywiadowczej oraz policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne. Planowana ustawa o jawności życia publicznego ma na celu reorganizację najważniejszych przepisów zapobiegawczych i połączenie ich w jeden akt prawny. W ramach tej inicjatywy zmienione

⁶⁷ Zalecenie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 9 maja 2020 r.

⁶⁸ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2020 r.

⁶⁹ Uchwała nr 155/2020 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 12 marca 2020 r. z załącznikiem.

⁷⁰ Prawo.pl (2019), „Finansowe zachęty mają motywować do korzystania z mediacji”. Polska organizuje też wiele różnych działań mających zachęcić do korzystania z mediacji (tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 20).

⁷¹ Uchwała nr 61/2019 Naczelnej Rady Adwokackiej. Naczelna Rada Adwokacka podkreśla w szczególności, że zmiany wprowadzają nadmierny formalizm w postępowaniu cywilnym.

⁷² Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 3, 7, 11 i 14. W ostatnich latach liczba napływających procesowych spraw cywilnych i handlowych utrzymuje się na wysokim poziomie (tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykres 3). Mimo że liczba zawisłych spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w sądach pierwszej instancji wzrosła w porównaniu z 2012 r., wskaźnik rozstrzygania spraw nie zmniejszył się znacząco w 2018 r. (tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 10 i 13).

⁷³ Rada Europy, CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19, Bąk (skarga nr 7870/04), Majewski (skarga nr 52690/99), Rutkowski i inni (skarga nr 72287/10) oraz Jan Załuska, Marianna Rogalska i 398 innych skarżących (skarga nr 53491/10) przeciwko Polsce.

⁷⁴ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2020, wykresy 8, 9 i 12.

zostaną niektóre elementy, takie jak obecny system ujawniania informacji majątkowych oraz uregulowania dotyczące działalności lobbingowej.

Według ostatniego wskaźnika postrzegania korupcji publikowanego przez Transparency International Polska, z wynikiem 58/100, zajmuje 12 miejsce w Unii Europejskiej i 41 na świecie⁷⁵. Z badań Eurobarometr wynika, że liczba polskich respondentów, którzy uważają, że korupcja w ich kraju jest powszechna (59 %), jest niższa od średniej UE (71 %), ale 37 % Polaków odczuwa skutki korupcji w codziennym życiu (w porównaniu ze średnią UE 26 %).⁷⁶ Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa, 49 % polskich firm uważa korupcję za rozpowszechnioną (średnia UE 63 %), zaś 27 % jest zdania, że korupcja jest problemem w prowadzeniu działalności (średnia UE 37 %). 43 % polskich respondentów uważa, że ściganie przestępstw jest wystarczająco skuteczne w zniechęcaniu do praktyk korupcyjnych (średnia UE 36 %), natomiast 26 % polskich przedsiębiorstw ocenia, że osoby i firmy są odpowiednio karane za wręczanie łapówek urzędnikom wyższego szczebla (średnia UE 31 %)⁷⁷.

Planowana inicjatywa ma na celu dalsze rozszerzenie ram prawnych walki z korupcją. Polskie prawo karne zapewnia solidne podstawy prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw korupcyjnych oraz ich ścigania i karania⁷⁸. Polska posiada też ramy prawne zapobiegania korupcji, obejmujące szereg aktów prawnych regulujących kwestie etyki i uczciwości zawodowej w sektorze publicznym⁷⁹, a także obowiązki ujawniania informacji dotyczących majątku i konfliktu interesów⁸⁰. Niemniej jednak wysunięto zastrzeżenia wobec kilku kwestii, zwłaszcza w zakresie konfliktu interesów i ujawniania informacji majątkowych⁸¹. 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 uchylenie niektórych obowiązujących ustaw, aby znormalizować obecny system i zasady ujawniania informacji majątkowych. Ustawa ma też na celu zmianę obowiązujących przepisów dotyczących lobbingu oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także wzmocnienie środków ochrony sygnalistów⁸².

Zaproponowano zmiany do Kodeksu karnego. Projekt ustawy z czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny⁸³ został uznany za niezgodny z Konstytucją przez Trybunał

⁷⁵ Transparency International (2020), Corruption Perceptions Index 2019.

⁷⁶ Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020).

⁷⁷ Eurobarometr Flash 482 (2019).

⁷⁸ Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, 2014 r.; GRECO, Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny, rekomendacja iii.

⁷⁹ Do przedmiotowych ustaw należą: 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; oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

⁸⁰ Są to: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

⁸¹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny.

⁸² GRECO, Drugie addendum do drugiego raportu zgodności, pkt 27.

⁸³ Ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw Prezydent RP skierował w dniu 28 czerwca 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego w ramach zapobiegawczej kontroli konstytucyjnej.

Konstytucyjny w dniu 14 lipca 2020 r.⁸⁴ W projekcie tym zaproponowano zmiany do definicji osoby pełniącej funkcję publiczną, które rozszerzyły zakres tego pojęcia między innymi o krajowe lub zagraniczne jednostki organizacyjne dysponujące funduszami publicznymi, o członków zarządu lub przedstawicieli przedsiębiorstw państwowych oraz o podmioty, w których ponad 50 % udziałów posiada skarb państwa lub samorząd terytorialny. Inne proponowane zmiany obejmowały zwiększenie sankcji za przestępstwa łapownictwa czynnego i biernego o wysokiej wartości majątkowej. Projekt przewidywał jednak pozostawienie mechanizmów takich jak klauzula „bezkarności”, a więc niekaranie osoby wręczającej korzyść majątkową, pod warunkiem że osoba ta dobrowolnie powiadomi organy ścigania o przestępstwie. Zastrzeżenia dotyczące niektórych elementów systemu immunitetów i jego wpływu na ściganie przestępstw związanych z korupcją wysunęła Grupa Państw Przeciwko Korupcji przy Radzie Europy (GRECO)⁸⁵.

Wyspecjalizowanym organem walki z korupcją jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). CBA łączy funkcje służby wywiadowczej i policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne⁸⁶. Wykrywanie przypadków korupcji należy do podstawowych funkcji CBA, a w razie uzasadnionego podejrzenia może ono prowadzić postępowania przygotowawcze. Ma też kompetencje w zakresie weryfikowania oświadczeń majątkowych i kontroli decyzji o udzielaniu zamówień publicznych. Do zadań CBA należy również monitorowanie przypadków nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz inicjowanie procedur zwrotu korzyści uzyskanych niesłusznie. CBA odgrywa też rolę zapobiegawczą i nadzoruje koordynację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, którego ogólne cele obejmują poprawę przepisów antykorupcyjnych oraz wzmocnienie współpracy i koordynacji organów ścigania. Szefa CBA powołuje Prezes Rady Ministrów na czteroletnią kadencję. CBA działa pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonego Ministra Koordynatora Służb Specjalnych⁸⁷. Ta procedura powołania szefa oraz podporządkowanie CBA rządowi wzbudziły zastrzeżenia co do niezależności tego organu od władzy wykonawczej⁸⁸.

Kwestie etyki i uczciwości zawodowej w sektorze publicznym oraz konfliktu interesów reguluje obecnie szereg podstawowych aktów prawnych. Najważniejszym aktem prawnym promującym uczciwość zawodową jest ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, która zabrania pewnych rodzajów działalności oraz ogranicza udział w spółkach i członkostwo w różnych zarządach i radach. Zarządzenie zawierające kodeks etyki korpusu służby cywilnej ustanawia normy etyczne dla administracji publicznej, ale nie obejmuje urzędników najwyższego szczebla, których postępowanie reguluje w ogólny sposób Konstytucja. Ministerstwa także regulują, w różnym zakresie, kwestie uczciwości zawodowej swoich pracowników. 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

⁸⁴ Trybunał Konstytucyjny uznał, że zmiany do Kodeksu karnego zostały przyjęte przez Sejm z naruszeniem procedury legislacyjnej.

⁸⁵ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja xii, pkt 87.

⁸⁶ CBA zostało ustanowione na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

⁸⁷ CBA jest jednostką administracji rządowej, a jego szef jest organem centralnym tej administracji. Szefa CBA powołuje Premier na czteroletnią kadencję, którą można odnowić jeden raz, a nadzoruje minister wyznaczony jako koordynator ds. służb specjalnych. GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 34.

⁸⁸ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 78.

temat uczciwości zawodowej⁸⁹. Ponadto kilka innych aktów prawnych przewiduje obowiązek zgłaszania określonych przypadków konfliktu interesów, ale brak jest wyraźnej koordynacji i konsolidacji tych przepisów w jednolite ramy⁹⁰. Podczas gdy w powszechnie wiążących przepisach nie ma definicji prawnej konfliktu interesów, Kodeks postępowania administracyjnego obejmuje swym zakresem konflikt interesów urzędników publicznych. W przypadku ministrów i innych urzędników wyższego szczebla przepisy te ograniczają się tylko do pewnych konkretnych sytuacji związanych z interesem majątkowym⁹¹. W 2019 r. CBA zbadało 2477 przypadków konfliktu interesów w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Obrony Narodowej (4581 w 2018 r.), z udziałem 2187 osób (2110 w 2018 r.), i skierowało trzy sprawy do prokuratury⁹².

Nie ma jednolitego ustawodawstwa ani scentralizowanego systemu składania i monitorowania oświadczeń majątkowych. Posłowie i senatorowie składają oświadczenia majątkowe zgodnie z ustawą z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zobowiązuje osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe do składania co roku oświadczeń majątkowych i oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. W praktyce przepisy te są jednak stosowane do polityków na wszystkich szczeblach i zaniepokojenie budzi rozbieżność systemów i ram zapewniających publikację oświadczeń⁹³. W 2019 r. CBA przeprowadziło 90 kontroli oświadczeń majątkowych (69 w 2018 r.), 364 analizy przedkontrolne (330 w 2018 r.) oraz 341 spraw kontrolnych (320 w 2018 r.)⁹⁴. Zmiany do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które miały rozszerzyć katalog osób zobowiązanych do składania oświadczeń oraz zakres ujawnianych informacji, są obecnie przedmiotem postępowania Trybunału Konstytucyjnego. GRECO pozytywnie ocenia istnienie obowiązku ujawniania informacji, ale twierdzi, że polski system oświadczeń majątkowych należy wzmocnić i uzupełnić o niezależny i skuteczny mechanizm kontroli⁹⁵. W tym względzie przygotowywany jest projekt ustawy zawierający nowy wzór oświadczenia majątkowego, a CBA tworzy jednolity system, który ma zaradzić brakowi elektronicznych i zautomatyzowanych metod składania i kontroli oświadczeń⁹⁶.

Polska posiada środki regulujące działalność lobbingsową i efekt „drzwi obrotowych” oraz przepisy umożliwiające ochronę sygnalistów. Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zawiera ogólną definicję lobbingu, ustanawia rejestr publiczny oraz określa obowiązki i sankcje za działalność nierejestrowaną. Przepisy ustawy ograniczają jednak pojęcie lobbingu do procesu stanowienia prawa. GRECO zaleciła, aby kontakty parlamentarzystów z lobbystami były bardziej jawne⁹⁷, aby wprowadzono szczegółowe przepisy regulujące kontakty z lobbystami oraz aby ujawniano wystarczające informacje na temat celu tych kontaktów⁹⁸. Zjawisko „drzwi obrotowych” jest regulowane przez roczny okres odroczenia zatrudnienia, ale przepis ten ogranicza się tylko do przedsiębiorstw, dla których dany urzędnik wydał decyzje. Choć planowane jest przedłużenie tego okresu,

⁸⁹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacje i, ii iii oraz ix.

⁹⁰ Zob. przypis 77.

⁹¹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 53.

⁹² Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 r.

⁹³ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 66-72.

⁹⁴ Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2019 r., s. 23, 25 i 28.

⁹⁵ GRECO Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacje x oraz xi, pkt 72 i 78.

⁹⁶ Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

⁹⁷ GRECO, Czwarta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja i. W pkt 11 drugiego addendum do drugiego raportu zgodności stwierdzono, że rekomendacja ta wciąż nie została wdrożona.

⁹⁸ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja vi, pkt 44.

GRECO zaleciła także rozszerzenie zakresu stosowania tego przepisu⁹⁹. 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 zgłoszeń¹⁰⁰.

III. PLURALIZM MEDIÓW

Polskie ramy prawne w dziedzinie pluralizmu mediów opierają się na gwarancjach konstytucyjnych oraz ustawodawstwie sektorowym. Konstytucja gwarantuje niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), a jej kompetencje jako organu regulacyjnego określa bardziej szczegółowo ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 r.¹⁰¹. W odniesieniu do ochrony dziennikarzy wolność słowa jest również zagwarantowana konstytucyjnie¹⁰². Kodeks karny obejmuje jednak przestępstwa polegające na obrazie symboli narodowych i religijnych oraz obrazie funkcjonariusza publicznego. Konstytucja gwarantuje też obywatelom prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne¹⁰³. Prawo to bardziej szczegółowo określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰⁴.

Ramy prawne zawierają gwarancje niezależności organu regulacyjnego ds. mediów. Zgodnie z Konstytucją¹⁰⁵ rolą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jest ochrona wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w sektorze radiofonii i telewizji. Członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji. Ustawa o radiofonii i telewizji zawiera szczegółowy wykaz kompetencji KRRiT. W zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych¹⁰⁶ określono szczegółowe gwarancje niezależności i skuteczności krajowych organów regulacyjnych ds. mediów. Polska jest obecnie w trakcie transponowania zmienionej dyrektywy. W ramach tego procesu władze mogą zaproponować i przyjąć – wczesną jesienią 2020 r. – dalsze dostosowania krajowych przepisów do unijnych ram prawnych¹⁰⁷.

Polski organ regulacyjny ds. mediów może nadal podlegać wpływowi politycznym. Według monitora pluralizmu mediów z 2020 r. w Polsce istnieje średnie ryzyko dotyczące niezależności i skuteczności organu regulacyjnego ds. mediów¹⁰⁸, ponieważ procedura powoływania członków KRRiT nie ograniczyła w sposób skuteczny ryzyka wpływu politycznego na media. Nie zamówiono na przykład monitorowania wyborów, aby dokonać analizy przekazu medialnego kampanii wyborczych podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego i krajowych wyborów parlamentarnych w 2019 r. Podobnie, według Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy OBWE, w przypadku wyborów

⁹⁹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, rekomendacja viii, pkt 65.

¹⁰⁰ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2015), grupa ds. przeglądu wdrażania (cykl 1) oraz OECD, „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

¹⁰² Art. 54 Konstytucji RP.

¹⁰³ Art. 61 Konstytucji RP.

¹⁰⁴ Między rokiem 2019 a 2020 Polska spadła o trzy miejsca w światowym rankingu wolności prasy organizacji Reporterzy bez Granic i obecnie zajmuje 62 miejsce na świecie.

¹⁰⁵ Art. 213–215 Konstytucji RP.

¹⁰⁶ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r.

¹⁰⁷ Informacje otrzymane podczas wizyty w Polsce.

¹⁰⁸ Kwestię niezależności Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) omówiono w sekcji IV.

prezydenckich w 2020 r. KRRiT nie zapewniła niezależnego monitorowania kampanii¹⁰⁹. Ponadto w wyniku reformy z 2016 r.¹¹⁰ KRRiT odebrano część kompetencji i przekazano je nowo utworzonej Radzie Mediów Narodowych (RMN)¹¹¹, która obecnie odpowiada za powoływanie i odwoływanie członków zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej (TVP), Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej. W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał wykluczenie KRRiT z procesu powoływania organów zarządzających mediami publicznymi za niezgodne z Konstytucją¹¹². Wyrok ten nie został jeszcze wykonany¹¹³.

Ramy prawne dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów w Polsce nie mają zastosowania w równym stopniu do wszystkich podmiotów działających w sektorze medialnym. Brakuje zwłaszcza szczegółowych przepisów sektorowych dotyczących przejrzystości w dziedzinie własności mediów informacyjnych. Z tego względu w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. oceniono, że w Polsce istnieje średnie ryzyko dla przejrzystości w zakresie własności w sektorze medialnym, ale odnotowano, że pewne przepisy szczegółowe obowiązują w sektorze radiofonii i telewizji. Dotyczą one ujawniania informacji wobec KRRiT.

Brakuje zabezpieczeń regulacyjnych ograniczających kontrolę polityczną nad mediami w Polsce. Do takich zabezpieczeń należą przepisy dotyczące konfliktu interesów między właścicielami mediów a rządzącymi partiami, stronnictwami lub politykami¹¹⁴. Z badania CBOS z 2019 r. wynika, że stronnictwo polityczne w mediach jest powszechnie postrzegane¹¹⁵. Niemniej jednak, jak odnotowano w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r., właściciele największych mediów w Polsce nie mają wyraźnych powiązań z partiami politycznymi, a większość mediów informacyjnych, w tym cyfrowych, promuje różnorodne poglądy polityczne¹¹⁶. Podczas kampanii prezydenckiej w 2020 r. koalicja rządząca wspominała jednak o możliwości zmian legislacyjnych dotyczących koncentracji zagranicznej własności mediów¹¹⁷. Gdyby takie zmiany rzeczywiście wprowadzono, miałyby to wpływ na pluralizm mediów oraz rynek wewnętrzny UE.

Przepisy prawa karnego mogą wpływać na niektóre aspekty ram ochrony i działalności dziennikarzy. Kodeks karny obejmuje przestępstwa polegające na obrazie symboli narodowych i religijnych oraz obrazie funkcjonariuszy publicznych. Kara pozbawienia wolności (do jednego roku) jest jedną z możliwych kar za zniesławienie¹¹⁸ za pośrednictwem

¹⁰⁹ OBWE/ODIHR, specjalna misja ds. oceny wyborów, wstępne ustalenia i wnioski.

¹¹⁰ Komunikat prasowy Sejmu z dnia 7 lipca 2016 r.

¹¹¹ *Ibidem*. Zgodnie z ustawą o Radzie Mediów Narodowych składa się ona z pięciu członków powoływanych na sześcioletnią kadencję. Trzech z nich wybiera Sejm, a dwóch – Prezydent RP. Prezydent powołuje członków RMN spośród kandydatów zgłoszonych przez największe opozycyjne ugrupowania parlamentarne.

¹¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16.

¹¹³ Komunikat Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 lutego 2020 r.

¹¹⁴ Monitor pluralizmu mediów z 2020 r.

¹¹⁵ Press.pl, „CBOS: dla większości badanych media nie są bezstronne, najgorzej wypada TVP” (artykuł cytowany w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r.).

¹¹⁶ Informacje zebrane podczas wizyty w Polsce; monitor pluralizmu mediów z 2020 r., s. 12.

¹¹⁷ Reuters.com, „Poland to propose limits on foreign media soon, Kaczyński says”. Według nowszych doniesień prasowych przedstawicielka partii rządzącej zajmująca się mediami potwierdziła, że projekt przepisów w tej sprawie zostanie złożony jesienią (WirtualneMedia „Lichocka: jesienią Sejm zajmie się dekoncentracją mediów. Czarnecki: trzeba będzie odkupywać je od Niemców”).

¹¹⁸ Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów, dane na temat depenalizacji zniesławienia.

środków masowego przekazu¹¹⁹. Jak zauważają niektórzy przedstawiciele środowiska dziennikarskiego, system ten jest od dawna krytykowany, ponieważ przypadki zniesławienia mogłyby być skutecznie rozstrzygane na podstawie przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej¹²⁰. W tym kontekście w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. odnotowano również, że w Polsce nie wdrożono skutecznie środków samoregulacyjnych, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia pozycji dziennikarzy. Za pozytywną uznać należy nowelizację ustawy – Prawo prasowe, w wyniku której dziennikarze nie mają już obowiązku przestrzegania linii programowej danej redakcji. Ustawa zapewnia teraz dziennikarzom możliwość odmówienia wykonania polecenia służbowego, jeżeli jest ono sprzeczne z zasadami rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej. W odniesieniu do bezpieczeństwa dziennikarzy na platformie Rady Europy promującej ochronę i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano dwa wpisy dotyczące Polski w 2019 r. i sześć w 2020 r. Wpisy te zaliczono do kategorii nękania dziennikarzy oraz kategorii działań wywołujących „efekt mrożący” wobec wolności mediów¹²¹. Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo cyfrowe dziennikarzy, monitor pluralizmu mediów z 2020 r. donosi o kilku przypadkach, w których dziennikarzom grożono za pomocą nadzoru policji i służb specjalnych, a także o przypadkach wykorzystania danych telekomunikacyjnych lub internetowych dziennikarzy bez uprzedniego powiadomienia¹²².

Obecne ramy prawne uznają prawo dostępu do informacji publicznej. Obserwuje się jednak powtarzające się przypadki odmowy takiego dostępu. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej zobowiązuje organy publiczne (i inne podmioty) do udostępniania wszelkich informacji w sprawach publicznych. Zgodnie z tą ustawą prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Przepis ten nie dotyczy informacji niejawnych. W odniesieniu do stosowania tego prawa w praktyce monitor pluralizmu mediów z 2020 r. donosi o przypadkach, w których odmówiono dostępu do informacji na szczeblu lokalnym, zwłaszcza do informacji dotyczących działań samorządów terytorialnych lub planowanych inwestycji. Inne przypadki dotyczyły odmowy dostępu dziennikarzy do debat na temat reform w dziedzinie edukacji i wymiaru sprawiedliwości.

¹¹⁹ Informacje od władz polskich. Władze polskie stwierdziły również, że nie pociąga się do odpowiedzialności karnej, gdy zarzuty dotyczące osoby pełniącej funkcję publiczną są prawdziwe, oraz że w przeważającej większości przypadków nakłada się kary pieniężne, zaś kara pozbawienia wolności jest stosowana niezwykle rzadko.

¹²⁰ Informacje otrzymane podczas wizyty w Polsce.

¹²¹ W odniesieniu do bezpieczeństwa dziennikarzy wpisy z 2020 r. dotyczą: 1) sprawy sądowej dotyczącej ochrony praw osobistych wniesionej przeciwko wydawcy i dziennikarzom z uwagi na treść artykułu śledczego; 2) oskarżeń wobec fotoreportera za łamanie przepisów dotyczących zachowania bezpiecznej odległości między osobami podczas robienia zdjęć w czasie protestu przeciwko przewodniczącemu rządzącej partii politycznej; 3) śledztwa wobec dziennikarki za rzekome „rozpowszechnianie publicznie, bez zezwolenia, wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym”; 4) atak wandalizmu na siedzibę redakcji wydawnictwa w Warszawie; 5) sankcje ze strony kierownictwa radia publicznego dla dziennikarki, która odmówiła podania informacji o dyskryminującej treści.

¹²² Zgodnie z zaleceniami Rady Europy, kompleksowe ramy prawne umożliwiające dziennikarzom i innym osobom zaangażowanym w działalność medialną skuteczniejszy i wolny od obaw udział w debacie publicznej (zalecenie CM/Rec(2016)4 Komitetu Ministrów Rady Europy).

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI

I RÓWNOWAGI

Polska jest demokratyczną republiką parlamentarną, z Prezydentem wybieranym w wyborach bezpośrednich oraz z dwuizbowym parlamentem¹²³. Za kontrolę konstytucyjności prawa odpowiada Trybunał Konstytucyjny. Sejm posiada ostateczne uprawnienia decyzyjne w procesie stanowienia prawa. Prawo wniesienia nowej inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej, Senatowi, grupie 15 posłów, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich ma za zadanie stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych.

W latach 2015–2019 szeroko stosowana była szybka ścieżka przyjmowania ustaw, między innymi w przypadku istotnych reform strukturalnych wymiaru sprawiedliwości. Polski parlament spędził średnio 18 dni nad każdą ustawą związaną z reformą sądownictwa¹²⁴. Zaniepokojenie wzbudziła w szczególności przyspieszona procedura zastosowana przez ustawodawcę w grudniu 2019 r. przy uchwaleniu kontrowersyjnych zmian w ustawach dotyczących sądownictwa, w tym sposób zgłaszania poprawek do pierwotnego projektu w trakcie procedury ustawodawczej. Sąd Najwyższy uznał, że doszło do naruszenia zasady rzetelnej legislacji¹²⁵. Komisja Wenecka i OBWE kilkakrotnie podkreślały znaczenie gruntownej debaty nad wnioskami ustawodawczymi i poprawkami, w tym konstruktywnych konsultacji z interesariuszami, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim oraz dialogu z opozycją polityczną¹²⁶. Należy zaznaczyć, że konsultacje publiczne są obowiązkowe tylko w przypadku wniosków ustawodawczych składanych przez Radę Ministrów, podczas gdy reformy sądownictwa inicjowali parlamentarzyści, a więc konsultacje nie były konieczne¹²⁷.

W dniu 20 marca 2020 r. rząd ogłosił stan epidemii w celu podjęcia działań wobec pandemii COVID-19¹²⁸. Różne podmioty wyraziły zaniepokojenie z powodu nałożonych w tym kontekście środków ze względu na ich wpływ na prawa podstawowe i wybory prezydenckie¹²⁹. Stan epidemii wciąż obowiązuje, choć ograniczenia są stopniowo znoszone. Niektóre środki przyjęte w celu przeciwdziałania pandemii mają negatywne skutki w odniesieniu do kadencji określonych organów państwowych, w tym Urzędu Komunikacji

¹²³ Parlament składa się z Sejmu (izba niższa) oraz Senatu (izba wyższa).

¹²⁴ Licząc od momentu wniesienia projektu ustawy do Sejmu do momentu ostatecznego uchwalenia jej przez Sejm; na podstawie danych przedstawionych na stronie internetowej Sejmu na temat prac legislacyjnych nad ustawami.

¹²⁵ Według opinii Sądu Najwyższego (np. opinie z dnia 16 i 23 grudnia 2019 r.).

¹²⁶ Opinie Komisji Weneckiej: CDL-AD(2020)017, pkt 18; CDL AD(2016)026-e, pkt 21-22; OBWE-ODIHR (Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019[AIC]), pkt 30.

¹²⁷ Organy takie jak Komisja Wenecka na ogół odradzają stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej przy przyjmowaniu aktów prawnych regulujących ważne aspekty porządku prawnego lub politycznego (zob. Checklist (CDL-AD(2019)015) pkt 75).

¹²⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Okres obowiązywania stanu epidemii nie jest z góry określony i rząd może go przedłużać.

¹²⁹ Zgodnie z Konstytucją prawa podstawowe mogą być ograniczone tylko w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, a taki stan nie został wprowadzony. Wybory prezydenckie nie odbyły się, jak pierwotnie planowano. Zob. na przykład oświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie środków przeciwdziałania epidemii COVID-19: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/koronawirus-i-epidemia-w-polsce>.

Elektronicznej¹³⁰, co skłoniło Komisję Europejską do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹³¹.

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 Generalny¹³². Pojawiły się opinie, że procedura ta może być wykorzystywana również w celach, które wydają się być umotywowane politycznie¹³³. W szerszym ujęciu, nowa procedura skargi nadzwyczajnej, oparta o szerokie kryteria, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady pewności prawa¹³⁴, co jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE¹³⁵.

Nowa sytuacja w negatywny sposób wpływa na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego¹³⁶. W Polsce działa różnorodne i aktywne społeczeństwo obywatelskie, na które składa się ponad 120 000 różnych organizacji pozarządowych. Wydarzenia ostatnich lat pokazują jednak, że organizacje pozarządowe, które są krytyczne wobec polityki rządu, stają się celem negatywnych wypowiedzi przedstawicieli organów publicznych¹³⁷. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego odpowiada za podział funduszy rządowych i zarządzanych na szczeblu krajowym funduszy unijnych między organizacje pozarządowe. Przedstawiciele tych organizacji stanowią mniejszość w procesie decyzyjnym Instytutu, któremu przewodniczy członek rządu. OBWE stwierdziła, że rząd wydaje się mieć decydujący wpływ na zarządzanie Narodowym Instytutem Wolności i jego funkcjonowanie, i wydała w tej sprawie odpowiednie zalecenia¹³⁸. W aktualizacji raportu CIVICUS z 2020 r. uznano, że przestrzeń obywatelska dla funkcjonowania organizacji pozarządowych jest zawężona¹³⁹. Interesariusze wyrazili zaniepokojenie w związku z faktem,

¹³⁰ Jeden z nowych przepisów uprawniał premiera do arbitralnego odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego przed upływem ich kadencji. W dniu 26 maja 2020 r. Prezydent RP zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, czy przepis ten jest zgodny z Konstytucją (sprawa K 9/20; jeszcze nierozstrzygnięta).

¹³¹ W dniu 2 lipca 2020 r. Komisja wystosowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z wdrażaniem przepisów prawnych, które mogłyby mieć wpływ na niezależność polskiego krajowego organu regulacyjnego, tj. Urzędu Komunikacji Elektronicznej, i które doprowadziły do wcześniejszego zakończenia kadencji Prezesa UKE.

¹³² 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.

¹³³ 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.

¹³⁴ Opinia Komisji Weneckiej z dnia 11 grudnia 2017 r. (CDL-AD(2017)031), pkt 53-63.

¹³⁵ Uzasadniony wniosek, pkt 128-131.

¹³⁶ PACE (2020).

¹³⁷ Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 stycznia 2020 r. Zob. też OBWE-ODHIR, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, pkt 70-73.

¹³⁸ OBWE-ODIHR (2017), Opinion on the Draft Act of Poland on the National Freedom Institute, pkt 12. Zgłoszono też zastrzeżenia w sprawie przyznania dotacji na pomoc postpenitencjarną przez Fundusz Sprawiedliwości zarządzany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, zob. Civic Space Watch (2019).

¹³⁹ CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; ocena przestrzeni obywatelskiej zawiera się w pięciostopniowej skali: otwarta, zawężona, utrudniona, represyjna i zamknięta.

że w ostatnim czasie członkowie rządu zgłosili projekt przepisów, na podstawie których organizacje byłyby zobowiązane do ujawnienia otrzymanych dotacji zagranicznych, a w oparciu o pewne warunki mogłyby zostać uznane za „finansowane ze środków zagranicznych”¹⁴⁰. Decyzja niektórych gmin o przyjęciu uchwały, że są „strefą wolną od LGBTI”, wzbudziła poważne wątpliwości co do zdolności samorządów terytorialnych do sprawiedliwego rozdzielania unijnych funduszy między organizacje pozarządowe¹⁴¹. Zastrzeżenia wzbudziły też działania rządu wymierzone przeciwko grupom LGBTI, w tym aresztowania i zatrzymania przedstawicieli tych grup oraz kampanie oszczerstw prowadzone przeciwko temu środowisku¹⁴².

Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa ważną rolę w obronie praworządności.

W listopadzie 2017 r. Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka przy ONZ przyznał polskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich ponownie status „A”¹⁴³. Organizacja ta podkreśliła potrzebę zapewnienia odpowiedniego finansowania, aby RPO mógł skutecznie wykonywać swoje zadania. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał szereg opinii w sprawie nowych przepisów, w tym reform dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, oraz interweniował przed polskimi sądami i Trybunałem Sprawiedliwości. RPO regularnie interweniuje w sprawach dotyczących osób indywidualnych, w przypadkach gdy dochodzi do możliwego naruszenia praw podstawowych¹⁴⁴. Pozostała działalność RPO skupia się na promowaniu standardów niezależności sądów i niezawisłości sędziów, praworządności oraz praw podstawowych. Od 2016 r. RPO zмага się z trudniejszą sytuacją, którą cechuje niewystarczający budżet (o którym decyduje Sejm¹⁴⁵), krytyka ze strony rządzącej większości politycznej oraz osobiste ataki w niektórych mediach¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Komunikat prasowy Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7 sierpnia 2020 r.

¹⁴¹ W dniu 2 czerwca 2020 r. służby Komisji Europejskiej wystosowały do władz Polski pismo w tej sprawie.

¹⁴² Oświadczenie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z dnia 8 sierpnia 2020 r.

¹⁴³ Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI), Sub-Committee on Accreditation (SCA), Accreditation Report – November 2017.

¹⁴⁴ W 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 59 524 spraw, w tym 27 113 spraw nowych. Ponadto 4 385 osób zgłosiło się osobiście do Biura Rzecznika, zaś z 32 395 osobami przeprowadzono rozmowy telefoniczne, udzielając im w trakcie tych rozmów porad oraz wyjaśnień. Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r.

¹⁴⁵ EIGE (2020), sprawozdanie dotyczące Polski. Odpowiedni poziom finansowania wymagany jest na podstawie standardów międzynarodowych; zob. zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka (zasady paryskie): „2. Instytucja krajowa ma infrastrukturę odpowiednią do sprawnego prowadzenia działalności, w szczególności odpowiednie finansowanie. Celem tego finansowania powinno być umożliwienie instytucji zatrudnienia własnych pracowników i posiadania własnej siedziby, aby była niezależna od rządu i nie podlegała kontroli finansowej, która mogłaby wpłynąć na jej niezależność”.

¹⁴⁶ DoRzeczy „Sejmowa awantura o Bodnara. »Antypolski rzecznik«, »to jest kryminał«” z 2019 r. Wprost, „Krytyka TVP po materiale o synu Bodnara. »14-latek groził nożem rówieśnikom«” z 2019 r.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

*Wykaz uwag nadesłanych w kontekście konsultacji na temat sprawozdania dotyczącego praworządności z 2020 r. można znaleźć na (strona internetowa COM).

Amnesty International (2019), 2019 Report on Poland. <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/poland/report-poland/>.

Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (2017), Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce. <https://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/sprawozdanie-specjalnego-sprawozdawcy-onz-ds-niezaleznosci-sedziow-i-prawnikow-z-wizyty-w-polsce/3209>.

Centralne Biuro Antykorupcyjne (2018), Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. <https://cba.gov.pl/pl/antykorupc/rzadowy-program-przeciw/3409,Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-na-lata-2018-2020.html>.

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2020), Monitor pluralizmu mediów z 2020 r. <https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CivicSpace Watch (2019), The 2019 Civic Space Watch. <http://civicspacewatch.eu/civic-space-watch-report-2019-%E2%80%A2-success-stories-of-resistance-is-out/>.

CIVICUS, Poland Country Profile. <https://monitor.civicus.org/country/poland/>.

DoRzeczy (2019), Sejmowa awantura o Bodnara. „Antypolski rzecznik”, „to jest kryminal”. <https://pinkosz.dorzeczy.pl/kraj/113540/sejmowa-awantura-o-bodnara-antypolski-rzecznik-to-jest-kryminal.html>.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2018), The position paper of the Board of the ENCJ on the membership of the National Council for the Judiciary of Poland. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/ENCJ%20Board%20position%20paper%20on%20KRS%20Poland.pdf>.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2020), The Position Paper on the Membership of the KRS of the ENCJ setting out the reasons for its proposal to the General Assembly to expel the KRS from the Association. <https://www.encj.eu/node/556>.

Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (2020), Country Specific Information: Poland (ostatnia aktualizacja: listopad 2019 r.). <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/poland>.

Fundacja Batorego (2018a), *Eksperti krytycznie oceniają funkcjonowanie TK*. https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/eksperti-krytycznie-oceniaja-funkcjonowanie-tk/.

Fundacja Batorego (2019), *Pogłębiający się kryzys w Polsce – Kiedy w Europie umiera praworządność*. <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Poglebiajacy%20sie%20kryzys%20w%20Polsce.pdf>.

Gazeta Prawna (2018), *21 osobistych instrukcji Zbigniewa Ziobry. Nie oznacza to, że nieformalnych nacisków w ogóle nie ma*. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1099148,naciski-zbigniewa-ziobro-na-prokuratorow.html>.

Gazeta Wyborcza (2019), „Minister kontroli, nacisków i ręcznego sterowania. Zbigniew Ziobro dzieli i rządzi w resorcie sprawiedliwości”. <https://wyborcza.pl/7,75968,24473135,minister-kontroli-naciskow-i-recznego-sterowania-zbigniew.html>.

GRECO (2012), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski, dotyczący „kryminalizacji” i „przejrzystości finansowania partii politycznych”.

GRECO (2013), Czwarta runda ewaluacyjna – raport z oceny Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów”.

- GRECO (2019), Czwarta runda ewaluacyjna – drugie addendum do drugiego sprawozdania zgodności, w tym działania następce w stosunku do addendum do raportu z oceny (zasada 34) Polski.
- GRECO (2019), Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania”.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2017), „Smear campaign against courts continues”. <https://www.hfhr.pl/en/smeat-campaign-against-courts-continues-hfhr-issues-statement/>.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2018), Raport HFPC o działaniach Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku. <https://www.hfhr.pl/trybunal2017>.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2020), Raport „Czas próby. Sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości”. <https://www.hfhr.pl/publication/czas-proby-polscy-sedziowie-wobec-zmian-w-wymiarze-sprawiedliwosci-raport-hfpc/>
- Iustitia (2020), Oświadczenie z dnia 9 maja 2020 r. <https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3830-rekomendacje-ssp-iustitia-dotyczace-funkcjonowania-sadow-podczas-pandemii-koronawirusa>.
- Komisja Europejska (2017), komunikat prasowy informujący o wszczęciu przeciwko Polsce postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_17_5367.
- Komisja Europejska (2019), komunikat prasowy informujący o toczącym się przeciwko Polsce postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i złożeniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 10 października 2020 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_6033.
- Komisja Europejska (2020), komunikat prasowy informujący o wszczęciu przeciwko Polsce postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dniu 29 kwietnia 2020 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_772.
- Komisja Europejska (2020), pakiet decyzji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z lipca 2020 r.: najważniejsze decyzje. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_20_1212.
- Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie krajowe – Polska, SWD(2020) 520 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0520&from=EN>.
- Komisja Europejska (2020), Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2015), grupa ds. przeglądu wdrażania (cykl 1).
- Lex Super Omnia (2020), List otwarty do Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2020 r. <http://lexso.org.pl/2020/06/10/list-otwarty-do-pana-mateusza-morawieckiego-prezesa-rady-ministrow/>.
- Lex Super Omnia (2020), Uchwała z dnia 26 kwietnia 2020 r. <http://lexso.org.pl/2020/04/26/uchwala-zarzadu-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia-z-dnia-26-kwietnia-2020-roku-w-sprawie-obrony-niezaleznosci-prokuratorskiej/>.
- Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Sprawiedliwości, komunikat prasowy z dnia 7 sierpnia 2020 r. <https://www.gov.pl/web/srodowisko/nowe-prawo-wzmocni--przejrzystosc-finansowania-organizacji-pozarządowych>.
- Naczelna Rada Adwokacka, Uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 12 marca 2020 r. nr 155/20 wraz z załącznikiem.

- Naczelna Rada Adwokacka, Uchwała z dnia 15 czerwca 2019 r. nr 61/2019.
- OBWE-ODIHR (2020) Urgent Interim Opinion JUD-POL/365/2019 [AIC].
- OECD (2015), „Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations”.
<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>.
- Onet.pl (2019), „Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli „za czynienie dobra nie wsadzamy»”.
<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sledztwo-onetu-farma-trolli-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-czyli-za-czynienie-dobra/j6hwp7f>.
- Prawo.pl (2019), „Finansowe zachęty mają motywować do korzystania z mediacji”.
<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/mediacja-ministerstwo-sprawiedliwosci-pracuje-nad-zmianami,496489.html>.
- Prawo.pl (2019), „Wakaty uderzają w sądy... szczególnie w okręgowe”.
<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wakaty-w-sadach-dane-ms-za-2016-2018-r,494093.html>.
- Press.pl (2019), „CBOS: dla większości badanych media nie są bezstronne, najgorzej wypada TVP”.
https://www.press.pl/tresc/57412,cbos_-dla-wiekszosci-badanych-media-nie-sa-bezstronne_-najgorzej-wypada-tvp.
- Prezydent RP (2018), komunikat prasowy. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,1410,mucha-nsa-nie-jest-wlasciwy-do-ingerowania-w-zakres-kompetencji-prezydenta.html>
- Rada Europy: Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2020), oświadczenie z dnia 8 sierpnia 2020 r.
<https://twitter.com/CommissionerHR/status/1292007235447656448?s=20>.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2016), Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, CDL AD(2016)026-e.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, CDL-AD(2017)028.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD(2017)031.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2019), Checklist of 24 June 2019, CDL-AD(2019)015.
- Rada Europy: Komisja Wenecka (2020), Poland - Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws, CDL-AD(2020)017.
- Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów do państw członkowskich dotyczące sędziów i ich: niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności.
- Rada Europy: Komitet Ministrów (2016), Zalecenie CM/Rec(2016)4 w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych.
- Rada Europy: Komitet Ministrów, CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19: H46-19, Bąk (skarga nr 7870/04), Majewski (skarga nr 52690/99), Rutkowski i inni (skarga nr 72287/10) oraz Jan Zaluska, Marianna Rogalska i 398 innych skarżących (skarga nr 53491/10) przeciwko Polsce.
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808fde36.
- Rada Unii Europejskiej (2020), zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8440-2020-INIT/en/pdf>.
- Reporterzy bez Granic, Światowy ranking wolności prasy. <https://rsf.org/en/ranking>.

Reuters.com (2019), „Poland to propose limits on foreign media soon, Kaczynski says”. <https://www.reuters.com/article/us-poland-media/poland-to-propose-limits-on-foreign-media-soon-kaczynski-says-idUSKCN24K001>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2018), Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 października 2018 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ms-%E2%80%9Ezamrozilo%E2%80%9D-etaty-s%C4%99dziowskie-procesy-przed%C5%82uzaja-sie-kolejne-wyst%C4%85piecie-rpo-do-zbigniewa-ziobry>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2019), Komunikat dotyczący niewykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie ujawnienia listy sędziów popierających wybór kandydatów do KRS. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-dlaczego-kancelaria-sejmu-nie-wykonuje-wyroku-nsa-ws-list-poparcia-do-krs>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2019), Komunikat w sprawie prokuratora Mariusza Krasonia i przeniesienia go bez jego zgody. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-o-uzasadnienie-naglego-przeniesienia-prokuratora-krasonia>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2019), Wniosek o wyłączenie sędziego ze składu Trybunału Konstytucyjnego. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-mozna-wnosic-o-wylaczenie-sedziego-z-powodu-jego-wadliwego-powolania>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-roczna-rpo-2019>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Komunikat dotyczący niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-krrit-nie-upomina-sie-o-wykonanie-wyroku-tk-z-2016-ws-malej-ustawy-medialnej>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), List otwarty do Prezydenta RP i do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-i-sn-ws-kontyunowania-dzialan-izby-dyscyplinarnej-mimo-decyzji-tsue>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Opinia z dnia 7 stycznia 2020 r. w sprawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Oświadczenie z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie sytuacji organizacji pozarządowych w Polsce. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-wyzwaniach-dla-ngos>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2020), Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2020 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-elektronizacja-wymiaru-sprawiedliwosci-niezbędna>.

Sąd Najwyższy (2019), Opinie z dnia 16 grudnia 2019 r. i 23 grudnia 2019 r. w sprawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

Sąd Najwyższy (2020), Oświadczenie 50 sędziów Sądu Najwyższego powołanych przed reformą wymiaru sprawiedliwości. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=666-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.

Sąd Najwyższy (2020), Oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego złożone w kontekście postępowania dotyczącego zgodności z Konstytucją uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie wykonania orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie AK, C-585/18. https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F880008732%2FKpt_1_20_SN_2020_02_28_ADO.pdf.

Sąd Najwyższy (2020), Oświadczenie Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w związku z nakazem dotyczącym środków tymczasowych. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=625-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.

Sąd Najwyższy (2020), Pismo pełniące obowiązki Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do Prezydenta RP przedstawiające pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Pismo%20do%20Prezydenta%20RP%20-%20lista%20kandydat%C3%B3w%20na%20stanowisko%20Pierwszego%20Prezesa%20SN.pdf>.

Sąd Najwyższy (2020), Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=602-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.

Sąd Najwyższy, postanowienie z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie III PO 8/18.

Sąd Najwyższy, postanowienie z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie III PO 9/18.

Sąd Najwyższy, postanowienie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie I KZP 1/20.

Sąd Najwyższy, wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie III PO 7/18.

Sejm (2016), Komunikat prasowy z dnia 7 lipca 2016 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=D49AF4B1166B6550C1257FE100489A92>.

Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny (2018), List otwarty do sędzi pełniących funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. <https://tvn24.pl/polska/list-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-do-julii-przylebskiej-ra851319-2389711>.

Trybunał Konstytucyjny (2018), List otwarty do sędzi pełniących funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. https://oko.press/images/2018/12/List-Se%CC%A8dzio%CC%81w-TK_5.12.2018-r..pdf.

Trybunał Konstytucyjny (2018), List otwarty podpisany przez pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/list-pieciorga-sedziow-tk-w-sprawie-istotnych-problemow-wynikajacych-z-dzialalnosci-orzecznictwa-trybunalu-konstytucyjnego-w-2017-roku/>.

Trybunał Konstytucyjny (2019), List otwarty jednego z sędziów, który został wybrany na już obsadzone stanowisko TK, adresowany do sędzi pełniących funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. <https://tvn24.pl/polska/sedzia-tk-jaroslaw-wyrembak-stawia-zarzuty-prezes-julii-przylebskiej-apeluje-o-dymisje-ra986349-2299314>.

Trybunał Konstytucyjny (2019), List otwarty podpisany przez dwóch sędziów TK w stanie spoczynku. <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11447>.

Trybunał Konstytucyjny (2020), Oświadczenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/oswiadczenie-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-w-stanie-spoczynku/0w4enjq>.

Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16.

Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20.

Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20.

Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18.

Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 4 marca 2020 r., sygn. P 22/19.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C- 585/18, C- 624/18 i C- 625/18.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-619/18.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i inni, C- 558/18 i C- 563/18.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja przeciwko Polsce, C-192/18.

Virtual country visit to Poland in the context of the 2020 Rule of Law Report.

Wirtualne Media (2020), „Lichocka: *jesienią Sejm zajmie się dekoncentracją mediów. Czarnecki: trzeba będzie odkupywać je od Niemców*”. <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/lichocka-jesienia-sejm-zajmie-sie-dekoncentracja-mediow-czarnecki-trzeba-bedzie-odkupywac-je-od-niemcow>.

Wprost (2019), „Krytyka TVP po materiale o synu Bodnara. «14-latek groził nożem rówieśnikom»”. <https://www.wprost.pl/kraj/10227621/krytyka-tvp-po-materiale-o-synu-bodnara-14-latek-grozil-nozem-rowiesnikom.html>.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (2020), Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland of 6 January 2020. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=28330&lang=EN>.

Załącznik II: Wizyta krajowa w Polsce

W czerwcu i lipcu 2020 r. służby Komisji odbyły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
- Forum Obywatelskiego Rozwoju
- Fundacja Batorego
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Izba Wydawców Prasy
- Klub Jagielloński
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Krajowa Rada Sądownictwa
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Naczelny Sąd Administracyjny
- Rada Mediów Narodowych
- Sąd Najwyższy
- Stowarzyszenia sędziów „Iustitia” i „Themis”
- Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich
- Stowarzyszenie Gazet Lokalnych
- Stowarzyszenie Polskich Mediów
- Stowarzyszenie Polskich Telewizji Lokalnych i Regionalnych
- Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”
- Towarzystwo Dziennikarskie
- Trybunał Konstytucyjny
- Wolne sądy

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- Inicjatywę na rzecz Sprawiedliwości Fundacji Otwarte Społeczeństwo / Instytut Polityki Europejskiej Społeczeństwa Otwartego
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowe Stowarzyszenie Lesbijek i Gejów ILGA-Europe
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Platforma na rzecz uczenia się przez całe życie
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International EU