

Luksemburg, dnia 13.7.2022 r.
SWD(2022) 521 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 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 2022 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{COM(2022) 500 final} - {SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} -
{SWD(2022) 503 final} - {SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} -
{SWD(2022) 506 final} - {SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} -
{SWD(2022) 509 final} - {SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} -
{SWD(2022) 512 final} - {SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} -
{SWD(2022) 515 final} - {SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} -
{SWD(2022) 518 final} - {SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

STRESZCZENIE

Utrzymują się poważne obawy związane z niezależnością polskiego sądownictwa. Od lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka wydały orzeczenia potwierdzające szereg obaw wskazanych przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE i w poprzednich sprawozdaniach na temat praworządności. W ramach europejskiego semestru Rada, na podstawie wniosku Komisji, zaleciła Polsce poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska zobowiązała się do przeprowadzenia reformy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zlikwidowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz ponownego rozpoznania spraw sędziów, których dotknęły decyzje tej Izby, w celu wzmocnienia niektórych aspektów niezależności sądownictwa. Nadal nie podjęto działań w odpowiedzi na poważne zastrzeżenia dotyczące niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny wydał kolejne orzeczenia bezpośrednio kwestionujące pierwszeństwo prawa Unii, postanowień Traktatów UE oraz europejskiej konwencji praw człowieka. W grudniu 2021 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Utrzymują się obawy dotyczące funkcjonowania prokuratury.

Rząd zakończył wdrażanie programu przeciwdziałania korupcji na lata 2018–2020, mimo że nie zrealizowano wszystkich przewidzianych w nim działań i nie ogłoszono kolejnego programu. Nie ukończono kluczowych zadań legislacyjnych programu, między innymi dotyczących składania oświadczeń majątkowych oraz działalności lobbingowej. Istnieją obawy dotyczące szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze będących również członkami parlamentu, oraz klauzul bezkarności dla urzędników publicznych, którzy popełnili przestępstwo nadużycia stanowiska. Utrzymuje się ryzyko dla skuteczności walki z korupcją na wysokim szczeblu, w tym związane z wybiórczym stosowaniem prawa i bezkarnością, spowodowane odmiennym postępowaniem w sprawach o korupcję ze względów politycznych. Problemem pozostaje niezależność głównych instytucji antykorupcyjnych, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym.

Niezależność organu regulacyjnego ds. mediów jest zagwarantowana ustawowo, a ustawodawstwo transponujące dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych zapewniło dalsze gwarancje niezależności. Praktyki w zakresie licencjonowania działalności stwarzają ryzyko dla pluralizmu mediów. Wprowadzono dalsze środki dotyczące przejrzystości własności mediów, w tym obowiązek udostępniania dodatkowych informacji o beneficjentach rzeczywistych. W dalszym ciągu istnieją obawy dotyczące niezależności mediów publicznych, w tym zabezpieczeń związanych z mianowaniem kadry zarządzającej. Ogólne środowisko pracy dziennikarzy nadal się pogarsza. Kilka zgłoszonych pozwów przeciwko dziennikarzom ma na celu ich zastraszenie i dziennikarze nadal są celem ataków. W ramach stanu wyjątkowego wprowadzono ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej.

Ustawodawstwo wprowadzające istotne reformy nadal często przyjmuje się z pominięciem procedur zapewniających odpowiednie konsultacje. Problem ten Polska zobowiązała się rozwiązać w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności. Zaproponowane niedawno inicjatywy mogą mieć negatywny wpływ na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Obawy wzbudzają też środki ograniczające działalność społeczeństwa obywatelskiego. Najwyższa

Izba Kontroli działa w niekorzystnych warunkach. Nowo powołany Rzecznik Praw Obywatelskich, mimo ograniczonych zasobów, w dalszym ciągu pełni zasadniczą funkcję strażnika praworządności. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w niesieniu pomocy uchodźcom, którzy bardzo licznie przybywają z Ukrainy do Polski.

ZALECENIA

Przypominając o potrzebie podjęcia działań w związku z poważnymi zastrzeżeniami dotyczącymi niezależności sądownictwa, w szczególności tymi wskazanymi w postępowaniu wszczętym przez Komisję na podstawie art. 7 TUE, oraz o obowiązku zastosowania się do wyroków TSUE dotyczących praworządności i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanym z praworządnością, o których mowa w rozdziale dotyczącym Polski, a także o zobowiązaniach podjętych w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności dotyczących niektórych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości i mechanizmów kontroli i równowagi, jak również przypominając odpowiednie zalecenia krajowe w ramach europejskiego semestru, zaleca się Polsce:

- Rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz zapewnienie funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu.
- Wzmocnienie obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie przepisów regulujących lobbying oraz standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów.
- Zapewnienie niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych, zajęcie się problemem szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze oraz powstrzymanie się od wprowadzania klauzul bezkarności w prawodawstwie, aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.
- Zapewnienie uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie podmiotom medialnym.
- Wzmocnienie przepisów i mechanizmów służących poprawie niezależnego zarządzania i zwiększeniu niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych.
- Zapewnienie bardziej systematycznych działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli i zapewnienie szybkiego powołania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.
- Poprawę warunków działania dla społeczeństwa obywatelskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i instytucji rzecznika praw obywatelskich.

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, 47 sądów okręgowych i 318 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

Poziom postrzeganej niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce jest obecnie bardzo niski wśród ogółu społeczeństwa i pozostaje bardzo niski wśród przedsiębiorstw. Ogólnie rzecz biorąc, w 2022 r. 24 % ogółu społeczeństwa i 19 % przedsiębiorstw postrzega poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów jako „dość dobry lub bardzo dobry”². Według danych z unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r. postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów zarówno wśród ogółu społeczeństwa, jak i wśród przedsiębiorstw od 2016 r. stale spada (45 % w przypadku ogółu społeczeństwa i 35 % w przypadku przedsiębiorstw). Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów przez ogół społeczeństwa zmniejszył się w porównaniu z 2021 r. (30 %), a w przypadku przedsiębiorstw nieznacznie wzrósł lub pozostał bez zmian (18 %). Głównym powodem wskazywanym³ przez ogół społeczeństwa i przedsiębiorstwa w związku z postrzeganym brakiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest wrażenie ingerencji lub presji ze strony rządu i polityków.

Nie rozwiano poważnych obaw związanych z niezależnością Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził⁴, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS⁵. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził ponadto, że o ile okoliczność, że

¹ Sąd Najwyższy nadzoruje również sądy wojskowe.

² Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 50 i 52. Postrzegany poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów dzieli się na następujące kategorie: bardzo niski (mniej niż 30 % respondentów postrzega niezależność sądów i niezawisłości sędziów jako dość dobrą lub bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %) i bardzo wysoki (powyżej 75 %).

³ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 51 i 53.

⁴ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja/Polska, pkt 108. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W.Ż., pkt 150.

⁵ Sposób powoływania sędziów-członków KRS oraz przedwczesne zakończenie mandatów jej poprzednich członków w 2018 r. jest jedną z kwestii poruszonych przez Komisję w uzasadnionym wniosku przyjętym w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE (pkt 137–145). 15 marca 2022 r. ETPC stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC ze względu na brak środków zaskarżenia w związku z przedwczesnym zakończeniem mandatów sędziów-członków KRS: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda/Polska, 43572/18.

organ taki jak krajowa rada sędziowska, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie, możliwe jest dojście do innego wniosku, jeżeli ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości⁶. W szeregu orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) uznał proces powoływania sędziów do ławy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, w skład której wchodzi trzech sędziów,⁷ oraz ławy Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w skład której wchodzi trzech sędziów,⁸ za z natury wadliwy z uwagi na udział KRS pozbawionej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz powołanie na podstawie uchwały KRS w procesie pozbawionym skutecznej ochrony sądowej i pomimo wstrzymania wykonania tej uchwały. Jak dotąd nie podjęto żadnych działań w celu rozwiązania problemów wskazanych przez ETPC⁹, mimo że wezwał on Polskę do podjęcia szybkich działań naprawczych¹⁰. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wielu orzeczeniach stwierdził brak niezależności KRS¹¹. 28 października 2021 r. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podjęła decyzję o wykluczeniu KRS ze swojej organizacji¹², głównie z powodu braku niezależności i nieumiejętności obrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów przed atakami. Jeśli chodzi o wykonywanie obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – z wyjątkiem rezolucji wydanej w celu wsparcia sędziego Izby Dyscyplinarnej – KRS nie przyjęła dotychczas rezolucji w celu wsparcia jakiegokolwiek sędziego w Polsce¹³. Zamiast tego KRS wezwała Prokuratora Generalnego do podjęcia działań przeciwko sędziom na podstawie treści ich orzeczeń¹⁴. W związku z upływem wspólnej kadencji sędziów-członków KRS Sejm RP

⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawach C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X i Y, pkt 75–76; zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja/Polska, pkt 103; oraz z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie C-272/19, Land Hessen, pkt 55 i 56.

⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19 i 57511/19.

⁸ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o./Polska, 1469/20.

⁹ ETPC pozostaje zaangażowany w szereg innych spraw dotyczących różnych aspektów reorganizacji polskiego systemu sądowego zapoczątkowanej w 2017 r. Sprawy te dotyczą w szczególności procedur powoływania i awansowania sędziów sądów powszechnych z udziałem KRS po jej reformie z 2017 r. oraz braku kontroli sądowej decyzji Prezydenta RP dotyczących takich powołań i awansów; zob. komunikat prasowy ETPC 039(2021) z 3 lutego 2022 r. Jeśli chodzi o reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce z 2017 r., ETPC stwierdził, że wspomniane kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, począwszy od poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., a następnie, w szczególności, uwzględniając reorganizację KRS i utworzenie nowych izb Sądu Najwyższego przy jednoczesnym rozszerzeniu kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i zwiększeniu jego roli w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów; por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda/Polska, 43572/18, pkt 348.

¹⁰ Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o./Polska, 1469/20, pkt 364; z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19 i 57511/19, pkt 368.

¹¹ Komunikat prasowy Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 2021 r.

¹² Decyzję podjęto większością 86 z 92 głosów, zob. komunikat prasowy ENCJ z 28 października 2021 r.

¹³ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8. Niezależnie od braku formalnych uchwał należy zauważyć, że KRS złożyła w listopadzie 2021 r. odwołanie od orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wnosząc o nałożenie łagodniejszej sankcji (sprawa ASD 4/2018), oraz negatywnie oceniła wniosek wiceministra sprawiedliwości o odwołanie wiceprezesa sądu; zob. pisemne uwagi od KRS otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁴ Stanowisko KRS z 14 kwietnia 2022 r. (WO 41.4.2022).

powołał 12 maja 2022 r. nowych sędziów-członków KRS¹⁵. Proces ten zbojkotowały największe stowarzyszenia sędziów i organizacje zrzeszające przedstawicieli innych zawodów prawniczych, w tym Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych, które wezwały sędziów do niekandydowania w wyborach¹⁶. Byli członkowie KRS, powołani do niej w latach 1989–2018, poparli to wezwanie¹⁷. Spośród 15 powołanych sędziów-członków¹⁸ wszystkich zaproponowała obecna większość rządząca wobec braku jakichkolwiek wniosków ze strony opozycji, w tym 11 członków powołanych ponownie.

Zapowiedziano nowe reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym zmianę struktury systemu sądowego, a kilka z nich przedstawiono już w projektach ustaw. Zaproponowano projekty ustaw¹⁹, które zakładają wprowadzenie instytucji sądów pokoju, składających się z sędziów pokoju²⁰ wybieranych przez ogół społeczeństwa w otwartych wyborach i powoływanych na nieodnawialną sześcioletnią kadencję przez Prezydenta RP działającego na podstawie zalecenia KRS. Choć inicjatywy mające na celu zwiększenie skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości²¹ należy przyjmować z zadowoleniem, proponowana metoda wyboru sędziów pokoju wzbudziłaby zastrzeżenia w świetle europejskich standardów dotyczących wyboru sędziów. Ponadto rząd przygotował²² kompleksową reformę sądów powszechnych, w tym²³ zmianę struktury systemu sądowego, mającą na celu zwiększenie efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości²⁴. Reforma ta wiązałaby się z przymusowym przeniesieniem lub przejściem w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych²⁵, jak również ze zmianami w systemie awansów sędziowskich. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził poważne zastrzeżenia co do tego projektu ustawy, zauważając w szczególności, że nie rozwiązano w nim problemu braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i pozwolono Ministrowi Sprawiedliwości decydować o awansach sędziowskich w ramach nowej struktury sądów powszechnych²⁶. Mając na uwadze, że

¹⁵ Uchwała Sejmu z 12 maja 2022 r.

¹⁶ Stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z 7 grudnia 2021 r.; petycja z 13 marca 2022 r. podpisana przez szereg organizacji zawodów prawniczych i największych stowarzyszeń sędziów i prokuratorów; stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej z 13 marca 2022 r. oraz stanowisko Komisji Praw Człowieka przy Krajowej Radzie Radców Prawnych z 15 marca 2022 r.

¹⁷ Główne media opublikowały list otwarty tych byłych członków z 18 stycznia 2022 r.

¹⁸ Druk sejmowy nr 2161. W odniesieniu do procesu selekcji sędziów-członków KRS spośród ponad 10 000 sędziów w Polsce swoje kandydatury zgłosiło 19 sędziów.

¹⁹ Projekty ustaw nr 1760 i 1761 zaproponowane 4 listopada 2021 r. przez Prezydenta RP.

²⁰ Sędziowie ci byłiby właściwi do rozpatrywania spraw cywilnych i karnych mniejszej wagi.

²¹ Por. część II uzasadnienia towarzyszącego projektom ustaw nr 1760 i 1761.

²² Projekt ustawy nr UD 322 zawierający projekt prawa o ustroju sądów powszechnych oraz projekt ustawy nr UD 323 zawierający projekt ustawy wykonawczej do pierwszej z tych ustaw; oba opublikowane przez Rządowe Centrum Legislacji odpowiednio 26 i 27 kwietnia 2022 r.

²³ W ramach reformy przewidziano ponadto m.in. jednolity status sędziego, system elektronicznego doręczania dokumentów w postępowaniu sądowym oraz rozszerzenie dostępu do sądów, a także zmiany uprawnień Ministerstwa Sprawiedliwości w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, a w szczególności w odniesieniu do systemu delegowania sędziów.

²⁴ Projekt ustawy miałby m.in. na celu zmniejszenie obciążenia pracą sędziów sądów rejonowych (do których wpływa 93,8 % ogólnej liczby spraw wpływających do sądów w Polsce). Zob. uzasadnienie towarzyszące projektowi ustawy nr UD 323.

²⁵ Zgodnie z art. 180 ust. 5 Konstytucji RP „[w] razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”.

²⁶ W ramach projektu ustawy zniesiono by obecną trójstopniową strukturę sądów powszechnych (rejonowy, okręgowy i apelacyjny) i zastąpiono by ją strukturą dwustopniową (regionalny i wojewódzki). Uprawniono by w nim Ministra Sprawiedliwości do awansowania i przenoszenia sędziów z sądów regionalnych do wojewódzkich bez konieczności opierania takiej decyzji na kryteriach odnoszących się do kwalifikacji

organizacja systemu sądowego może wymagać pewnych przeniesień sędziów, ważne jest, by wszelkie ingerencje w zasadę nieusuwalności sędziów były uzasadnione i proporcjonalne zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości²⁷.

Pojawiły się poważne obawy co do wykonania niektórych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących polskiego sądownictwa. 14 lipca 2021 r. wiceprezes Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przyznał środki tymczasowe²⁸, o które wniosowała Komisja w kontekście sprawy C-204/21 R. W tym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja wniosła sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości w związku z obawami dotyczącymi ustawy o sądownictwie z grudnia 2019 r. oraz dalszej działalności Izby Dyscyplinarnej w odniesieniu do sędziów²⁹. W świetle rozwoju sytuacji Komisja uznała, że Polska nie wdrożyła środków niezbędnych do pełnego wykonania wspomnianego postanowienia w sprawie środków tymczasowych. W związku z tym 7 września 2021 r. Komisja zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie dziennej kary pieniężnej³⁰. 27 października 2021 r. wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości nałożył na Polskę 1 mln EUR jako dzienną karę pieniężną do czasu pełnego wykonania postanowienia w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r. Do tej pory Polska nie wykonała postanowienia w sprawie środków tymczasowych. 7 września 2021 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do Polski wezwania do usunięcia uchybienia³¹, uznając, że Polska nie wdrożyła środków niezbędnych do pełnego wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-791/19 dotyczącej systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce.

Sejm przyjął reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w celu wypełnienia zobowiązań podjętych w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO). W kontekście europejskiego semestru 23 maja 2022 r., przed sfinalizowaniem oceny w sprawie KPO Polski, Rada na podstawie wniosku Komisji wydała skierowane do Polski

i doświadczenia zawodowego sędziego. Ponadto Minister Sprawiedliwości byłby uprawniony do wyznaczania sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji w sprawach dotyczących m.in. sędziów. Zob. opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z 16 maja 2022 r.

²⁷ Zob. w szczególności wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18, Komisja/Polska, pkt 115 i nast.; z dnia 5 listopada 2018 r. w sprawie C-192/18, Komisja/Polska, pkt 113 i nast.; z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19, postępowanie karne przeciwko W.B. i in., pkt 115 i nast.

²⁸ Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości nakazał Polsce w szczególności niezwłoczne zawieszenie, do czasu wydania prawomocnego wyroku, stosowania przepisów, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego może rozstrzygać w sprawie wniosków o zniesienie immunitetu sędziowskiego, jak również w sprawach dotyczących zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego; zawieszenia skutków już wydanych uchwał Izby Dyscyplinarnej o zniesieniu immunitetu sędziowskiego oraz zawieszenia stosowania przepisów uniemożliwiających polskim sędziom bezpośrednio stosowanie przepisów prawa UE służących ochronie niezależności sądów i kierowanie w takich kwestiach pytań w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości. Zakres postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4–5.

²⁹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 4.

³⁰ Komunikat prasowy Komisji z dnia 7 września 2021 r., IP/21/4587.

³¹ Jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Władze polskie przedstawiły swoją odpowiedź 8 listopada 2021 r. Odpowiedź ta jest obecnie analizowana w celu podjęcia decyzji o dalszych krokach.

zalecenie krajowe, w którym zaleciła poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów³². 1 czerwca 2022 r. Komisja wydała pozytywną ocenę polskiego KPO. Plan ten zawiera szereg zobowiązań Polski do poprawy klimatu inwestycyjnego, w tym dotyczące kompleksowej reformy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej polskich sędziów, w celu wzmocnienia niektórych aspektów niezależności sądów. Po pierwsze, reforma powinna zapewnić, aby wszystkie sprawy przeciwko sędziom, w tym sprawy dyscyplinarne i decyzje o uchyleniu immunitetu sędziowskiego, rozstrzygał sąd, który spełnia wymogi art. 19 ust. 1 TUE dotyczące niezależności, bezstronności i ustanowienia ustawą. Po drugie, sędziowie nie mogą ponosić odpowiedzialności dyscyplinarnej za złożenie wniosku do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ani za treść orzeczeń sądowych, ani za sprawdzenie, czy inny sąd jest niezależny, bezstronny i ustanowiony ustawą. Po trzecie, należy wzmocnić prawa procesowe stron w postępowaniach dyscyplinarnych. Po czwarte, należy ustanowić procedurę kontroli umożliwiającą wszystkim sędziom, których dotyczą orzeczenia obecnej Izby Dyscyplinarnej, niezwłoczne poddanie tych orzeczeń kontroli przez sąd spełniający wymogi art. 19 ust. 1 TUE. Rada zatwierdziła pozytywną ocenę Komisji i 17 czerwca przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie polskiego KPO. Polska będzie musiała wykazać, że osiągnęła odpowiednie cel pośrednie, zanim będzie można dokonać jakichkolwiek wypłat w ramach RRF. 9 czerwca 2022 r. Sejm przyjął szereg zmian w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, która została opublikowana w Dzienniku Ustaw 14 czerwca 2022 r. i wejdzie w życie 14 lipca 2022 r.³³. Reforma ta będzie przedmiotem analizy Komisji.

Polska zobowiązała się do zlikwidowania Izby Dyscyplinarnej, która pomimo wyroków Trybunału Sprawiedliwości nadal podejmowała decyzje w sprawach dotyczących sędziów, w tym przez zawieszanie ich w czynnościach służbowych. Polska zobowiązała się w KPO, że wszystkie sprawy przeciwko sędziom, w tym sprawy dyscyplinarne i decyzje o uchyleniu immunitetu sędziowskiego, będzie rozstrzygał niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, inny niż obecna Izba Dyscyplinarna. Zobowiązała się także do ograniczenia uprawnień dyskrecyjnych w zakresie wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego w pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych. Nowa ustawa przewiduje utworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej, która będzie przedmiotem analizy Komisji. Pomimo wyroków Trybunału Sprawiedliwości Izba Dyscyplinarna w kilku przypadkach postanowiła zawiesić sędziów w czynnościach służbowych w związku z postępowaniem dyscyplinarnym³⁴ lub uchylić ich immunitet do celów postępowania przygotowawczego³⁵, w tym ze względu na treść ich orzeczeń sądowych (dotyczy to również sędziów Sądu Najwyższego). Sprawy te zostały wszczęte – po wydaniu postanowienia w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r. – przez Ministra Sprawiedliwości lub wyznaczonych przez niego prezesów sądów przeciwko sędziom, którzy

³² Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. (motyw 5).

³³ Dziennik Ustaw, poz. 1259.

³⁴ Zob. w szczególności komunikat prasowy z 17 grudnia 2021 r. dotyczący spraw I DO 13/21, I DO 14/21, I DO 16/21. Należy również zauważyć, że 23 maja 2022 r. Izba Dyscyplinarna uchyliła jedną ze swoich decyzji, na mocy której zawiesiła w czynnościach sędziego sądu powszechnego w dniu 4 lutego 2020 r. Zarzuty o charakterze dyscyplinarnym dotyczące m.in. treści orzeczenia sądowego tego sędziego pozostają nierozstrzygnięte (zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z 23 maja 2022 r.).

³⁵ Zob. w szczególności komunikat prasowy z 23 września 2021 r. dotyczący sprawy I DI 20/21; komunikat prasowy z 4 sierpnia 2021 r. dotyczący sprawy I DO 8/21 oraz komunikat prasowy z 16 lipca 2021 r. dotyczący sprawy II DIZ 2/21.

kwestionowali status innych sędziów ze względu na ich powołanie na wniosek KRS w składzie opartym na przepisach wprowadzonych w 2017 r.³⁶ Po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości postanowienia w sprawie środków tymczasowych Izba Karna Sądu Najwyższego zezwoliła jednemu ze swoich sędziów – zawieszonemu w pełnieniu obowiązków przez Izbę Dyscyplinarną – na kontynuowanie orzekania w sprawach³⁷. 23 maja 2022 r. Izba Dyscyplinarna przywróciła do pracy jednego z sędziów zawieszonych przez Izbę Dyscyplinarną w drodze postępowania dyscyplinarnego, którego natychmiast zobowiązano do wykorzystania urlopu do 19 lipca 2022 r. i przeniesiono bez jego zgody do innego wydziału sądu na wniosek prezesa sądu okręgowego, w którym orzeka³⁸. Dwaj prezesi sądów powołani na urząd przez Ministra Sprawiedliwości zlekceważyli orzeczenia sądów krajowych zobowiązujące ich do dopuszczenia do dalszego orzekania sędziów zawieszonych w czynnościach na mocy uchwał Izby Dyscyplinarnej³⁹. W wyroku z 22 lipca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że procedura powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej stanowiła fundamentalną nieprawidłowość mającą negatywny wpływ na cały proces i podważającą jego legalność, ponieważ Izba Dyscyplinarna rozpatrująca sprawę nie była sądem ustanowionym ustawą⁴⁰. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wydał szereg postanowień w sprawie środków tymczasowych w celu ochrony sędziów przed rozpatrywaniem ich spraw dyscyplinarnych lub uchylaniem im immunitetu przez Izbę Dyscyplinarną. Ponadto, pomimo wyroku Trybunału Sprawiedliwości, Prezes Izby Dyscyplinarnej nadal wyznaczał⁴¹ sądy dyscyplinarne pierwszej instancji⁴².

Mimo utrzymujących się zastrzeżeń co do jego niezależności i legitymacji Trybunał Konstytucyjny wydał kolejne orzeczenie, w którym bezpośrednio zakwestionował pierwszeństwo prawa Unii oraz kluczowych postanowień Traktatów UE i EKPC. Trybunał Konstytucyjny nadal rozwijał⁴³ swoje orzecznictwo i kwestionował zgodność postanowień Traktatów UE i EKPC z Konstytucją RP. 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in. o niekonstytucyjności art. 19 ust. 1 TUE w zakresie, w jakim

³⁶ Decyzje są podejmowane na podstawie art. 130 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

³⁷ Po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości postanowienia w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego przywróciła do pracy jednego ze swoich sędziów, który został pozbawiony immunitetu i zawieszony w pełnieniu obowiązków przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Po przywróceniu do pracy jeden z członków Izby Dyscyplinarnej zwrócił się do prokuratury o zbadanie tej decyzji.

³⁸ Prezes przedmiotowego sądu, powołany na to stanowisko przez Ministra Sprawiedliwości, jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa (od 2018 r.).

³⁹ Dotyczy to orzeczeń sądów cywilnych wydanych w sprawach dwóch sędziów zawieszonych w pełnieniu obowiązków.

⁴⁰ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz/Polska, 43447/19, zob. pkt 2 sentencji wyroku.

⁴¹ Zob. np. postanowienie wydane w sprawie DO 28/21 z 6 sierpnia 2021 r. oraz wyznaczenie sądów dyscyplinarnych w Łodzi (ASD 1/22; ASD 2/22) i w Białymstoku (ASD 1/22); zob. także raport Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” z 17 sierpnia 2021 r.

⁴² W dniu 30 marca 2022 r. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej wydał zarządzenie nr 8/22 o sposobie i kryteriach wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznawania w pierwszej instancji spraw dyscyplinarnych sędziów w drodze głosowania, co ma na celu usunięcie jednego z naruszeń prawa Unii wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości.

⁴³ Zob. wyrok w sprawie P 7/20 z dnia 14 lipca 2021 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE w związku z art. 279 TFUE jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem Polski polegającym na przestrzeganiu postanowień w sprawie środków tymczasowych wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości, które wpływają na kształt ustroju i funkcjonowanie polskich sądów oraz postępowanie przed takimi sądami (Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 7).

w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii przyznaje sądom krajowym uprawnienie do omijania – w toku orzekania – postanowień Konstytucji RP oraz orzekania na podstawie postanowień niewiążących, uchylonych lub uznanych za niekonstytucyjne⁴⁴. Ponadto w tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 TUE w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii i zapewnienia niezależności sądów – postanowienia te nadają sądom krajowym uprawnienie do orzekania w sprawach dotyczących sądownictwa⁴⁵. 22 grudnia 2021 r., mając na uwadze wspomniane orzecznictwo, a także zastrzeżenia co do tego, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia już wymogów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy zgodnie z wymogiem art. 19 ust. 1 TUE, Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które nadal jest w toku⁴⁶. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z 24 listopada 2021 r. i 10 marca 2022 r.⁴⁷ stwierdził, że art. 6 EKPC jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim ma zastosowanie do Trybunału Konstytucyjnego i upoważnia ETPC do oceny legalności powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, oraz w zakresie, w jakim, między innymi, upoważnia sądy krajowe i ETPC do dokonywania szczegółowej oceny w kontekście ustalenia spełnienia przez inne sądy przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”⁴⁸. Ponadto do Trybunału Konstytucyjnego wniesiono szereg innych spraw dotyczących kwestionowania konstytucyjności przepisów prawa Unii, w szczególności art. 322 TFUE⁴⁹, a także uprawnień Trybunału Sprawiedliwości do nakładania na Polskę dziennych kar pieniężnych⁵⁰. W związku z orzeczeniami o niekonstytucyjności EKPC Sekretarz Generalny Rady Europy zwrócił się do Polski, na podstawie art. 52 EKPC, z formalnym wnioskiem o wyjaśnienie, w jaki sposób prawo krajowe zapewnia skuteczne wdrażanie postanowień Konwencji⁵¹.

W Sądzie Najwyższym, którego dotyczyło szereg orzeczeń sądów europejskich, doszło do dalszych zmian na najwyższych stanowiskach. 6 października 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił w konkretnych okolicznościach wpływ nieprawidłowości

⁴⁴ Sprawa K 3/21.

⁴⁵ W szczególności w celu skontrolowania legalności procedury powoływania sędziów, w tym zbadania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP; skontrolowania legalności uchwały KRS zawierającej wniosek do Prezydenta dotyczący powołania sędziego; lub stwierdzenia, że proces powołania sędziego był nieprawidłowy i w konsekwencji odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na stanowisko sędziowskie zgodnie z Konstytucją RP.

⁴⁶ Zob. komunikat prasowy Komisji z dnia 22 grudnia 2021 r., IP/21/7070.

⁴⁷ Sprawy K 6/21 i K 7/21. 4 lipca 2022 r. polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazało mediom oświadczenie, zgodnie z którym w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 EKPC rząd nie wykona wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego polskiego sądownictwa i odmawia wypłaty odszkodowań niektórym sędziom w sprawach rozstrzygniętych przez ETPC. Zob.: TOK FM z 4 lipca 2022 r., w którym przytoczono przedmiotowe oświadczenie.

⁴⁸ Orzeczenia te zostały wydane w następstwie wniosków Prezesa Rady Ministrów (w odniesieniu do sprawy K 3/21, w której Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w dniu 7 października 2021 r.) i Prokuratora Generalnego (w sprawach K 6/21 i K 7/21) będącego jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości.

⁴⁹ Który stanowi podstawę prawną rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Sprawa K 1/22.

⁵⁰ Sprawa K 8/21. Podobny wniosek złożyła również grupa posłów do Sejmu reprezentujących rządzącą większość (sprawa K 5/21).

⁵¹ Art. 52 konwencji stanowi, że „na żądanie Sekretarza Generalnego Rady Europy każda Wysoka Układająca się Strona złoży wyjaśnienia w sprawie sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień niniejszej Konwencji”. Zob. komunikat prasowy Sekretarza Generalnego Rady Europy z dnia 7 grudnia 2021 r.

w procedurze powołania sędziego Sądu Najwyższego na spełnienie przez tego sędziego wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 TUE⁵². Wpływ nieprawidłowości w powoływaniu sędziów do Sądu Najwyższego był również przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵³. 30 września 2021 r. Prezydent RP mianował⁵⁴ nową prezes Izby Cywilnej⁵⁵ po przeprowadzeniu zakwestionowanej procedury⁵⁶. Należy zauważyć, że nowa prezes Izby Cywilnej zmieniła skład sądu odsyłającego właściwego do wykonania orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego nieprawidłowości w powołaniu sędziego Sądu Najwyższego⁵⁷. Pierwsza prezes Sądu Najwyższego publicznie stwierdziła, że wykonywanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących sądownictwa stanowi naruszenie prawa polskiego i wezwała władze polityczne do uregulowania tej sytuacji w drodze wniosku ustawodawczego. Ponadto pierwsza prezes publicznie krytykowała⁵⁸ decyzje innych sędziów Sądu Najwyższego, którzy uchylali orzeczenia sądów niższej instancji lub decydowali o wyłączeniu sędziów wbrew orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego⁵⁹. Pierwsza prezes wniosła również o wszczęcie dochodzenia dyscyplinarnego przeciwko sędziom Sądu Najwyższego w związku z treścią wydanego przez nich orzeczenia sądowego, składem sędziowskim oraz wątpliwościami co do ich bezstronności⁶⁰.

Utrzymują się obawy dotyczące funkcjonowania prokuratury. Urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nadal sprawuje ta sama osoba⁶¹. Praktyka

⁵² Wyrok z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W. Ż., w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego oddalił skargę sędziego przeniesionego wbrew jego woli, należy uznać za niebyłe, jeżeli powołanie to nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym mowa.

⁵³ Zob. pkt poświęcony Krajowej Radzie Sądownictwa i Izbie Dyscyplinarnej (powyżej).

⁵⁴ 2 września 2021 r. oraz 10 i 24 lutego 2022 r. Prezydent RP powołał odpowiednio: prezesa Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, prezesa Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz prezesa Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

⁵⁵ Sędzia sprawująca urząd prezesa Izby Cywilnej została powołana na stanowisko sędziowskie w trybie, który został uznany za nieprawidłowy przez ETPC w sprawie Advance Pharma (zob. wyżej).

⁵⁶ 27 września 2021 r. Sąd Najwyższy opublikował oficjalne oświadczenie odnoszące się do stanowiska większości (14) sędziów Izby Cywilnej, którzy zakwestionowali procedurę wyboru (zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego).

⁵⁷ Dotyczy to wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W.Ż. Zob. w szczególności postanowienie sędziego sprawozdawcy z 30 grudnia 2021 r. w sprawie 25/19, III CZP; postanowienie prezesa Izby Cywilnej z 5 stycznia 2022 r. oraz pisemne oświadczenie sędziego usuniętego ze składu sędziowskiego z 1 lutego 2022 r.

⁵⁸ Oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2021 r.

⁵⁹ Orzeczenia te zostały wydane w następstwie postanowienia w sprawie środków tymczasowych wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R Zob. w szczególności sprawy I KZ 29/21, V KZ 47/21.

⁶⁰ Prezes Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Karnej wskazał, że decyzja pierwszej prezes wydaje się mieć na celu wywarcie wpływu na sędziów orzekających w konkretnej sprawie. Zob. komunikat prasowy Sądu Najwyższego z 29 marca 2022 r. Sędzia Sądu Najwyższego podjął decyzję o wyłączeniu się ze spraw w związku z wyrokiem ETPC w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska. Zob. komunikat z 29 listopada 2021 r. dotyczący sprawy I CSKP 524/21.

⁶¹ Po połączeniu stanowisk Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w kontekście reform z 2016 r. Minister Sprawiedliwości posiada bezpośrednio uprawnienia przysługujące naczelnemu organowi prokuratury, w tym uprawnienia do wydawania instrukcji dla prokuratorów w konkretnych sprawach oraz do przenoszenia prokuratorów. Uprawnienia te były przedmiotem krytyki, między innymi ze strony Komisji Weneckiej oraz Komisji w jej uzasadnionym wniosku dotyczącym praworządności w Polsce, przyjętym

delegowania⁶² prokuratorów, uznawana już przez polskie sądy za formę degradacji i dyskryminacji⁶³, jest nadal stosowana przez prokuratorów nadrzędnych⁶⁴. Według doniesień w konkretnych sprawach nadal wydawane są instrukcje wiążące prokuratorów⁶⁵. Kolejnym przykładem instrumentalizacji prokuratury są sprawy, w których wystąpiono z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁶⁶, oraz wszczęcie dochodzenia w sprawie dotyczącej sędziów Trybunału Sprawiedliwości⁶⁷. Ponadto Biuro Prokuratora Krajowego wydało instrukcje obowiązujące wszystkich prokuratorów, w których przypomniano o rzekomo niewiążącej mocy wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i ETPC⁶⁸, a także zwróciło się do prokuratorów o zgłaszanie do Biura Prokuratora Krajowego i Rzecznika Dyscyplinarnego przypadków, w których sędziowie kwestionują status innych sędziów⁶⁹. Do prokuratury trafiają również sprawy dotyczące działań podejmowanych przez sędziów⁷⁰. Mimo że Prokuratura Europejska (EPPO) prowadzi obecnie 23 dochodzenia

w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 12.

⁶² Prokurator Krajowy pozwał Przewodniczącą Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” w związku z jej zarzutami dotyczącymi nękania prokuratorów przez oddelegowywanie ich bez ich zgody. Zob. komunikat prasowy Biura Prokuratora Krajowego z 24 lutego 2021 r.

⁶³ Np. wyroki Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 lutego 2022 r., który orzekł, że oddelegowanie prokuratora stanowi nierówne traktowanie i może być postrzegane jako działanie dyskryminujące. 16 czerwca 2021 r. Sąd Najwyższy orzekł, że prokurator oddelegowany do innej jednostki na czas nieokreślony nie może być odwołany z oddelegowania bez uprzedniego zawiadomienia (sprawa III PSKP 23/21).

⁶⁴ Np., jak donosi Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”, prokuratorzy ze Świnoujścia skarżyli się na obciążenie pracą i brak wsparcia w tym zakresie ze strony przełożonych. 31 marca 2022 r. prokurator nadzorujący podjął decyzję o natychmiastowym oddelegowaniu tych prokuratorów do jednostek prokuratury w różnych miastach. Zob. Prawo.pl z 5 kwietnia 2022 r. *Prokuratorzy poskarżyli się na przeciążenie pracą i... wyładowali na karnych delegacjach*. Wiele innych przykładów można znaleźć w raporcie Komitetu Obrony Sprawiedliwości z 18 listopada 2021 r.; oraz w raporcie Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z 27 czerwca 2021 r.

⁶⁵ Potwierdził to w wywiadzie prezes Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”, który stwierdził, że w sprawach wrażliwych politycznie instrukcje nie są wydawane w formie pisemnej i często prokuratorzy nadrzędni stosują inne środki, aby zapewnić przestrzeganie tych instrukcji przez prokuratorów niższego szczebla. Wywiad dostępny jest w Gazecie Wyborczej z 6 lutego 2022 r. *Prokuratorzy w Polsce są bezbronni w obliczu represji kierownictwa*.

⁶⁶ Zob. sprawa C-269/21, w której po przekazaniu Trybunałowi Sprawiedliwości zestawu pytań prokuratura przyłączyła się do sprawy jako strona i 28 września 2021 r. złożyła wniosek o wyłączenie sędziego referenta, argumentując w tym celu, że sędzia referent nie jest bezstronny. Wniosek o wyłączenie sędziego został oddalony. Zob. raport Stowarzyszenia Sędziów „Themis” z 25 stycznia 2022 r.

⁶⁷ Jak potwierdził rzecznik Biura Prokuratury Okręgowej w Warszawie. Dochodzenie dotyczy zarzutów nadużycia kompetencji i niedopełnienia obowiązków przez członków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i sędziów Trybunału Sprawiedliwości. TVP.info z 25 stycznia 2021 r., gdzie zamieszczono oświadczenie biura prokuratury. Zob. także postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie (I Wydział Karny) z dnia 15 grudnia 2021 r. nr 3041-1.Ds.90.2021.

⁶⁸ Instrukcja nr 1001-4.430.1.2021 z 13 grudnia 2021 r. Zgodnie z tą instrukcją orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i ETPC mają charakter deklaratoryjny i nie mogą stanowić podstawy do wydawania orzeczeń przez polskie sądy.

⁶⁹ Instrukcja nr 1001-4.433.2.2021 z 22 grudnia 2021 r. Instrukcja ta ma zastosowanie z mocą wsteczną do „przypadków, w których dotychczas nie przestrzegano tego zobowiązania”.

⁷⁰ 1 października 2021 r. członek Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zawiadomił prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa przez czterech sędziów Sądu Najwyższego. Zawiadomienie dotyczy sędziego zawieszono w pełnieniu obowiązków przez Izbę Dyscyplinarną, który nadal orzekał w sprawach (w związku z postanowieniem w sprawie środków tymczasowych wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R), oraz trzech innych sędziów, którzy to umożliwiali. Ponadto Wydział Spraw Wewnętrznych Biura Prokuratora Krajowego wszczął postępowanie karne przeciwko dwóm sędziom, którzy udzielili wywiadu polskim mediom, w których podkreślili znaczenie zapewnienia pełnego wykonania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i ETPC. Zob. TVP Info z 1 października 2021 r. *Afera na*

dotyczące Polski, polska prokuratura odmawia współpracy z EPPO⁷¹. Ponadto, jeśli chodzi o środowisko zawodów prawniczych, nie podjęto żadnych działań zmierzających do zniesienia uprawnień prokuratorów do zawieszania licencji prawnika bez uprzedniej zgody sądu⁷². Podjęto również działania dyscyplinarne wobec radcy prawnego, który składał wnioski o wyłączenie sędziów ze względu na ich potencjalne nieprawidłowe powołanie⁷³.

Jakość

Polska osiąga zadowalające postępy w zakresie cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości, choć nadal istnieją możliwości poprawy w tym zakresie. Sprawy administracyjne są prowadzone z wykorzystaniem kompleksowego zestawu narzędzi informatycznych. Narzędzia te można jeszcze usprawnić, w szczególności w przypadku spraw cywilnych⁷⁴. Mogłoby to zapewnić możliwość korzystania z technologii zdalnej komunikacji w celu kontaktowania się z odpowiednimi stronami postępowania we wszystkich rodzajach spraw cywilnych, umożliwić składanie pozwów przez internet oraz zapewnić dostęp do elektronicznych akt toczących się spraw we wszystkich rodzajach spraw cywilnych i handlowych⁷⁵. Obecne przepisy, środki i narzędzia technologiczne umożliwiają prowadzenie zdalnych przesłuchań; ponadto rejestry przedsiębiorców i dłużników są prowadzone w postaci elektronicznej i kontakty z przedsiębiorstwami handlowymi odbywają się drogą elektroniczną; od lipca 2021 r. działa też doręczanie dokumentów sądowych za pośrednictwem Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych; w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają także prace legislacyjne w celu wykorzystania technologii informacyjnych umożliwiających między innymi dostęp stron do dokumentów procesowych oraz w celu skrócenia postępowań sądowych⁷⁶. Konieczne są dalsze usprawnienia w celu wprowadzenia elektronicznych akt spraw zarówno w sądach powszechnych, jak i w Sądzie Najwyższym, co ułatwiłoby obieg akt między sądami⁷⁷. Trwają prace nad wprowadzeniem jednolitego systemu informatycznego dla wszystkich sądów w Polsce⁷⁸. Jednocześnie nie podjęto żadnych kroków w celu zmiany systemu przydziału spraw, który okazał się podatny na nadużycia, pomimo obaw wyrażonych w tej kwestii przez Najwyższą Izbę Kontroli⁷⁹.

Efektywność

Ogólna efektywność sądów powszechnych i administracyjnych pozostaje na stabilnym poziomie. Ogólna efektywność w przypadku sądów powszechnych utrzymuje się na średnim

szczytach UE. Polska prokuratura wszczęła śledztwo; zob. także: raport Stowarzyszenia Sędziów „Themis” z 25 stycznia 2022 r.

⁷¹ 16 lutego 2022 r. Prokuratura Europejska (EPPO) wysłała do Komisji pismo w sprawie braku współpracy ze strony Polski. Zważywszy, że w każdym przypadku, gdy EPPO prowadzi dochodzenie karne o charakterze transgranicznym, nie jest w stanie uzyskać dowodów z Polski, co systematycznie ogranicza zdolność EPPO do przeciwdziałania przestępczości mającej wpływ na budżet Unii.

⁷² Zob. także: Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 12.

⁷³ Decyzja Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 28 października 2021 r.; zob. raport Stowarzyszenia Sędziów „Themis” z 25 stycznia 2022 r.

⁷⁴ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykres 42.

⁷⁵ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykres 46.

⁷⁶ Uwagi na piśmie od władz Polski.

⁷⁷ Pisemne uwagi Sądu Najwyższego przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

⁷⁸ Komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 12 października 2021 r.

⁷⁹ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 13, przypis 94. Por. komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 16 września 2021 r., w którym nie odniesiono się do zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli.

poziomie. W 2020 r. szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych we wszystkich trzech instancjach uległ skróceniu oraz nastąpiła poprawa wskaźnika rozstrzygnięcia takich spraw w pierwszej instancji⁸⁰. Polska w dalszym ciągu objęta jest zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do długości postępowań cywilnych i karnych⁸¹. Ogólna efektywność w przypadku sądów administracyjnych utrzymuje się na poziomie powyżej średniego⁸².

II. RAMY WALKI Z KORUPCJA

W Polsce za walkę z korupcją odpowiada kilka organów, w tym Prokurator Generalny, który jest również Ministrem Sprawiedliwości, oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest odpowiedzialny za aspekty prewencyjne, takie jak rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową dla urzędników publicznych. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w sektorze publicznym i prywatnym obok Centralnego Biura Śledczego Policji i zwykłej policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i prokuratury⁸³. Centralne Biuro Antykorupcyjne łączy funkcje służby wywiadowczej i policji i może wszczynać zarówno postępowania administracyjne, jak i karne. Zadaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest również koordynacja polityki⁸⁴ i zapobieganie korupcji, w tym organizowanie działań edukacyjnych podnoszących świadomość w zakresie korupcji oraz prowadzenie platformy e-learningowej⁸⁵. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) pełni funkcję prewencyjną polegającą na monitorowaniu wydatków publicznych organów administracji rządowej, w tym Narodowego Banku Polskiego i państwowych osób prawnych⁸⁶.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. Według wskaźnika postrzegania korupcji dotyczącego 2021 r. opublikowanego przez Transparency International Polska, z wynikiem 56/100, zajmuje 13 miejsce w Unii Europejskiej i 42 na świecie⁸⁷. Wskaźnik ten uległ pogorszeniu w ciągu

⁸⁰ Brak danych dotyczących pozostałych dwóch instancji. W 2019 r. wskaźnik ten wynosił około 98 %, natomiast w 2020 r. przekroczył próg 100 %; unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykres 12.

⁸¹ 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.

⁸² Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 5, 9 i 13.

⁸³ Por. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. W służbach policyjnych do zwalczania i ograniczania korupcji w samej policji powołano Biuro Spraw Wewnętrznych Policji. Według sprawozdania Biura za 2019 r. 25 % zarzutów wobec funkcjonariuszy policji dotyczy przestępstw o charakterze korupcyjnym (zob.: dane statystyczne przekazane przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji).

⁸⁴ Centralne Biuro Antykorupcyjne zastąpiło Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogólnej koordynacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji.

⁸⁵ Strona edukacyjna Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego platforma e-learningowa.

⁸⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁸⁷ Transparency International (2022), Wskaźnik postrzegania korupcji z 2021 r. Postrzegany poziom korupcji dzieli się na następujące kategorie: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79), stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

ostatnich pięciu lat⁸⁸. Specjalne badanie Eurobarometr na temat korupcji z 2022 r. pokazuje, że 55 % respondentów uważa korupcję za powszechną w ich kraju (średnia UE: 68 %), a 39 % respondentów deklaruje, że osobiście odczuwa skutki korupcji w życiu codziennym (średnia UE: 24 %)⁸⁹. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa, 44 % z nich uważa, że korupcja jest powszechna (średnia UE: 63 %), a 19 %, że korupcja stanowi problem przy prowadzeniu działalności gospodarczej (średnia UE: 34 %)⁹⁰. Ponadto 47 % respondentów jest zdania, że liczba skutecznych przypadków ścigania korupcji jest wystarczająca, aby odstraszyć ludzi od praktyk korupcyjnych (średnia UE: 34 %)⁹¹, podczas gdy 19 % przedsiębiorstw uważa, że osoby i przedsiębiorstwa przyłapane na przekupywaniu urzędników wyższego szczebla są odpowiednio karane (średnia UE: 29 %)⁹².

Kontrola⁹³ Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 wykazała, że program został częściowo wdrożony⁹⁴. Rząd zakończył wdrażanie programu⁹⁵ i oświadczył, że ponad 57,5 % planowanych działań zrealizowano w niesprzyjających warunkach. Celem programu było podniesienie świadomości na temat korupcji oraz ograniczenie korupcji, a celami szczegółowymi: (i) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, (ii) doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, (iii) zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania na poziomie krajowym i międzynarodowym. Wdrożenie było koordynowane przez międzyresortową grupę Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁹⁶ i zostało poddane kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli⁹⁷ ze szczególnym uwzględnieniem zakresu wdrożenia, jego warunków, w tym pandemii, jak również wyników i oddziaływania programu⁹⁸. O ile

⁸⁸ W 2017 r. wynik wyniósł 60, natomiast w 2021 r. – 56. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

⁸⁹ Specjalne badanie Eurobarometr 523 na temat korupcji (2022 r.). Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli oraz doświadczeń z nią związanych są aktualizowane co dwa lata. Poprzedni zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.)

⁹⁰ Badanie Eurobarometr Flash 507 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2022 r.). Dane Eurobarometru dotyczące opinii przedsiębiorców na temat są aktualizowane co dwa lata. Poprzedni zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 482 (2019 r.)

⁹¹ Specjalne badanie Eurobarometr 523 na temat korupcji (2022 r.).

⁹² Badanie Eurobarometr Flash 507 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2022 r.).

⁹³ Kontrolę zaplanowano na pierwszy kwartał 2022 r., zob. Najwyższa Izba Kontroli (2020), Plan prac na rok 2021, s. 9. Najwyższa Izba Kontroli (2022), Przedstawienie wyników kontroli realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wdrożenie programu w zakresie środków dotyczących Ministerstwa Rozwoju i Technologii, ale jednocześnie zwraca też uwagę na brak realizacji działań.

⁹⁴ Zob. w tym kontekście również: Centralne Biuro Antykorupcyjne (2021), Sprawozdanie końcowe z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Uwagi na piśmie od władz Polski.

⁹⁵ Podstawą programu jest uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12). Programowi towarzyszył plan działania, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

⁹⁶ Międzyresortową grupą kieruje Centralne Biuro Antykorupcyjne, jak wynika z informacji otrzymanych od rządu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

⁹⁷ Należy zauważyć, że w ramach wspierania zapobiegania korupcji i innym nieprawidłowościom, Najwyższa Izba Kontroli utworzyła specjalny departament kontroli doraźnej, którego zadaniem jest szybkie reagowanie na sygnały o nieprawidłowościach pochodzące od obywateli, dziennikarzy i członków parlamentu. Informacje otrzymane przez Najwyższą Izbę Kontroli w kontekście wizyty w Polsce.

⁹⁸ Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła cztery ogólne uwagi dotyczące pomiaru, monitorowania i sprawozdawczości w związku

większość celów związanych z zapewnieniem materiałów edukacyjnych i szkoleń została zrealizowana, o tyle wdrożenie ważnych inicjatyw ustawodawczych określonych w programie nie zostało ukończone. Dotyczy to w szczególności projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, reformy systemu oświadczeń o stanie majątkowym oraz nowelizacji przepisów dotyczących lobbingu⁹⁹. Nie ogłoszono publicznie przyjęcia nowej strategii antykorupcyjnej na okres po 2020 r.¹⁰⁰

Chociaż ramy prawne walki z korupcją wzmocniono, nadal istnieją luki w tym zakresie.

W polskim kodeksie karnym korupcja jest ogólnie uznana za przestępstwo¹⁰¹. 1 stycznia 2022 r. weszły w życie zmiany w kodeksie karnym dotyczące zwalczania korupcji w życiu publicznym¹⁰², które mają na celu zwalczanie praktyk korupcyjnych i zwiększenie przejrzystości życia publicznego przez wprowadzenie nowych narzędzi rozwiązywania konfliktów interesów osób pełniących funkcję publiczną¹⁰³ oraz surowsze sankcje karne za korupcję¹⁰⁴. Wśród tych nowych narzędzi znalazły się rejestry mające na celu zwiększenie przejrzystości finansowania partii politycznych¹⁰⁵ oraz zakaz zajmowania stanowisk w przedsiębiorstwach państwowych przez urzędników publicznych, w tym przedstawicieli władz lokalnych¹⁰⁶. Zakaz prowadzenia działalności drugorzędnej nie obejmuje jednak

z poziomem realizacji programu, jak wynika z informacji otrzymanych przez rząd na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

⁹⁹ Centralne Biuro Antykorupcyjne (2020), Sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 w 2019 r., p. 2, o zawieszeniu prac dotyczących oświadczeń o stanie majątkowym. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od Fundacji Batorego/Fundacji Helsińskiej w ramach wizyty w Polsce Ministerstwo Sprawiedliwości zaprzestało prac nad ustawą o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, której projekt, obecnie nadal wewnętrzny, został przygotowany, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie prowadzi obecnie prac nad lobbingsiem. Więcej informacji na temat tych konkretnych aspektów można również znaleźć poniżej w części poświęconej lobbingsowi.

¹⁰⁰ Jak poinformował rząd, już w pierwszej połowie 2021 r. trwały prace przygotowawcze nad nową krajową strategią zapobiegania i zwalczania korupcji na najbliższe lata, w której mają zostać uwzględnione zalecenia UE, Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), OECD i ONZ. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 16.

¹⁰¹ GRECO potwierdza, że obowiązujące przepisy są zasadniczo zgodne z Prawnokarną konwencją o korupcji Rady Europy (ETS 173) i Protokołem dodatkowym do tej konwencji (ETS 191), GRECO, Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny. Podstawowym penalizowanym przez kodeks karny przestępstwem jest przekupstwo urzędników publicznych w formie biernej (przyjęcie łapówki) i czynnej (proponowanie łapówki). Pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” w rozumieniu prawa ma szeroki zakres i obejmuje m.in. Prezydenta RP, posłów, senatorów, sędziów, notariuszy, urzędników publicznych, członków organów samorządu terytorialnego itp.

¹⁰² Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.).

¹⁰³ Ustawą tą zmieniono ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z 1997 r. oraz ustawę z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

¹⁰⁴ Ustawą tą wprowadzono trzy istotne zmiany w tym zakresie, w tym nowe sankcje karne w formie pozbawienia wolności na okres od 1 roku do 15 lat, lub dożywotniego pozbawienia wolności (oprócz już istniejącego zakazu pełnienia funkcji publicznej po skazaniu za korupcję); podstawowym celem tych zmian jest przeciwdziałanie praktykom korupcyjnym i zwiększenie otwartości i przejrzystości życia publicznego.

¹⁰⁵ Więcej szczegółowych informacji można znaleźć poniżej w części poświęconej finansowaniu partii politycznych.

¹⁰⁶ Zmieniony przepis stanowi, że w czasie sprawowania mandatu posłowie, senatorowie i burmistrzowie nie mogą być zatrudnieni ani wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10 % akcji lub udziałów. Ogólnie rzecz biorąc, Polska w szerokim zakresie uznała korupcję za przestępstwo zgodnie z Prawnokarną konwencją o korupcji Rady Europy (ETS 173) i Protokołem dodatkowym do tej konwencji (ETS 191), co potwierdza Grupa Państw Przeciwko Korupcji; zob. GRECO, Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny. Podstawowym penalizowanym przestępstwem jest przekupstwo urzędników publicznych w formie biernej i czynnej (przyjęcie łapówki lub proponowanie łapówki). Pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” w rozumieniu prawa ma szeroki zakres i obejmuje m.in. Prezydenta RP,

obecnych posłów i senatorów ani przedsiębiorstw będących własnością gminy¹⁰⁷. Poza zakazem pełnienia funkcji publicznych po skazaniu za korupcję w reformie wprowadzono sankcje karne za korupcję w formie pozbawienia wolności na okres od roku do 15 lat, w tym karę dożywotniego więzienia w przypadku recydywy korupcyjnej¹⁰⁸, co budzi wątpliwości co do proporcjonalności¹⁰⁹. Walka z korupcją, w tym w kluczowych obszarach administracji publicznej, została uwzględniona jako priorytet dla policji na lata 2021–2023¹¹⁰. Obszary priorytetowe obejmują wzmocnienie działań policji w zwalczaniu najważniejszych rodzajów przestępczości, w tym przestępstw korupcyjnych.

Do rozwiązania pozostają kwestie dotyczące skuteczności walki z przekupstwem zagranicznych funkcjonariuszy publicznych¹¹¹. W odniesieniu do przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych OECD wezwała Polskę do usunięcia z kodeksu karnego przepisu przewidującego możliwość uniknięcia sankcji prawnych przez sprawców przekupstwa, jeżeli zawiadomią oni właściwe organy o przestępstwie i ujawnią wszystkie okoliczności, zanim organy te dowiedzą się o nim, gdyż przepis ten prowadzi do bezkarności¹¹². Zwrócono również uwagę na niedociągnięcia w zakresie skutecznego egzekwowania prawa w walce z przekupstwem zagranicznych funkcjonariuszy publicznych¹¹³, ponieważ przedsiębiorstwo prywatne można pociągnąć do odpowiedzialności karnej za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych wyłącznie po skazaniu osoby, która dopuściła się przekupstwa, przez sąd ostatniej instancji. Poziom sankcji w tym względzie, biorąc pod uwagę zbyt niskie kary pieniężne dla przedsiębiorstw, nie jest uznawany

posłów, senatorów, sędziów, notariuszy, urzędników publicznych, członków organów samorządu terytorialnego itp.

¹⁰⁷ *Ibid.*, co potwierdzają również informacje otrzymane od Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁰⁸ Art. 43 kodeksu karnego. Sankcje karne będą obowiązkowe w przypadku urzędników publicznych popełniających przestępstwa korupcyjne określone w kodeksie karnym i możliwe w przypadku każdej innej osoby popełniającej określone przestępstwa korupcyjne. Zob. również art. 41 § 1 lit. b) kodeksu karnego.

¹⁰⁹ Informacje otrzymane od stowarzyszenia sędziów i prokuratorów oraz Fundacji Batorego/Fundacji Helsińskiej w kontekście wizyty w Polsce. Zob. również w tym kontekście opinia Sądu Najwyższego na temat projektu ustawy z dnia 29 lipca 2021 r.

¹¹⁰ Zob. Priorytety Komendanta Głównego Policji na lata 2021–2023. Szczegółowe informacje dotyczące sposobu realizacji tych priorytetów oraz konkretnych, oczekiwanych rezultatów nie są opublikowane. Mówiąc dokładniej, zadania te obejmują wzmocnienie aktywności policji w dziedzinie przeciwdziałania przestępczości gospodarczej w obszarze przestępstw podatkowych, przestępstw przeciwko podstawowym interesom Unii Europejskiej oraz przestępstw w obszarze zamówień publicznych, a także zwiększenie skuteczności policji w zwalczaniu korupcji w kluczowych obszarach działalności administracji publicznej.

¹¹¹ Por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹¹² OECD (2015), *Poland: Follow up to the Phase 3 Report & Recommendations* [Działania następcze po raporcie i zaleceniach 3 etapu], s. 4. Por. też OECD (2018), *Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego*.

¹¹³ Z publikacji Transparency International (2020), *Exporting Corruption* [Eksport korupcji], s. 96 i dalsze odniesienia do spraw wynika, że w latach 2016–2019 Polska wszczęła co najmniej trzy postępowania przygotowawcze w sprawie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, ale nie wniosła żadnego oskarżenia i nie zakończyła żadnej sprawy nałożeniem sankcji. Zob. również OECD (2021), *Poland's lack of progress in implementing reforms to boost fight against foreign bribery remains a serious concern* [Brak postępów Polski we wdrażaniu reform wspierających zwalczanie przekupstwa zagranicznego budzi poważne obawy], gdzie zwrócono uwagę, że zaproponowany niedawno przez Polskę plan działania w tym zakresie można postrzegać jako krok we właściwym kierunku, chociaż Polska musi jeszcze uzupełnić proponowane środki konkretnymi działaniami, konkretnymi terminami i mierzalnymi wskaźnikami, aby możliwa była ocena skuteczności tych środków. Ponadto OECD (2020), *Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów*. Więcej informacji można również znaleźć w: OECD (2020), *Polska: etap 4 oceny* (ocena zaplanowana na czerwiec 2022 r.).

za skuteczny, proporcjonalny ani odstrasżający¹¹⁴. Przedmiotem dyskusji w Parlamencie jest projekt ustawy wprowadzającej zmiany w przepisach definiujących przekupstwo bierne i czynne, w tym przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych¹¹⁵.

Przeszkody w skutecznym zwalczaniu korupcji, w tym korupcji na wysokim szczeblu, utrzymują się. Postępowania przygotowawcze i sądowe w sprawach o korupcję są zazwyczaj długotrwałe, częściowo z powodu konieczności zapewnienia dodatkowych zasobów ludzkich i technicznych w prokuraturze¹¹⁶. Poziom specjalizacji i cyfryzacji zaangażowanych służb nie zawsze jest wystarczający, aby umożliwić im skuteczne wykonywanie zadań w zakresie zwalczania korupcji¹¹⁷. Jeżeli chodzi o przypadki korupcji na wysokim szczeblu, utrzymują się obawy związane ze zjawiskiem zinstytucjonalizowanej korupcji¹¹⁸ oraz ryzykiem bezkarności spowodowanym odmiennym postępowaniem w sprawach o korupcję ze względów politycznych, co stanowi potencjalne naruszenie zasady równości wobec prawa¹¹⁹. Zaniepokojenie budzą: zwiększony wpływ władzy wykonawczej na sądownictwo, prokuraturę i policję, który naraża cały łańcuch postępowań karnych na ryzyko ingerencji politycznej, co osłabia skuteczność działań antykorupcyjnych w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze¹²⁰. Nie zajęto się problemem szerokiego zakresu immunitetów osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, będących jednocześnie członkami parlamentu, co uniemożliwia pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne, niezależnie od tego, czy mają one związek z pełnionymi przez te osoby obowiązkami służbowymi¹²¹. Na obawy dotyczące niezależności Centralnego Biura Antykorupcyjnego od władzy wykonawczej¹²² nakładają się obawy związane z faktem, że Minister Sprawiedliwości

¹¹⁴ OECD (2020), *Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów*.

¹¹⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2024) z dnia 22 lutego 2022 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024>

¹¹⁶ Informacje otrzymane przez przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych w kontekście wizyty w Polsce.

¹¹⁷ Por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18, z odniesieniem do informacji otrzymanych od rządu. W tym kontekście przeszkodę w wykrywaniu i ściganiu korupcji stanowią w szczególności ograniczenia w dostępie do danych finansowych.

¹¹⁸ Rozumianej jako strategiczny i systemowy, prawny lub etyczny wpływ osłabiający skuteczność instytucji przez odwrócenie jej uwagi od celu lub osłabienie jej zdolności do realizacji celu, w tym osłabienie zaufania publicznego. Zob. Fundacja Helsińska (2022), *Stan oskarżenia: Polska prokuratura w latach 2015–2022* oraz Fundacja Batorego (2020), *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*. W tym kontekście zob. również część IV s. 27 dotycząca obaw co do braku skutecznej reakcji prokuratury na wnioski złożone w następstwie kontroli Najwyższej Izby Kontroli, a także część I s. 9 i część II s. 17 (wybory) oraz s. 18 (część poświęcona COVID-19).

¹¹⁹ *Ibid.* Informacje otrzymane od Fundacji Batorego/Fundacji Helsińskiej w kontekście wizyty w Polsce; zob. również GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 91. Zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹²⁰ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 91. Zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹²¹ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport zgodności, pkt 54-63; oraz GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 82–91, w którym GRECO ponowiła swoje zalecenie, aby w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz zapewnienie, by procedura uchylania immunitetu była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce (zob. pkt 87). Zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 17.

¹²² Jak podano w sprawozdaniach na temat praworządności z 2020 i 2021 r., rozdziały dotyczące sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8 i 11 (w sprawozdaniu z 2020 r.) i 18 (w sprawozdaniu z 2021 r.); GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, pkt 78.

nadal pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego. Zwiększone uprawnienia nadzorcze Prokuratora Generalnego, który może wydawać polecenia w konkretnych sprawach, w tym polecenie umorzenia postępowania, oraz przejmować sprawy dotyczące korupcji prowadzone przez podległych mu prokuratorów, stwarza możliwości wywierania politycznego wpływu na ściganie przestępstw dotyczących korupcji, co miało też miejsce przy kilku okazjach¹²³. W tej sytuacji istnieją obawy dotyczące ryzyka prowadzenia dochodzeń motywowanych politycznie i podsłuchiwanie urzędników publicznych, prokuratorów i obrońców za pomocą oprogramowania szpiegowskiego do inwigilacji „Pegasus” należącego do Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹²⁴.

Polski rząd poddał analizie skuteczność swoich przepisów dotyczących lobbingu, ale wyników nie podano do publicznej wiadomości. Zmiana legislacyjna obowiązującego rozporządzenia w sprawie lobbingu¹²⁵ z 2005 r. była jednym z celów określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹²⁶. Nie zaproponowano jednak żadnych zmian w ustawodawstwie. Mająca zastosowanie ustawa zawiera definicję lobbingu, ustanawia rejestr publiczny oraz określa obowiązki i sankcje nakładane na niezarejestrowanych lobbystów. W tej sytuacji w Polsce nie ma przepisów dotyczących lobbingu, które zobowiązywałyby osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze do przejrzystego ujawniania swoich kontaktów z przedstawicielami grup interesu¹²⁷. W praktyce jednak istnieją trzy rejestry podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową: jeden dla rządu (na podstawie ustawy o działalności lobbingsowej), jeden dla niższej izby parlamentu (Sejmu) i jeden obejmujący wyższą izbę parlamentu (Senat)¹²⁸. Organem nadzorczym dla działalności lobbingsowej wobec rządu jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹²⁹. W przypadku członków parlamentu nadzór nad działalnością lobbingsową sprawują obie jego izby¹³⁰. Utrzymują się obawy dotyczące skuteczności tych rejestrów, biorąc

¹²³ Fundacja Helsińska (2022), *Stan oskarżenia: Polska prokuratura w latach 2015–2022* oraz informacje otrzymane od Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce, jak również bardziej szczegółowe omówienie w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 8 i 11. Zob. również w tym kontekście obawy zgłoszone przez Komisję Wenecką (opinia CDL-AD(2017)028).

¹²⁴ Jak opisano również w części IV poniżej, s. 24. Informacje przekazane przez Najwyższą Izbę Kontroli na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 1; uwagi przekazane przez Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 1. Zob. również w tym kontekście: *Prokurator Wrzosek inwigilowana Pegasusem? Prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania* (29 grudnia 2021 r.). Według doniesień przy użyciu oprogramowania Pegasus inwigilowany był również opozycyjny adwokat Roman Giertych, który korzystał z telefonu również do prowadzenia rozmów zawodowych objętych tajemnicą adwokacką, zob. *Roman Giertych inwigilowany za pomocą Pegasusa* (21 grudnia 2021 r.). To samo oprogramowanie wykorzystano w przypadku senatora Krzysztofa Brejzy, zob. *Brejza – kolejna ofiara Pegasusa. Szef sztabu KO był śledzony w czasie kampanii wyborczej* (23 grudnia 2021 r.).

¹²⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa była jednym z pierwszych aktów dotyczących lobbingu w Europie.

¹²⁶ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, (M.P. z 2018 r. poz. 12). Zob. też powyżej w części poświęconej Programowi Przeciwdziałania Korupcji, p. 12.

¹²⁷ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport zgodności, pkt 32-36.

¹²⁸ Podczas gdy dwa odrębne rejestry parlamentarne wymagają od lobbystów udzielenia informacji o podmiotach, które reprezentują, jak również o ich szczególnych interesach, informacje zawarte w rejestrze rządowym ograniczają się do danych osobowych.

¹²⁹ Ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

¹³⁰ Zob. powyżej ustawa z dnia 7 czerwca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

pod uwagę niskie i wciąż malejące wskaźniki rejestracji¹³¹. Nadzór nie jest prowadzony systematycznie i nie ma dostępnych informacji na temat stosowania sankcji wobec niezarejestrowanych lobbystów¹³². Istnieją przepisy dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia (efekt „drzwi obrotowych”), które odnoszą się do urzędników najwyższego szczebla, ale nie obejmują członków parlamentu i ograniczają się do podmiotów, z którymi dany urzędnik publiczny miał do czynienia zawodowo lub wydawał konkretne decyzje ich dotyczące¹³³.

Istnieją różne systemy ujawniania informacji majątkowych i kontroli majątku, ale nie realizuje się inicjatywy ich normalizacji¹³⁴. Utworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy publicznych było jednym z działań przewidzianych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹³⁵. Centralne Biuro Antykorupcyjne przygotowało projekt rozporządzenia, jednak nie został on jeszcze upubliczniony¹³⁶. Prace techniczne mające na celu wprowadzenie bardziej znormalizowanego, elektronicznego systemu zostały zawieszono do czasu podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych¹³⁷. Do tego czasu scentralizowany system składania i monitorowania oświadczeń nie będzie istniał, a poziom cyfryzacji oświadczeń o stanie majątkowym polityków pozostanie niski¹³⁸. Większość oświadczeń jest nadal wypełniana ręcznie, przy czym korzysta się z różnych formularzy oświadczeń¹³⁹. Zakres danych podlegających ujawnieniu w przypadku poszczególnych urzędników publicznych zobowiązanych do złożenia oświadczenia jest podobny, ale nie ujednoczony.

Sygnaliści mogą zgłaszać przypadki korupcji w oficjalnym internetowym systemie zgłaszania, a specjalne przepisy dotyczące ochrony sygnalistów są w przygotowaniu.

¹³¹ Liczba lobbystów zarejestrowanych w Sejmie zmniejszyła się w latach 2015–2018 z 31 do 20 lobbystów, zob. <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/kim-jest-lobbysta-sprawdzamy-przepisy,950341.html>, i nadal spadała w 2019 i 2020 r., zob. <https://klubjagiellonski.pl/publikacje/fikcja-jawnosci-dzialalnosc-lobbingowa-w-sejmie-rp-w-latach-2006-2019/> W 2021 r. według informacji przekazanych przez Sejm tylko 14 zawodowych lobbystów (tj. 2,82 %) było reprezentowanych w Sejmie bez przedstawienia ich stanowiska, https://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2021.pdf. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 18-19. Zob. również wciąż aktualna ocena przeprowadzona przez Frank Boldt Foundation (2016), *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective* [Lobbying – ryzyko czy szansa? Regulacja lobbingu w perspektywie polskiej, słowackiej i czeskiej]. Potrzeby zwiększenia przejrzystości w kontaktach parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wpłynąć na proces legislacyjny, dotyczy również istniejące od dawna zalecenie GRECO, które do tej pory nie zostało spełnione przez Polskę, zob. GRECO, Czwarta runda ewaluacyjna – projekt raportu zgodności, s. 3–5.

¹³² *Ibidem*, zob. również Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19.

¹³³ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, zalecenie (viii) i pkt 65.

¹³⁴ Por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19, kiedy prace techniczne mające na celu wprowadzenie znormalizowanego systemu zostały już podjęte, ale następnie zawieszono.

¹³⁵ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, (M.P. z 2018 r. poz. 12).

¹³⁶ Nowej polskiej ustawie o przeciwdziałaniu korupcji towarzyszyło rzekomo nowe rozporządzenie w sprawie oświadczeń o stanie majątkowym. Zgodnie z informacjami otrzymanymi w kontekście wizyty w Polsce wnioski zainteresowanych stron o dostęp do dokumentów dotyczących tego rozporządzenia zostały odrzucone.

¹³⁷ Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

¹³⁸ GRECO, Piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny, zalecenia x oraz xi, pkt 72 i 78.

¹³⁹ *Ibid.* por. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 19, gdzie wskazano, że używa się co najmniej 16 różnych formularzy. Przepisy dotyczące oświadczeń o stanie majątkowym są rozproszone w kilku aktach ustawodawczych.

Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi infolinię służącą do anonimowego informowania przez obywateli¹⁴⁰. Nie ma jednak dostępnych analitycznych danych na temat wykorzystania i skuteczności tej infolinii w praktyce¹⁴¹. W celu transpozycji odpowiedniej dyrektywy UE przygotowany jest nowy projekt ustawy o ochronie sygnalistów¹⁴². Proces legislacyjny znajduje się nadal na poziomie rządowym i nie jest dostępny żaden harmonogram przyjęcia tego aktu prawnego¹⁴³. Do czasu wprowadzenia zmian w obecnych przepisach dotyczących sygnalistów ochronę sygnalistów regulują różne przepisy prawne¹⁴⁴.

Nowe środki mają na celu zwiększenie przejrzystości zasad finansowania partii politycznych, przy czym pojawiły się obawy dotyczące kampanii wyborczych. Ustawę o partiach politycznych znowelizowano w drodze zmian w kodeksie karnym¹⁴⁵, ustanawiając obowiązek prowadzenia przez partie polityczne aktualnego rejestru darowizn¹⁴⁶ oraz rejestru umów partii politycznych¹⁴⁷. Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony oceniają potencjał rejestrów w zakresie zwiększenia przejrzystości finansów partii politycznych jako krok we właściwym kierunku¹⁴⁸. Urząd Ochrony Danych Osobowych zgłosił jednak obawy, że ujawnienie tożsamości darczyńców w rejestrze darowizn umożliwiłoby ustalenie ich przynależności politycznej¹⁴⁹. Ponadto wyłączenie z rejestru indywidualnych darowizn na

¹⁴⁰ Informacje przekazane przez Polskę na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 24. Nie przedstawiono żadnych danych dotyczących skuteczności i wykorzystania numeru interwencyjnego.

¹⁴¹ Według informacji otrzymanych przez rząd na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne informuje o swoich działaniach antykorupcyjnych, w tym o skuteczności wszystkich kanałów dokonywania zgłoszeń wspieranych przez tę agencję, w swoim rocznym raporcie, który jest dostarczany najważniejszym organom wykonawczym w Polsce i publicznie dostępny.

¹⁴² W październiku 2021 r. rozpoczęto rządowe konsultacje międzyresortowe dotyczące projektu ustawy.

¹⁴³ Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. Polska musi jeszcze dokonać transpozycji dyrektywy UE o ochronie sygnalistów. Termin transpozycji do prawa krajowego upłynął 17 grudnia 2021 r.

¹⁴⁴ Polska poinformowała, że sygnaliści są objęci ochroną na podstawie ogólnych przepisów prawa pracy oraz przepisów chroniących pracowników-sygnalistów przed odwetem, takich jak przepisy przeciwdziałające dyskryminacji oraz przepisy zakazujące mobbingu w miejscu zatrudnienia; w przeglądzie prawa stwierdzono jednak, że skuteczność przepisów zawartych w kodeksie pracy w praktyce jest niska i obejmuje tylko część osób pracujących. Zob. ONZ, Konferencja państw stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2015), Grupa ds. przeglądu wdrażania – Polska, s. 5, a także OECD (2015), *Poland: Follow up to the Phase 3 Report and Recommendations* [Działania następcze po raporcie i zaleceniach 3 etapu], s. 5 i 29.

¹⁴⁵ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.).

¹⁴⁶ Nowy art. 25 ust. 6–13 ustawy o partiach politycznych. Rejestr darowizn ma formę elektroniczną, można go przeszukiwać i jest udostępniany w biuletynie informacji publicznych prowadzonym przez partie polityczne; zawiera informacje tylko o darowiznach, które przekraczają kwotę około 2 500 EUR (tj. 10 000 PLN), przekazanych przez daną osobę w ciągu jednego roku, z wyłączeniem składek członkowskich. W przypadku niewywiązania się z nowego obowiązku stosowana jest administracyjna kara pieniężna (równa 50 % kwoty dokonanych płatności).

¹⁴⁷ Nowy art. 27 lit. a)–c) ustawy o partiach politycznych; art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.). Rejestr umów ma formę elektroniczną i jest udostępniany publicznie. Rejestr zawiera informacje o numerze umowy, dacie i miejscu podpisania umowy, okresie obowiązywania umowy i ich przedstawicielach, przedmiocie, wartości i trybie umowy. W przypadku niewywiązania się z nowego obowiązku stosuje się takie same administracyjne kary pieniężne, jak w przypadku rejestru darowizn, zob. przypis powyżej.

¹⁴⁸ Korzystny potencjał, szczególnie w przypadku rejestru umów, dostrzega się w sytuacjach, w których wnioski o dostęp do dokumentów nie prowadziłyby do ujawnienia informacji publicznych. Informacje otrzymane od Fundacji Batorego w kontekście wizyty w Polsce. Zob. również w tym kontekście powiązana publikacja Fundacji Batorego (2017), *Finanse polskich partii*, s. 151.

¹⁴⁹ Zob. pismo Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do Kancelarii Sejmu z 30 czerwca 2021 r. Rejestr zawiera dane osobowe, w tym nazwisko i adres osoby przekazującej darowiznę, datę przekazania i kwotę darowizny.

rzecz Funduszu Wyborczego wzbudziło wątpliwości co do skutków nowych przepisów w praktyce¹⁵⁰, ponieważ Fundusz Wyborczy jest jedynym źródłem środków wykorzystywanych do finansowania kampanii wyborczych. Znowelizowana ustawa o partiach politycznych weszła w życie 1 lipca 2022 r.¹⁵¹ Ponadto we wrześniu 2021 r. jeden z sądów orzekł, że prokuratura ma wznowić dochodzenia w sprawie tzw. wyborów kopertowych z maja 2020 r., które dotyczą zarzutów sprzeniewierzenia środków publicznych¹⁵².

„Klauzule bezkarności” w przepisach dotyczących zamówień publicznych, wprowadzone po raz pierwszy w czasie pandemii COVID-19, wzbudziły obawy dotyczące ewentualnego ryzyka korupcji. W czasie pandemii wprowadzono kilka tymczasowych zwolnień od odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej za nadużycie władzy przez urzędników publicznych („klauzule bezkarności”), którzy zarządzają funduszami publicznymi lub dokonują zakupów sprzętu, usług i innych zasobów¹⁵³. Po nieuchwaleniu przedłużenia tych czasowych zwolnień poza wcześniej wprowadzony ograniczony zakres czasowy do Trybunału Konstytucyjnego wniesiono sprawę o zbadanie, czy przestępstwo nadużycia władzy przez funkcjonariuszy publicznych, określone w kodeksie karnym, jest w takich okolicznościach zgodne z Konstytucją. Sprawa ta wciąż oczekuje na rozpatrzenie¹⁵⁴. Również w niedawnym projekcie ustawy w sprawie pomocy dla uchodźców z Ukrainy¹⁵⁵ zaproponowano podobną klauzulę bezkarności, wyłączającą odpowiedzialność karną w czasie wojny; klauzula ta została jednak

¹⁵⁰ O ile darowizny indywidualne na rzecz partii rzadko przekraczały 10 % rocznych przychodów partii politycznych, o tyle darowizny indywidualne na rzecz Funduszu Wyborczego odgrywały w przeszłości ważniejszą rolę w finansowaniu, stanowiąc ok. 40 % przychodów Funduszu w latach 2011–2016, jak informuje Fundacja Batorego (2017), s. 146.

¹⁵¹ Art. 15 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (14 października 2021 r.).

¹⁵² Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 26. To orzeczenie z 29 września 2021 r. uchyla decyzję Prokuratury Okręgowej w Warszawie o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie zarzutów przekroczenia uprawnień przez premiera i inne osoby w związku z bezprawnym zarządzeniem przygotowań do wyborów prezydenckich i wyrządzeniem szkody o znacznych rozmiarach oraz fałszowaniem wyborów. Zob. również raport Najwyższej Izby Kontroli (2021), w którym stwierdzono, że organizacja i przygotowanie wyborów nie miały wystarczającej podstawy prawnej. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstw przy organizacji wyborów prezydenckich z udziałem osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze. Następnie uniemożliwiono kilka prób wszczęcia dochodzeń, w tym również w drodze wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko aktywnym w tym zakresie prokuratorom. Zarzuty dotyczą wydatkowania środków publicznych w wysokości około 15 mln EUR (70 mln PLN).

¹⁵³ Centralne Biuro Antykorupcyjne jest odpowiedzialne za antykorupcyjne aspekty rządowej „Tarczy antykryzysowej”, zapewniającej wsparcie finansowe dla mikro, małych, średnich oraz dużych przedsiębiorstw w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19. Zwolnienia od odpowiedzialności karnej zostały włączone w szczególności do: art. 10 lit. c) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, przyjętej w marcu 2020 r. (obowiązującej przez 180 dni w okresie od 8 marca 2020 r. do 4 września 2020 r.); art. 76 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, przyjętej w kwietniu 2020 r. oraz art. 10 lit. d) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw; zmianę zaproponowano w sierpniu 2020 r. (nie została przyjęta).

¹⁵⁴ Sprawę wszczęła grupa członków parlamentu w związku z art. 231 i 296 kodeksu karnego, więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli przepisy te zostaną uznane za niekonstytucyjne, wyrok taki może mieć daleko idące konsekwencje dla regulacji dotyczących zwalczania korupcji, stanowiąc istotny precedens.

¹⁵⁵ Zmiana ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (marzec 2022), weszła w życie 26 marca 2022 r. z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r.

odrzucona ze względu na wzmożoną uwagę opinii publicznej i mediów¹⁵⁶. Takie zwolnienia od odpowiedzialności karnej niosą ze sobą ryzyko korupcji i mogą sprzyjać nadużywaniu władzy politycznej i administracyjnej ze względu na brak środków odstrasżających i poczucie bezkarności.

III. WOLNOŚĆ MEDIÓW I PLURALIZM MEDIÓW

Zgodnie z Konstytucją na straży interesu publicznego w dziedzinie radiofonii i telewizji stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), której członkowie są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Wolność prasy i innych środków komunikacji społecznej jest chroniona konstytucyjnie. Ustawa o radiofonii i telewizji oraz ustawa – Prawo prasowe zapewniają, odpowiednio, ramy prawne dla organu regulacyjnego ds. mediów – Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) oraz gwarancje niezależności dziennikarskiej. Ustawę o radiofonii i telewizji znowelizowano w celu transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹⁵⁷ i włączono do niej dalsze przepisy dotyczące przejrzystości własności mediów¹⁵⁸.

Zmiany w ramach prawnych przyczyniły się do wzmocnienia ustawowych gwarancji niezależności organu regulacyjnego ds. mediów. Ustawodawstwo transponujące zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych przyjęto 11 sierpnia 2021 r. w drodze zmiany ustawy o radiofonii i telewizji. Nowelizacja obejmowała przepisy dotyczące niezależności organu regulacyjnego ds. mediów i polegała w szczególności na uczynieniu procedury odwoływania jego członków bardziej rygorystyczną¹⁵⁹. W szczególności wprowadzono w jej ramach wymóg, aby Prezydent RP potwierdził wygaśnięcie kadencji członków KRRiT po głosowaniach w obu izbach parlamentu zakończonych negatywnym wynikiem. Obie uchwały, jak i ewentualne potwierdzenie przez Prezydenta, będą wymagały uzasadnienia. Pomimo zabezpieczeń prawnych, jak zauważają różne zainteresowane strony, istnieją wyzwania związane z bliskimi relacjami politycznymi niektórych członków KRRiT z partią rządzącą, co może podważać niezależność tego organu¹⁶⁰. Znajduje to również odzwierciedlenie w monitorze pluralizmu mediów z 2022 r., w którym stwierdzono, że istniejące procedury powoływania nie zapewniają skutecznego ograniczenia nacisków politycznych¹⁶¹. Ponadto wykaz obowiązków organu regulacyjnego ds. mediów został rozszerzony w celu dostosowania go do zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach

¹⁵⁶ Informacje otrzymane od Amnesty International, Forum Obywatelskiego Prawa i Społeczeństwa, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Batorego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Izby Adwokackiej w kontekście wizyty w Polsce.

¹⁵⁷ Pełna transpozycja dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych została zgłoszona Komisji w listopadzie 2021 r.

¹⁵⁸ Polska zajmuje obecnie 66 miejsce w światowym rankingu wolności prasy Reporterów bez Granic; w ubiegłym roku była na 64 miejscu.

¹⁵⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, członkowie KRRiT mogą być odwołani z funkcji przez właściwy organ uprawniony do ich powoływania w przypadku: zrzeczenia się swej funkcji, choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji, skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu.

¹⁶⁰ Uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.; uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.; uwagi przekazane przez Civicus na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁶¹ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 12.

medialnych, na przykład w odniesieniu do działań związanych z platformami udostępniania plików wideo.

Niedawne wydarzenia dotyczące koncesji na działalność wskazują na istniejące zagrożenia dla pluralizmu mediów. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z ubiegłego roku¹⁶², istnieją obawy dotyczące ograniczenia pluralizmu mediów w drodze zmian wymogów dotyczących uzyskania koncesji. Proponowane zmiany ustawodawcze¹⁶³, pozwalające na nieprzydzielenie koncesji na nadawanie operatorom bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanym przez podmioty zarejestrowane poza EOG, spotkały się z wetem Prezydenta, a zatem nie stały się częścią polskiego porządku prawnego. Podnoszono również obawy dotyczące braku przejrzystości procesu legislacyjnego dotyczącego tych poprawek¹⁶⁴. Kontrowersje wokół przedłużenia koncesji na nadawanie zarówno stacji TVN24, jak i TVN7¹⁶⁵ ukazują zagrożenia związane z funkcjonowaniem niezależnych podmiotów medialnych¹⁶⁶. W przypadku TVN24 KRRiT zdecydowała się na przedłużenie koncesji, ale dopiero po 18 miesiącach, a koncesja TVN7 została przedłużona po ponad 12 miesiącach od złożenia wniosku o przedłużenie. Wprawdzie obie koncesje zostały ostatecznie przedłużone na okres 10 lat, ale postępowanie administracyjne prowadzone przez KRRiT zostało uznane za szczególnie długie, mimo że ustawa o radiofonii i telewizji przewiduje uproszczoną procedurę rozpatrywania wniosków o przedłużenie koncesji¹⁶⁷. Ponadto przy przedłużaniu koncesji dla TVN24 KRRiT wydała uchwałę powielającą uzasadnienie wyżej wymienionego problematycznego wniosku ustawodawczego¹⁶⁸.

Przyjęto dalsze zobowiązania dotyczące przejrzystości własności mediów. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. odnotowano średnie ryzyko w odniesieniu do przejrzystości własności mediów, wskazując, że opinia publiczna ma mniej ułatwiony dostęp do odpowiednich danych dotyczących własności lub finansów niż władze. W ramach wprowadzonych w 2021 r. zmian w ustawie o radiofonii i telewizji transponujących zmienioną dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych rozszerzono zakres obowiązków dostawców usług medialnych w zakresie przejrzystości¹⁶⁹. Nowe przepisy obejmują obowiązek udostępniania informacji o beneficjentach rzeczywistych i rejestrowania tych

¹⁶² Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 21.

¹⁶³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, złożony do Sejmu w dniu 7 lipca 2021 r.

¹⁶⁴ Uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁶⁵ Należącego do grupy TVN, która należy do spółki Discovery z USA.

¹⁶⁶ Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji wniosek należy złożyć nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem bieżącej koncesji. W ustawie nie sprecyzowano terminu na wydanie decyzji przez organ regulacyjny ds. mediów. Można zakładać, że krajowy organ regulacyjny ds. mediów wyda decyzję dotyczącą nowej koncesji przed wygaśnięciem bieżącej koncesji. Istnieją również alternatywne interpretacje dotyczące procedur i terminów przewidzianych na przedłużenie koncesji na nadawanie. Zob. International Press Institute z 4 marca 2022 r., *How „licence wars” curb Poland’s free media (Gazeta Wyborcza)* [Jak „wojny koncesyjne” ograniczają wolne media w Polsce (Gazeta Wyborcza)].

¹⁶⁷ Uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Zob. również *Gazeta Prawna* (2021), *Czy naprawdę stać nas na kolejne kosztowne naruszenia prawa?*.

¹⁶⁸ *Business Insider* (2022), *Polska koncesja TVN24 przedłużona. KRRiT przyjęła uchwałę, która ma cel taki jak lex TVN*.

¹⁶⁹ Pisemne uwagi od KRRiT otrzymane w kontekście wizyty w Polsce.

informacji w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych¹⁷⁰.

Wyrażane są obawy co do niezależności polskich mediów publicznych. Po reformie z 2016 r.¹⁷¹ kompetencje związane z mediami publicznymi są rozdzielone między Radę Mediów Narodowych (RMN)¹⁷² i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT). Zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi RMN jest organem właściwym do powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej (TVP), Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej¹⁷³. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. odnotowano wysokie ryzyko w odniesieniu do niezależności zarządzania mediami publicznymi i ich finansowania, nawiązując do wsparcia kierownictwa mediów publicznych dla sekciarstwa politycznego, jak również wskazując na kwestie związane z uzasadnieniem i nieprzejrzystością finansowania mediów publicznych. Jeśli chodzi o organ regulacyjny ds. mediów, KRRiT posiada uprawnienia związane z kartami powinności misyjnych mediów publicznych i ich rocznymi planami programowymi i finansowymi, a także z oceną rocznych sprawozdań dotyczących wypełniania ich misji publicznej. Jak wynika z doniesień zainteresowanych stron i z monitora pluralizmu mediów, KRRiT wydaje się jednak niechętna do reagowania na niewyważone doniesienia mediów publicznych, co wyraźnie kontrastuje z przypadkami ostrych reakcji na doniesienia rozpowszechniane przez niezależne media prywatne¹⁷⁴. Jak zwróciła uwagę jedna z zainteresowanych stron, obecny podział kompetencji między KRRiT i RMN ogranicza zdolność KRRiT do wypełniania jej konstytucyjnej misji ochrony wolności słowa i prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji¹⁷⁵. W 2021 r. nie odnotowano żadnych zmian legislacyjnych dotyczących dystrybucji reklam państwowych, ale – jak potwierdzono w sprawozdaniu w sprawie pluralizmu mediów z 2022 r. – wyzwania dotyczące ich sprawiedliwej i przejrzystej dystrybucji nadal istnieją¹⁷⁶. Dotyczą one w szczególności kierowania reklam państwowych do mediów przychylnych rządowi¹⁷⁷.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego wpłynęło negatywnie na prawo dostępu do informacji, w szczególności przez organizacje humanitarne i dziennikarzy. Po wprowadzeniu 2 września 2021 r. stanu wyjątkowego na obszarze sąsiadującym z granicą polsko-białoruską, obszar ten został wyłączony z wszelkiej kontroli mediów; nie przewidziano systemu akredytacji umożliwiającego dostęp dziennikarzom.¹⁷⁸ Pojawiły się doniesienia

¹⁷⁰ Ibidem. Rejestr jest dostępny w internecie i można się z nim zapoznać pod następującym adresem: <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>.

¹⁷¹ Oficjalny komunikat Sejmu z 7 lipca 2016 r.

¹⁷² Zgodnie z tą ustawą Rada składa się z pięciu członków, z których trzech jest powoływanych przez Sejm, a dwóch przez Prezydenta RP na sześcioletnią kadencję. Prezydent powołuje członków Rady spośród kandydatów zgłoszonych przez największe parlamentarne grupy opozycyjne.

¹⁷³ W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał wykluczenie KRRiT z procesu powoływania organów zarządzających mediami publicznymi za niezgodne z Konstytucją. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie K 13/16.

¹⁷⁴ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 8; uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.; uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 80.

¹⁷⁵ Zob. raport Fundacji Batorego (2021), *Upolitycznienie KRRiT*.

¹⁷⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce; Monitor pluralizmu mediów z 2022 r., Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 17 oraz uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁷⁷ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 17.

¹⁷⁸ Media i organizacje pozarządowe donosiły również o innych przypadkach „brutalnych” zatrzymań dziennikarzy na tym obszarze, które zostały nagrane na wideo. Zob. w szczególności: Onet.pl z 21 listopada

o zatrzymaniu dziennikarzy, w kilku przypadkach dziennikarze zostali poinformowani przez policję, że za relacjonowanie wydarzeń ze strefy stanu wyjątkowego grozi im odpowiedzialność karna¹⁷⁹, a niektórzy zostali ukarani za swoją działalność grzywną¹⁸⁰. Sąd Najwyższy uniewinnił dziennikarzy, w stosunku do których stwierdzono naruszenie tych przepisów, uznając zakaz wprowadzony przez rząd za nieproporcjonalny i niekonstytucyjny¹⁸¹. Inne przepisy dotyczące sytuacji na białoruskiej granicy¹⁸² pozwoliły straży granicznej na udzielenie dostępu do strefy wybranym mediom, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej kontroli nad przemieszczaniem się dziennikarzy w tej strefie¹⁸³. Ogółem ograniczenia te uznane zostały za zagrożenie dla wolności prasy przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁸⁴, jak również przez przedstawicieli mediów i stowarzyszeń dziennikarskich, którzy wydali w tym zakresie otwarte oświadczenie¹⁸⁵.

Sytuacja w środowisku zawodowym dziennikarzy wciąż się pogarsza¹⁸⁶. W ustawie o radiofonii i telewizji oraz ustawie – prawo prasowe¹⁸⁷ przewidziano ochronę niezależności dziennikarskiej. Mechanizmy samoregulacyjne nie są w środowisku dziennikarskim rozwinięte, co, jak zauważają zainteresowane strony, nie służy poprawie sytuacji w środowisku zawodowym dziennikarzy¹⁸⁸. Chociaż dziennikarze są nadal narażeni na przemoc fizyczną i zniewagi słowne, w tym podczas relacjonowania protestów publicznych¹⁸⁹, zgodnie ze światowym rankingiem wolności prasy z 2022 r. poziom przemocy uległ obniżeniu. Niemniej w rankingu tym uznano, że ochrona dziennikarzy i ich praw podczas protestów pozostaje

2021 r. *Nagrania z zatrzymania dziennikarzy. „Się, k***a, odechce fotografowania”*, wraz z nagraniem wideo, oraz oświadczenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, *Brutalne zatrzymanie dziennikarzy przez żołnierzy pod Michałowem. HFPC występuje z pismem do Ministra Obrony Narodowej.*

¹⁷⁹ W szczególności za przebywanie w strefie zabronionej i za rzekome filmowanie infrastruktury granicznej, Europejska Federacja Dziennikarzy, uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 83. Reporterzy bez Granic (2021), *Polscy żołnierze nie mogą traktować dziennikarzy tak, jakby panowała dyktatura wojskowa*, zob. również część IV poniżej.

¹⁸⁰ 27 września 2021 r. dziennikarze zostali zatrzymani podczas podążania za autobusem Straży Granicznej przewożącym migrantów w kierunku granicy, przypuszczalnie w celu wywiezienia tej grupy z powrotem na terytorium Białorusi; o czym doniosła m.in. Europejska Federacja Dziennikarzy; zob. uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 83.

¹⁸¹ Wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie I KK 171/21 (zob. również część IV poniżej). Sąd Najwyższy uznał środki określone w dekreście rządowym, opartym na rozporządzeniu Prezydenta RP o stanie wyjątkowym, za zbyt szerokie.

¹⁸² Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej.

¹⁸³ Komunikat prasowy Straży Granicznej z 1 grudnia 2021 r. Brak jest jasnych kryteriów regulujących ostateczną decyzję podjętą w tym zakresie.

¹⁸⁴ Uwagi przekazane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 10; list otwarty Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 września 2021 r. do Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów; Reporterzy bez Granic.

¹⁸⁵ Stowarzyszenie dziennikarzy wydało otwarte oświadczenie, w którym wyraziło zaniepokojenie tą kwestią; zob. np. Tygodnik Powszechny z 14 września 2021 r., gdzie przytoczono to oświadczenie.

¹⁸⁶ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 23-24.

¹⁸⁷ W szczególności art. 10 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe z dnia 26 stycznia 1984 r. określa, że „[d]ziennikarz ma prawo odmówić wykonania polecenia służbowego, jeżeli oczekuje się od niego publikacji, która łamie zasady rzetelności, obiektywizmu i staranności zawodowej”.

¹⁸⁸ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r., Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski, s. 17 oraz uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 84.

¹⁸⁹ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2022), uwagi przekazane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 9; uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s.17.

niewystarczająca¹⁹⁰. Społeczność mediów informacyjnych jest nadal¹⁹¹ narażona na zagrożenia wynikające ze strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)¹⁹². Od lipca 2021 r. na platformie Mapping Media Freedom opublikowano 24 zgłoszenia, a 14 z nich dotyczyło incydentów prawnych związanych z dziennikarzami. W okresie tym na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano 17 wpisów, z czego 14 dotyczyło incydentów prawnych, a pięć – szykanowania i przemocy psychicznej¹⁹³. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. ryzyko związane z zawodem dziennikarza, normami dziennikarskimi i ochroną dziennikarzy oceniono jako średnie¹⁹⁴. Ponadto niedawny projekt aktu prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości stwarza ryzyko naruszenia wolności słowa w internecie, co budzi obawy wydawców¹⁹⁵. W rzeczonej ustawie ustanowiony zostałby między innymi organ publiczny, który działałby jako organ odwoławczy w przypadku decyzji dotyczących moderowania treści podejmowanych przez platformy internetowe¹⁹⁶.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Polska jest demokratyczną republiką parlamentarną, z Prezydentem wybieranym w wyborach bezpośrednich oraz z dwuizbowym parlamentem (Sejm i Senat). 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. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podporządkowanym Sejmowi, działającym zgodnie z zasadami kolegialności.

Istotne reformy wciąż są często uchwalane z pominięciem procedur, które wymagają przeprowadzenia odpowiednich konsultacji. Z praktyki wynika, że rządowa ścieżka

¹⁹⁰ Reporterzy bez Granic, Polska.

¹⁹¹ Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 24.

¹⁹² Na przykład przeciwko dziennikarzom Gazety Wyborczej zostały wytoczone 63 powództwa przez osoby blisko związane z partią rządzącą. Również według danych Onet.pl środki masowego przekazu kierowane przez Ringier Axel Springer były od 2015 r. pozywane 79 razy i stały w obliczu 17 spraw karnych wszczętych przez osoby lub instytucje blisko związane z partią rządzącą. Zob. uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹⁹³ Link i dane zostaną zaktualizowane; Mapping Media Freedom – Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (ecpmf.eu).

¹⁹⁴ Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski;

¹⁹⁵ Zob. otwarte oświadczenie 12 organizacji praw człowieka i organizacji branżowych apelujących o zaniechanie prac nad projektem ustawy o wolności słowa w serwisach społecznościowych. Prawo.pl z 24 stycznia 2022 r., *Organizacje nie chcą ustawy o „wolności słowa w internecie”*, w którym przytoczono oświadczenia przedstawicieli sektora przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych na powyższy temat.

¹⁹⁶ Ustawa umożliwiłaby np. również zmuszanie platform internetowych do usuwania, na żądanie władz państwowych, określonych treści lub blokowania działań użytkowników mediów społecznościowych. Ponadto prokuratura mogłaby blokować treści, które naruszają obowiązujące prawo. Wyrażono zaniepokojenie, że projekt ustawy może wprowadzić pewną formę cenzury internetu, i podnoszono obawy co do jego zgodności z ramami prawnymi UE. Zob. komunikat prasowy Ministerstwa Sprawiedliwości z 7 stycznia 2022 r. Projekt ustawy podlega jeszcze zatwierdzeniu przez rząd (por. projekt ustawy UD293). Zob. również Rzeczpospolita z 24 stycznia 2022 r.; Prawo.pl z 24 stycznia 2022 r., gdzie przytoczono oświadczenia przedstawicieli sektora przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych na powyższy temat.

legislacyjna, z którą wiąże się obowiązek konsultacji publicznych, często nie jest wykorzystywana, a ustawy są regularnie przedkładane przez grupy członków parlamentu¹⁹⁷. Ze względu na takie podejście duża część ustaw nie jest poddawana odpowiednim konsultacjom publicznym¹⁹⁸. Praktyka ta właściwie uniemożliwia zainteresowanym stronom przedstawienie opinii na temat projektu ustawy, i często odsuwa możliwość zajęcia stanowiska do czasu przekazania ustawy do Senatu¹⁹⁹. Wszystko to w coraz większym stopniu wpływa na jakość ustawodawstwa. Kwestia ta została poruszona w kontekście zaleceń krajowych z 2019 i 2020 r. w ramach europejskiego semestru, do których nadal się nie odniesiono²⁰⁰. W ramach KPO Polska zobowiązała się do przyjęcia zmiany Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, w drodze której wprowadzone zostaną obowiązkowa ocena skutków i konsultacje publiczne w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez posłów i senatorów, a korzystanie z procedury przyspieszonej zostanie ograniczone do właściwie określonych i wyjątkowych przypadków, w celu ustanowienia lepszych i bardziej stabilnych ram prawnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że postrzegany poziom skuteczności ochrony inwestycji przez prawo i sądy jest wśród przedsiębiorstw bardzo niski²⁰¹.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. w Polsce na wykonanie czekało 38 kluczowych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁰². W tym czasie w Polsce wskaźnik kluczowych wyroków oczekujących na wykonanie z ostatnich dziesięciu lat wynosił 48 %, a średni czas oczekiwania na wykonanie wyroków sięgał 5 lat i 10 miesięcy²⁰³. Najstarszy kluczowy wyrok, oczekujący na wykonanie od 17 lat, dotyczy przewlekłości postępowań

¹⁹⁷ W 2021 r. 22 % ustaw uchwalono w ramach ścieżki legislacyjnej z udziałem posłów, a 56 % ustaw w ramach ścieżki rządowej nie było konsultowanych. Por. Grant Thornton, *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, wydanie z 2022 r.

¹⁹⁸ Grant Thornton, wydanie z 2022 r. Wyrazistym przykładem jest ostatnia reforma prawa podatkowego, w której w przypadku ośmiu z dziewięciu składających się na nią ustaw nie ma dowodów na przeprowadzenie konsultacji publicznych (stan z lutego 2022 r.). Zob.: oświadczenie Pracodawców RP z 12 października 2021 r.

¹⁹⁹ Ten stan rzeczy potwierdzili przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce, która odbyła się w 14–16 marca 2022 r. Uwagi ENNHRI przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 408.

²⁰⁰ Ten stan rzeczy potwierdzili przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce. Zob. również uwagi ENNHRI przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 408.

²⁰¹ Tylko 24 % przedsiębiorstw ma bardzo dużą lub stosunkowo dużą pewność co do skuteczności ochrony inwestycji w Polsce, podczas gdy 65 % przedsiębiorstw jest albo stosunkowo niepewnych, albo bardzo niepewnych. Głównymi przywoływanymi przez przedsiębiorstwa powodami w tym względzie są częste zmiany ustawodawstwa lub obawy dotyczące jakości procesu stanowienia prawa, jak również nieprzewidywalne, nieprzejrzyste postępowanie administracji oraz trudności w zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu; obawy dotyczące jakości, skuteczności lub niezależności wymiaru sprawiedliwości również odgrywają tu pewną rolę, zob. wykresy 54 i 55 tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE z 2022 r.

²⁰² Przyjęcie niezbędnych środków wykonawczych w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest nadzorowane przez Komitet Ministrów Rady Europy. Zgodnie z praktyką Komitetu sprawy przeciwko państwu, które wymagają podobnych środków wykonawczych, zwłaszcza środków o charakterze ogólnym, są klasyfikowane do jednej grupy i rozpatrywane łącznie. Pierwszą sprawę w grupie wyznacza się jako sprawę kluczową w kontekście nadzoru nad środkami o charakterze ogólnym, a powtarzające się sprawy w ramach grupy można zamknąć, gdy z przeprowadzonej oceny wynika, że zastosowano wszystkie możliwe środki indywidualne niezbędne do zapewnienia zadośćuczynienia skarżącemu.

²⁰³ Wszystkie dane liczbowe zostały obliczone przez European Implementation Network na podstawie liczby spraw, które uznaje się za niezakończone w dniu będącym roczną datą graniczną, tj. 1 stycznia 2022 r. Zob. uwagi przekazane przez European Implementation Network na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 61–62.

przed organami administracyjnymi i sądami oraz braku skutecznego środka odwoławczego²⁰⁴. Na dzień 1 lipca 2022 r. liczba kluczowych wyroków oczekujących na wykonanie wzrosła do 45²⁰⁵.

Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywa zasadniczą rolę strażnika praworządności, choć ograniczają go niewystarczające zasoby. 8 lipca 2021 r. Sejm powołał nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, a 21 lipca 2021 r. Senat wyraził zgodę na jego powołanie, z poparciem zarówno obozu rządzącego, jak i opozycji²⁰⁶. Podobnie jak w poprzednich latach, począwszy od 2016 r., władze publiczne nie zwiększyły budżetu przeznaczanego na Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich na rok 2022, ograniczając tym samym możliwość pełnienia przez niego powierzonej roli²⁰⁷, mimo że Biuro jest intensywnie zaangażowane w sytuację humanitarną na granicy polsko-białoruskiej i udziela pomocy uchodźcom z Ukrainy²⁰⁸. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z organami państwowymi jest nadal utrudniona, między innymi z powodu braku reakcji władz na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich lub nieuwzględnianie jego uwag i zaleceń dotyczących projektów ustaw²⁰⁹. Rzecznik Praw Obywatelskich zachowuje status „A”, przyznany w listopadzie 2017 r. przez Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka ONZ (GANHRI).²¹⁰

Pomimo zarzutów związanych z wykorzystaniem oprogramowania do inwigilacji Pegasus i podobnego oprogramowania szpiegowskiego, prokuratura nie wszczęła dochodzenia. W dniu 21 grudnia 2021 r. media podały²¹¹, że celem oprogramowania Pegasus stał się adwokat²¹². Wykorzystanie takiego oprogramowania przeciwko adwokatom może doprowadzić do naruszenia tajemnicy adwokackiej. Prokuratura odmówiła przeprowadzenia dochodzenia w tych sprawach²¹³. Zainteresowane strony wyraziły poważne obawy na ten temat, zwracając uwagę na prawdopodobieństwo inwigilowania w ten sposób większej liczby prawników²¹⁴. Wśród rzekomych celów byli podobno także prokurator i dwóch członków

²⁰⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 1 lutego 2005 r., Beller/Polska, 51837/99.

²⁰⁵ Dane według internetowej bazy danych Rady Europy (HUDOC).

²⁰⁶ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 lipca 2021 r.

²⁰⁷ Oświadczenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich złożone i dołączone do uwag ENNHRI przekazanych na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

²⁰⁸ Informacje przedstawione w kontekście wirtualnej wizyty w Polsce przez przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Zob. również uwagi ENNHRI przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r., s. 407–408.

²⁰⁹ Zob. uwagi przekazane przez ENNHRI na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

²¹⁰ Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (GANHRI), Podkomitet ds. Akredytacji, sprawozdanie dot. akredytacji z 27 kwietnia 2022 r.

²¹¹ Pierwszą informację o tej sytuacji opublikowała agencja Associated Press (2021), *AP Exclusive: Polish opposition due hacked with NSO spyware* [Polska opozycja zhakowana oprogramowaniem szpiegowskim NSO].

²¹² Adwokat, o którym mowa, specjalizuje się w reprezentowaniu przed polskimi sądami interesów polityków, w tym byłego przewodniczącego Rady Europejskiej. Zob. także: Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 12, przypis 90.

²¹³ 29 grudnia 2021 r. prokuratura poinformowała prokurator, która według doniesień była ofiarą ataków z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus, że jej zarzuty opierają się na informacjach otrzymanych od producenta jej telefonu. Prokurator odrzucił wnioski o przekazanie odnośnego urządzenia telefonicznego do dalszego badania przez prokuraturę. Zob. RadioZet z 29 grudnia 2021 r., gdzie oświadczenie prokurator, której dotyczy sprawa, przytacza się wraz z oświadczeniem prasowym prokuratury.

²¹⁴ W tym zwracając uwagę na prawdopodobieństwo inwigilowania w ten sposób większej liczby prawników. Zob. oświadczenie Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej z 1 lutego 2022 r. Zob. również uwagi przekazane przez Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej na potrzeby opracowania sprawozdania na temat praworządności.

partii opozycyjnych oraz przedstawiciel świata biznesu²¹⁵. Według doniesień oprogramowanie do inwigilacji Pegasus²¹⁶ zostało zakupione dla Centralnego Biura Antykorupcyjnego, co budzi dalsze obawy dotyczące wykorzystania dochodzeń w sprawie korupcji do celów politycznych. Minister ds. bezpieczeństwa narodowego i spraw obronnych potwierdził fakt nabycia oprogramowania Pegasus²¹⁷. Przedstawiciele koalicji rządzącej poinformowali, że żadna metoda inwigilacji nie może być zastosowana bez uprzedniej zgody sądu²¹⁸. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że kontrola sądowa w tym zakresie jest niewystarczająca i sądy nie wiedzą, jaki rodzaj inwigilacji będzie ostatecznie zastosowany przez organy państwowe²¹⁹. Senat powołał komisję nadzwyczajną do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie tych zdarzeń²²⁰.

Działania rządu na granicy polsko-białoruskiej prowadzone w warunkach stanu wyjątkowego wywołały obawy zainteresowanych stron co do zgodności z Konstytucją i ograniczania praw i wolności podstawowych. 31 sierpnia 2021 r. w związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej rząd zwrócił się do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu wyjątkowego na terytorium dwóch polskich województw położonych przy granicy z Białorusią, ograniczającego szereg praw i wolności konstytucyjnych²²¹ (do 1 grudnia

²¹⁵ Prokurator, o której mowa, jest członkinią stowarzyszenia prokuratorów „Lex Super Omnia”, które zainicjowało dochodzenie karne w sprawie dotyczącej organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r. drogą pocztową (zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 26, przypis 217). Jak potwierdzono w Senacie, jeden z przedmiotowych członków opozycji, w czasie domniemanej inwigilacji opartej na systemie Pegasus, był główną osobą odpowiedzialną za kampanię w wyborach do parlamentu w 2019 r. Przedstawicielem sektora biznesu, który miał być celem ataku, był prezes organizacji „Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej”; zob. Onet.pl z 19 kwietnia 2022 r., *Citizen Lab: kolejna ofiara Pegasus w Polsce*.

²¹⁶ Amnesty International (2022), *Poland: Use of Pegasus spyware to hack politicians highlights threat to civil society* [Polska: wykorzystanie oprogramowania szpiegowskiego Pegasus do ataków na polityków unaocznia zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego]; Amnesty International (2021), *Pegasus Project: massive data leak reveals Israeli NSO Group's spyware used to target activists, journalists, and political leaders globally* [Projekt Pegasus: wielki wyciek danych wskazuje, że oprogramowanie szpiegowskie izraelskiej grupy NSO jest wykorzystywane do śledzenia aktywistów, dziennikarzy i przywódców politycznych na całym świecie].

²¹⁷ Wpolityce.pl z 7 stycznia 2022 r., materiał zawierający wywiad, w którym padła ta deklaracja. 14 stycznia 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła mediom dwie faktury dotyczące środków przydzielonych Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu z „Funduszu Sprawiedliwości” – prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości – na zakup „środków techniki specjalnej”. 7 lutego 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała konferencję prasową, podczas której poinformowała opinię publiczną, że przeprowadzono ponad 7 000 „potencjalnie niebezpiecznych” ataków na urządzenia elektroniczne będące w posiadaniu pracowników Izby, w tym Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Izba nie potwierdziła, czy którykolwiek z tych domniemanych ataków przeprowadzono za pomocą oprogramowania Pegasus. Według niej środki finansowe z „Funduszu Sprawiedliwości” nie mogły być zgodnie z prawem wykorzystane na taki zakup. Zob. protokół z posiedzenia komisji nadzwyczajnej Senatu z 18 stycznia 2022 r.

²¹⁸ Ponadto zwraca się uwagę, że zgodnie z polskim prawem techniki inwigilacji mogą być stosowane wobec osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Jednak prokurator, która miała być inwigilowana oprogramowaniem Pegasus, nie miała w tym okresie statusu osoby podejrzanej ani nie toczyło się w stosunku do niej żadne postępowanie karne.

²¹⁹ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że stosowanie jakiegokolwiek systemu pełnej inwigilacji, takiego jak ten oferowany przez oprogramowanie Pegasus, byłoby niezgodne z polskim prawem.

²²⁰ Komisja ta nie ma uprawnień śledczych. Wniosek o powołanie komisji śledczej nadal czeka na rozpatrzenie przez Sejm. W odniesieniu do Senatu zob. komunikat prasowy z 17 stycznia 2022 r. W odniesieniu do Sejmu odsyła się do projektów wniosków złożonych w Sejmie odpowiednio 11 stycznia 2022 r. i 10 lutego 2022 r.

²²¹ Zgodnie z Konstytucją RP stan wyjątkowy można wprowadzić na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni i tylko raz przedłużyć na czas nie dłuższy niż 60 dni; komunikat prasowy rządu z 31 sierpnia 2021 r. Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta RP, stan wyjątkowy pociągał za sobą m.in. zawieszenie prawa do organizowania i odbywania zgromadzeń i imprez kulturalnych, zakaz przebywania w wyznaczonych

2021 r.). Nie kwestionując stanu wyjątkowego jako takiego, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził zaniepokojenie w związku z nieproporcjonalnym ograniczeniem swobód konstytucyjnych w tym kontekście. Zarazem, ponieważ stan wyjątkowy nie mógł być zgodnie z Konstytucją przedłużony na okres po 1 grudnia 2021 r., Sejm przyjął 17 listopada 2021 r. ustawę upoważniającą Ministra Spraw Wewnętrznych do wprowadzenia zakazu przebywania lub przemieszczania się na obszarze przygranicznym dla wszystkich osób²²². Według Rzecznika Praw Obywatelskich inna ustawa dotycząca sytuacji na białoruskiej granicy budzi poważne zastrzeżenia pod względem konstytucyjności, zwłaszcza w związku z zawieszeniem konstytucyjnych praw i wolności²²³²²⁴.

Najwyższa Izba Kontroli nadal działa w niekorzystnych warunkach. Od 2021 r. Marszałek Sejmu odmawia powołania członków Kolegium NIK, utrudniając w ten sposób skuteczne funkcjonowanie Urzędu²²⁵. Prokurator Generalny wystąpił z wnioskiem o pozbawienie Prezesa NIK immunitetu, który to wniosek jest obecnie rozpatrywany przez Sejm²²⁶. Przedstawiciele NIK zgłosili obawy co do braku skutecznej reakcji prokuratury na wnioski złożone w następstwie kontroli²²⁷. Co więcej, najwyżsi rangą urzędnicy państwowi w Polsce odmawiają współpracy z NIK w kontekście raportów z kontroli²²⁸. Od 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli („NIK”) przygotowała szereg raportów z kontroli, w których wyrażono zaniepokojenie możliwymi przypadkami sprzeniewierzenia środków publicznych i niegospodarności organów publicznych, w szczególności Ministerstwa Sprawiedliwości²²⁹

miejscach, obiektach i na wyznaczonych obszarach oraz ograniczenie dostępu do informacji publicznych dotyczących działań prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym; komunikat prasowy Prezydenta RP z 1 października 2021 r.

²²² Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzone zakazy zostały zniesione z dniem 1 lipca 2022 r. Według polskiego rządu środki te zostały wprowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

²²³ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. Komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 października 2021 r.

²²⁴ Komunikat prasowy Straży Granicznej z 1 grudnia 2021 r. Brak jest jasnych kryteriów regulujących ostateczną decyzję podjętą w tym zakresie.

²²⁵ Zob. wezwanie Prezesa NIK skierowane do Marszałek Sejmu, ponawiające wniosek o powołanie kilku nowych członków Kolegium NIK, z 3 sierpnia 2021 r. Zob. również protokół z posiedzenia sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 8 marca 2022 r., na którym omawiano tę sytuację. W celu uzyskania dodatkowych informacji zob. również Tok.Fm z 23 września 2021 r. Należy zauważyć, że w czerwcu 2022 r. w skład Kolegium NIK wchodziło 9 członków, podczas gdy zgodnie z ustawą istnieje 19 stanowisk.

²²⁶ Komunikat prasowy Biura Prokuratora Krajowego z 23 lipca 2021 r. Wniosek ten został złożony m.in. w związku z rzekomo nieprawdziwymi informacjami podanymi w oświadczeniach o stanie majątkowym przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²²⁷ Informacje przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli podczas wizyty krajowej w Polsce, która odbyła się w kontekście przygotowania sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Zob. również raport z kontroli nr P/20/03 z 30 września 2021 r.

²²⁸ Marszałek Sejmu dwukrotnie odmówił stawienia się przed NIK. Zob. oświadczenie Marszałek Sejmu z 16 lutego 2022 r.

²²⁹ Raport z kontroli nr P/20/037 z 30 września 2021 r. pn. „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości”. Raport stwierdza, że tylko 38 % środków w ramach Funduszu zostało wykorzystanych w sposób zgodny z ustawowymi celami Funduszu, tj. do zapewnienia pomocy ofiarom przestępstw. Pozostała część środków przydzielonych do Funduszu wykorzystano na finansowanie innych działań budzących zastrzeżenia NIK. W ogólnym ujęciu, przedmiotem ewentualnego sprzeniewierzenia środków publicznych było 280 mln PLN (ok. 63 mln EUR). Według NIK, pomimo wezwania do podjęcia działań w związku z ustaleniami z kontroli i upływu ustawowych terminów, ani Premier, ani Wicepremier nie zareagowali na wezwanie do podjęcia działań. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego stwierdził, że nie posiada ono kompetencji, aby podjąć działania. Możliwe sprzeniewierzenie środków publicznych w związku z Funduszem Sprawiedliwości – podlegającym wyłącznie

i organów odpowiedzialnych za wykonanie budżetu państwa²³⁰. Choć NIK wyraził na forum Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli²³¹ obawy dotyczące rozwoju sytuacji, która negatywnie wpływa na jego niezależność, organy państwowe nie podjęły do tej pory żadnych kroków zmierzających do naprawy sytuacji.

Spółeczeństwo obywatelskie odgrywa zasadniczą rolę w oferowaniu pomocy uchodźcom z Ukrainy w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę. Organizacje pozarządowe działają bardzo aktywnie, zapewniając wsparcie psychologiczne i medyczne, oferując usługi tłumaczenia ustnego oraz dostarczając żywność i odzież ponad trzem milionom uchodźców. Ponadto samorząd przedstawicieli zawodów prawniczych aktywnie oferuje uchodźcom nieodpłatną pomoc prawną²³². Rząd ułatwił proces przekazywania darowizn finansowych wybranym organizacjom pozarządowym w tym kontekście i przeznaczył około 10 mln EUR na rzecz organizacji pozarządowych zajmujących się sytuacją na miejscu²³³. Grupa 40 organizacji pozarządowych podpisała otwarte oświadczenie skierowane do Komisji Europejskiej i Rady, w którym wyraziła zaniepokojenie w związku z inicjatywami polskiego rządu dotyczącymi wypłaty dodatkowych funduszy unijnych przeznaczonych na pomoc w kryzysie uchodźczym oraz w związku z faktem, że fundusze te nie docierają do władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego²³⁴.

Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego uległa dalszemu pogorszeniu. W Polsce w dalszym ciągu działa różnorodne i aktywne społeczeństwo obywatelskie, na które składa się ponad 120 000 różnych organizacji pozarządowych. Z uwagi na brak działań przeciwdziałających stałemu pogarszaniu się sytuacji w zakresie swobód obywatelskich polską przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego ocenia się jednak jako „utrudnioną”²³⁵. W dalszym ciągu proponowane są inicjatywy ustawodawcze wymierzone przeciwko osobom LGBTIQ i działającym na ich rzecz organizacjom pozarządowym²³⁶. Ponadto nie podjęto żadnych

Ministrowi Sprawiedliwości – musiałyby zostać zbadane przez prokuraturę, na czele której stoi Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny.

²³⁰ Ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2020 przedstawiona 22 lipca 2021 r. w Sejmie. Zdaniem NIK-u był to pierwszy raz w historii Polski przypadek, kiedy NIK nie mógł wydać pozytywnej oceny wdrożenia budżetu. Co ważne, jak wynika z ustaleń NIK-u, wykryto przypadki ukrywania dużych operacji finansowych poza ramami prawnymi ustawy budżetowej. Operacje te spowodowały poważny problem braku równowagi finansowej państwa w 2020 r. oraz zwiększenie długu publicznego o niemal 100 mld EUR. Poprzednim razem, kiedy dług publiczny wzrósł o podobną wartość, obliczoną według tej samej metodyki, wzrost ten zajął prawie 10 lat.

²³¹ Materiał TVN24 z 18 maja 2021 r., w którym przedstawiono pismo prezesa NIK-u. Komunikat prasowy NIK-u z 8 czerwca 2021 r. dotyczący debaty prezesów europejskich Najwyższych Organów Kontroli.

²³² Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych współtworzyły platformę internetową zawierającą ważne informacje dotyczące sytuacji uchodźców z Ukrainy. Zob. komunikat prasowy Naczelnej Rady Adwokackiej z 14 kwietnia 2022 r.

²³³ Komunikaty prasowe rządu z 28 lutego, 11 marca i 8 kwietnia 2022 r.

²³⁴ Materiał TOK FM z 14 marca 2022 r., w którym przytoczono przedmiotowe pismo.

²³⁵ Zaktualizowany raport CIVICUS z 8 lutego 2022 r. Rating wg CIVICUS. Rating obejmuje pięć kategorii: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta. W 2020 i 2021 r. przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego uznano za „ograniczoną”.

²³⁶ Np. projekt ustawy przedłożony 9 sierpnia 2021 r. w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw (oczekuje na przyjęcie), zmierzający do zdelegalizowania działań promujących związki partnerskie i małżeństwa osób tej samej płci. 13 stycznia 2022 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych, która w znacznym stopniu utrudnia lub wręcz blokuje możliwość otrzymania polskiego paszportu przez dzieci urodzone w małżeństwach osób jednej płci. Zob. informacje otrzymane od organizacji ILGA Europe oraz Europejskiej Sieci Międzynarodowej Federacji Planowania Rodziny na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. Ponadto Polska zajęła ostatnie miejsce wśród krajów UE w rankingu dotyczącym traktowania grup

działań mających na celu wyeliminowanie problemów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe dotyczących ich dostępu do funduszy publicznych²³⁷. Sądy anulowały szereg decyzji o utworzeniu tzw. stref wolnych od ideologii LGBTIQ²³⁸, a trzy samorządy regionalne i kilka władz lokalnych zdecydowało się z własnej inicjatywy uchylić deklaracje o utworzeniu takich stref²³⁹. 30 marca 2022 r. przedstawiono projekt ustawy²⁴⁰ mającej na celu zapewnienie „transparentności organizacji pozarządowych”²⁴¹, co wzbudziło zastrzeżenia zainteresowanych stron; projekt ustawy zakłada utworzenie krajowego rejestru organizacji „finansowanych z zagranicznych źródeł” (z wyjątkiem NGO otrzymujących fundusze unijne), które również w określonych okolicznościach miałyby obowiązek ujawniać listę darczyńców i wskazywać pochodzenie otrzymanego wsparcia finansowego na materiałach promocyjnych²⁴². Zainteresowane strony wyraziły także obawy wobec projektu ustawy o zmianie przepisów dotyczących obrazę przekonań religijnych²⁴³. Ponadto do Sejmu wniesiono ustawę mającą na celu znaczne zwiększenie kontroli nad funkcjonowaniem szkół przez przedstawicieli instytucji rządowych, którzy mieliby w szczególności decydować o przyznaniu lub odmowie dostępu do zajęć pozalekcyjnych w szkołach poszczególnym organizacjom pozarządowym²⁴⁴.

LGBTIQ – zob. Kampania Przeciw Homofobii, oświadczenie z 12 maja 2022 r. w odniesieniu do Tęczowej Mapy Europy 2022 opracowanej przez ILGA-Europe (<https://www.rainbow-europe.org/>).

²³⁷ Wątpliwości dotyczą funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, które odpowiada za podział funduszy rządowych i zarządzanych na szczeblu krajowym funduszy unijnych między organizacje pozarządowe. Zob. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, s. 27.

²³⁸ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z 29 marca 2022 r. oraz dalsze odniesienia zawarte w tym komunikacie.

²³⁹ Komunikat prasowy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 stycznia 2022 r.

²⁴⁰ Podobną inicjatywę przedłożono 7 sierpnia 2020 r.

²⁴¹ Wniesiony projekt nr EW-020-860/22 (jeszcze niezarejestrowany formalnie w procedurze ustawodawczej) z 30 marca 2022 r.

²⁴² Zob. oświadczenia przedstawicieli Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Batorego, Klan/Jawor, Watchdog Polska na portalu Prawo.pl z 1 kwietnia 2022 r.

²⁴³ Oświadczenie Instytutu Spraw Społecznych z 12 kwietnia 2022 r. Projekt przedłożony 14 kwietnia 2022 r. zakłada zaostrzenie kar za obrazę uczuć religijnych i rozszerza ochronę publicznego okazywania przekonań religijnych. Przewidziano w nim m.in. rozszerzenie zakresu odpowiedzialności karnej o każdy przypadek publicznego wyszydzania „kościół lub innego związku wyznaniowego” oraz przeszkadzania „publicznemu wykonywaniu aktu religijnego” (obecne przepisy stanowią, że musi to być działanie „złośliwe”). Zob. Polska Agencja Prasowa (2022), *Solidarna Polska proponuje zaostrzenie przepisów dotyczących obrazy uczuć religijnych*. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy znieść przepisy karne dotyczące obrażania uczuć religijnych; por. komunikat prasowy Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 kwietnia 2021 r.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i niektórych innych ustaw. Prezydent RP zawetował tę ustawę 2 marca 2022 r. 3 czerwca 2022 r. Minister Edukacji oświadczył, że ponownie przedłożył tę samą ustawę i że jest ona konsultowana z Kancelarią Prezydenta RP w celu umożliwienia jej wejścia w życie we wrześniu 2022 r. Zob. komunikat prasowy Kancelarii Prezydenta RP z 2 marca 2022 r. i oświadczenie Ministra Edukacji (na portalu edukacja.dziennik.pl z 3 czerwca 2022 r.). Jeden z takich przedstawicieli już zastosował tzw. „czarną listę” organizacji pozarządowych, aby zablokować im dostęp do szkół. Lista, na której znalazły się znane organizacje pozarządowe działające także w skali globalnej, została stworzona z myślą o wskazaniu podmiotów, które rozpowszechniają „szkodliwe treści” i poglądy rzekomo niezgodne z programami nauczania. Zob. WP.pl z 24 stycznia 2022 r.; Głos Nauczycielski z 8 lutego 2022 r.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

*Wykaz uwag otrzymanych w kontekście konsultacji na potrzeby sprawozdania dotyczącego praworządności z 2022 r. można znaleźć na stronie: https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

Amnesty International (2021) *Pegasus Project: Massive data leak reveals Israeli NSO Group's spyware used to target activists, journalists, and political leaders globally* [Projekt Pegasus: wielki wyciek danych wskazuje, że oprogramowanie szpiegowskie izraelskiej grupy NSO jest wykorzystywane do śledzenia aktywistów, dziennikarzy i przywódców politycznych na całym świecie] (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/07/the-pegasus-project/>).

Amnesty International (2022), *Poland: Use of Pegasus spyware to hack politicians highlights threat to civil society* [Polska: wykorzystanie oprogramowania szpiegowskiego Pegasus do ataków na polityków unaocznia zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego] (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/poland-use-of-pegasus-spyware-to-hack-politicians-highlights-threat-to-civil-society/#:~:text=Confirming%20that%20Amnesty%20International%20has%20independently%20confirmed%20that,said%3A%20%E2%80%9CThese%20findings%20are%20shocking%20but%20not%20surprising>).

Amnesty International, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Batorego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Izba Adwokacka (2022), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Associated Press (2021), *AP Exclusive: Polish opposition duo hacked with NSO spyware* [Polska opozycja zhakowana oprogramowaniem szpiegowskim NSO] (<https://apnews.com/article/technology-business-poland-hacking-warsaw-8b52e16d1af60f9c324cf9f5099b687e>).

Biuro Prokuratora Krajowego (2021), komunikat prasowy z 23 lipca 2021 r. (<https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/wniosek-o-uchylenie-immunitetu-prezesowi-nik/>).

Biuro Prokuratora Krajowego (2021), komunikat prasowy z 24 lutego 2021 r. (<https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokuratura-krajowa-wystapila-na-droge-sadowa-w-zwiazku-ze-szkalujacymi-wypowiedziami-jednego-z-prokuratorow/>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), komunikat prasowy z 15 kwietnia 2021 r. *Uchylić przepisy o zniesławieniu – zmodyfikować przepis o karalności obrazy uczuć religijnych. Opinia Adama Bodnara dla Sejmu* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zniesc-znieslawienie-zmodyfikowac-obraze-uczuc-religijnych>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), komunikat prasowy z 23 lipca 2021 r. *Marcin Wiącek złożył ślubowanie w Sejmie jako nowy RPO* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-marcin-wiacek-zlozyl-slubowanie-w-sejmie>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2021), list otwarty z 6 września 2021 r. *Stan wyjątkowy. RPO ma wątpliwości ws. ograniczeń pracy dziennikarzy oraz dostępu do informacji publicznej* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/stan-wyjatkowy-rpo-ma-watpliwosci-ws-ograniczen-pracy-dziennikarzy-oraz-dostepu-do>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 10 stycznia 2022 r. *Kolejne samorządowe uchwały „anty-LGBT” uchylone przez sąd* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-krakow-uchwaly-anty-lgbt-uchylone>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 21 października 2021 r. *Ustawa o budowie muru na granicy częściowo niekonstytucyjna. Uwagi RPO dla Senatu* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-granica-budowa-muru-senat>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 23 listopada 2021 r. *Ustawa o granicy państwowej wymaga poprawek. Uwagi RPO dla Senatu* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-senat-ustawa-granica-panstwowa-uwagi>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), komunikat prasowy z 29 marca 2022 r. *Sąd uchylił kolejną uchwałę „anty-LGBT” – Rady Gminy Niebylec* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwala-anty-lgbt-niebylec-sad-uchylenie>).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2022), opinia z 16 maja 2022 r. *Ministerialne projekty zmian w sądownictwie – istotne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich* (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ms-sadownictwo-usp-projekty-zmian-opinia>).

Business Insider, *Polska koncesja TVN24 przedłużona. KRRiT przyjęła uchwałę, która ma cel taki jak lex TVN* (<https://businessinsider.com.pl/biznes/media/polska-koncesja-tvn24-przedluzona-krrit-przyjela-dodatkowa-uchwale/6qgc37d>).

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2022), Monitor pluralizmu mediów z 2022 r. Sprawozdanie krajowe dotyczące Polski.

CIVICUS (2022), uwagi przekazane przez CIVICUS na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

CIVICUS, Monitor Tracking Civic Space [obserwatorium przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego] – Polska (<https://monitor.civicus.org/country/poland/>).

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: Korupcja.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2022), badanie Eurobarometr Flash 507: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2022), specjalne badanie Eurobarometr 523: Korupcja.

Dziennik.pl (2022), *„Lex Czarnek 2.0.” Minister edukacji zdradza, kiedy ustawa zacznie obowiązywać*, (<https://edukacja.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/8435117,lex-czarnek-20-minister-edukacji-przemyslaw-czarnek.html>).

European Implementation Network (2022), uwagi przekazane przez European Implementation Network na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Europejska Federacja Dziennikarzy (2022), uwagi przekazane przez Europejską Federację Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2022), uwagi przekazane przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (2021), komunikat prasowy z 28 października 2021 r., *ENCJ votes to expel Polish Council for the Judiciary (KRS)* [Europejska Sieć Rad Sądownictwa głosuje za wykluczeniem polskiej Krajowej Rady Sądownictwa] (<https://www.encj.eu/node/605>).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (14 kwietnia 2022 r.), *Interim measures in another case of Polish Supreme Court judge’s immunity* [Środki tymczasowe w innej sprawie dotyczącej immunitetu sędziego Sądu Najwyższego w Polsce], ETPC 131 (2022).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (3 lutego 2022 r.), *Systemic dysfunction in judicial appointments procedure in Poland* [Systemowe zakłócenia w procedurze powoływania sędziów w Polsce], ETPC 039 (2021).

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 1 lutego 2005 r., Beller/Polska, 51837/99.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 10 października 2005 r., Majewski/Polska, 52690/99.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 15 marca 2022 r., Grzęda/Polska, 43572/18.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., Bak/Polska, 7870/04.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., Załuska, Rogalska i in./Polska, 53491/10.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz/Polska, 43447/19.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma Sp. z o.o./Polska, 1469/20.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., Rutkowski i in./Polska, 72287/10, 13927/11 oraz 46187/11.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek/Polska, 49868/19.

Fundacja Batorego (2019), *Finanse polskich partii* (<https://www.batory.org.pl/publikacja/finanse-polskich-partii/>).

Fundacja Batorego (2021), *Upolitycznienie KRRiT* (<https://www.batory.org.pl/en/2021/07/29/the-politicisation-of-the-national-polish-broadcasting-council/>).

Fundacja Batorego (2022), uwagi przekazane przez Fundację Batorego na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Gazeta Prawna (2021), *Lex TVN. Czy naprawdę stać nas na kolejne kosztowne naruszenia prawa?* (<https://serwisy.gazetaprawna.pl/media/artykuly/8219976,lex-tvn-przedluzenie-koncesji-krrit-odpowiedzialnosc.html>).

Gazeta Wyborcza (2022), *Prokuratorzy w Polsce są bezbronni w obliczu represji kierownictwa* (https://wyborcza.pl/7,75398,28079182,prokuratorzy-w-polsce-sa-bezbronni-w-obliczu-represji-kierownictwa.html#S.tylko_na_wyborcza.pl-K.C-B.3-L.1.maly:undefined).

Głos Nauczycielski (2022), *Lex Czarnek. Stowarzyszenie, na które powoływała się kurator Nowak odcina się od tzw. czarnej listy organizacji w szkołach* (<https://glos.pl/lex-czarnek-jedno-ze-stowarzyszen-na-ktore-powolywala-sie-kurator-nowak-oswiadczylo-ze-nie-przygotowywalo-zadnej-listy-organizacji>).

Grant Thornton (2022), *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce* (<https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>).

GRECO (2008), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski, dotyczący „oskarżeń”.

GRECO (2008), Trzecia runda ewaluacyjna, raport z oceny Polski, dotyczący „przejrzystości finansowania partii politycznych”.

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”.

GRECO (2021), Piąta runda ewaluacyjna, raport zgodności Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania”.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2021), *Brutalne zatrzymanie dziennikarzy przez żołnierzy pod Michałowem. HFPC występuje z pismem do Ministra Obrony Narodowej* (<https://www.hfpc.pl/brutalne-zatrzymanie-dziennikarzy-przez-zolnierzy-pod-michalowem-hfpc-wystepuje-z-pismem-do-ministra-obrony-narodowej/>).

Instytut Spraw Społecznych (2022), oświadczenie *Stanowisko Instytutu Spraw Społecznych ws. zapowiedzi zmiany przepisu o obrazie uczuć religijnych* (<https://publicystyka.ngo.pl/stanowisko-instytutu-spraw-spoecznych-ws-zapowiedzi-zmiany-przepisu-o-obrazie-uczuc-religijnych>).

International Press Institute (2022), *How 'licence wars' curb Poland's free media* (Gazeta Wyborcza) [Jak »wojny koncesyjne« ograniczają wolne media (Gazeta Wyborcza)] (<https://ipi.media/how-licence-wars-curb-polands-free-media-gazeta-wyborcza/>).

Iustitia (2021), Oświadczenie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z 2021 r. (<https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/4336-iustitia-nie-bedziemy-startowac-w-wyborach-do-politycznej-krs-przez-ta-krs-placimy-miliony-euro-kary>).

Iustitia (2021), Sprawozdanie z 17 sierpnia 2021 r. *Sprawozdanie z działań polskich władz po orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE z 14 lipca 2021 roku w sprawie C-204/21 i z 15 lipca 2021 roku w sprawie C-791/19* (<https://www.iustitia.pl/postepowania-dyscyplinarne/4213-sprawozdanie-z-dzialan-polskich-wladz-po-orzeczeniach-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-z-14-lipca-2021-roku-w-sprawie-c-204-21-i-z-15-lipca-2021-roku-w-sprawie-c-791-19>).

Kampania Przeciw Homofobii (2022), *Polska homofobem UE – znamy wyniki rankingu ILGA-Europe* (<https://kph.org.pl/ilgaeurope2022/>).

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2022), uwagi przekazane przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Komisja Europejska (20 grudnia 2017 r.), komunikat prasowy, *Praworządność: Komisja Europejska staje w obronie niezależności sądów w Polsce* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_17_5367).

Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie krajowe – Polska, SWD(2020) 520 final.

Komisja Europejska (2020), Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce.

Komisja Europejska (2020), Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. (COM(2020) 521 final).

Komisja Europejska (2021), Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce.

Komisja Europejska (2022), Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Komisja Europejska (22 grudnia 2021 r.), komunikat prasowy, *Praworządność: Komisja wszczyna przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_7070).

Komisja Europejska (7 września 2021 r.), komunikat prasowy, *Niezawisłość sędziów w Polsce Komisja zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie na Polskę kar pieniężnych w związku z działalnością Izby Dyscyplinarnej* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_4587).

Komitet Obrony Sprawiedliwości (KOS) (2021), raport z 18 listopada 2021 r. (<https://komitetobronysprawiedliwosci.pl/raport-kos-2021/>).

Komitet Obrony Sprawiedliwości (KOS) (2022), petycja z 13 marca 2022 r. podpisana przez szereg organizacji zawodów prawniczych i największych stowarzyszeń sędziów i prokuratorów (https://www.iustitia.pl/images/1/petycja_PL.pdf#xd%20co%20f%3D%20NzQyNTdjYjYtNjUzZC00YjUwLWE3MGUtMjZjMjg3MmY2ZjQ1~).

Krajowa Rada Radców Prawnych (2022), stanowisko Komisji Praw Człowieka z 15 marca 2022 r. (<https://kirp.pl/stanowisko-komisji-praw-czlowieka-przy-krajowej-radzie-radcow-prawnych-z-dnia-16-marca-2022-r-w-sprawie-wyroku-wielkiej-izby-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-z-dnia-15-marca-2022-r-w-sprawie/>).

Krajowa Rada Sądownictwa (2022), oświadczenie z dnia 14 kwietnia 2022 r. (WO 41.4.2022).

KRRiT (2022), uwagi przekazane przez KRRiT na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Liberties (2022), uwagi przekazane przez Liberties na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (2022), oświadczenie z 16 lutego 2022 r. (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=4B1C6374486C9C3DC12587EA005E78F0>).

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (2022), uwagi przekazane przez Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), komunikat prasowy z 11 listopada 2021 r. *Ministerstwo Sprawiedliwości sprzeciwia się stosowaniu podwójnych standardów wobec Polski* (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-sprzeciwia-sie-stosowaniu-podwojnych-standardow-wobec-polski>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), komunikat prasowy z 12 października 2021 r. *Wiceminister Sebastian Kaleta na unijnym forum cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości* (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiceminister-sebastian-kaleta-na-unijnym-forum-cyfryzacji-wymiaru-sprawiedliwosci>).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), komunikat prasowy z 16 września 2021 r. *System Losowego Przydziału Spraw wyeliminował patologie w sądownictwie* (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/system-losowego-przydzialu-spraw-wyeliminowal-patologie-w-sadownictwie>).

Monitor Konstytucyjny (2022), pismne oświadczenie z 1 lutego 2022 r. (<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20910>).

Naczelna Rada Adwokacka (2022), komunikat prasowy z 14 kwietnia 2022 r. *Nowa platforma wiedzy nt. prawa uchodźczego i migracyjnego HELP Rady Europy* (<https://www.adwokatura.pl/ogolnoprawne/nowa-platforma-wiedzy-nt-prawa-uchodzczego-i-migracyjnego-help-rady-europy/>).

Naczelna Rada Adwokacka (2022), oświadczenie z 13 marca 2022 r. (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wybor-sedziowczlonkow-krs.513997.html>).

Naczelny Sąd Administracyjny (2021), komunikat prasowy z 11 października 2021 r. *Komunikat w sprawie wyroków NSA dotyczących odwołań od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – aktualizacja* (<https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-wyrokow-nsa-dotyczacych-odwoalan-od-uchwal-krs-w-przedmiocie-przedstawienia-nieprzedstawienia-wnioskow-o-powolanie-do-pelnienia-urzedu-na-stanowisku-sedziego-sadu-najwyzszego.news,4,802.php?p=1>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), *Ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2020* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2020.html>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), pismo Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,24448,vp,27194.pdf>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), *Silny głos poparcia dla Prezesa NIK* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/silny-glos-poparcia-dla-prezesa-nik.html>).

Najwyższa Izba Kontroli (2021), *Sprawozdanie z kontroli nr P/20/037 z 30 września 2021 r.* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html>).

Najwyższa Izba Kontroli (2022), uwagi przekazane przez Najwyższą Izbę Kontroli na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

OECD (2015), *Follow-Up to the Phase 3 Report & Recommendations* [Działania następcze po raporcie i zaleceniach 3 etapu] (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Poland-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>).

OECD (2018), *Polska musi podjąć pilne działania legislacyjne w celu zwalczania przekupstwa zagranicznego* (<https://www.oecd.org/newsroom/polska-musi-podj-pilne-dziaania-legislacyjne-w-celu-zwalczania-przekupstwa-zagranicznego.htm>).

OECD (2020), *Polska powinna pilnie wdrożyć reformy, aby wesprzeć zwalczanie przekupstwa zagranicznego i utrzymać niezależność prokuratorów i sędziów* (<https://www.oecd.org/newsroom/polska-powinna-pilnie-wdrozyc-reformy-aby-wesprzec-zwalczanie-przekupstwa-zagranicznego-i-utrzymac-niezalznosc-prokuratorow-i-sedziow.htm>).

OECD (2021), *Poland's lack of progress in implementing reforms to boost fight against foreign bribery remains a serious concern* [Brak postępów Polski we wdrażaniu reform wspierających zwalczanie przekupstwa zagranicznego budzi poważne obawy] (<https://www.oecd.org/poland/poland-s-lack-of-progress-in-implementing-reforms-to-boost-fight-against-foreign-bribery-remains-a-serious-concern.htm>).

OKO Press (2020), *Woś i Ziobro chcą rejestru NGO's finansowanych ze środków z zagranicy. „To próba stygmatyzacji”* (<https://oko.press/wos-i-ziobro-chca-rejestru-ngos-finansowanych-ze-srodkow-z-zagranicy-to-proba-stygmatyzacji/>).

OKO Press (2022), *Lex Woś. Solidarna Polska chce „deputinizować” organizacje pozarządowe ustawą rodem z Rosji Putina* (<https://oko.press/lex-wos-solidarna-polska-deputinizowac-organizacje-pozarzadowe-przy-pomocy-ustawy-od-putina/>).

Onet (2021), *Nagrania z zatrzymania dziennikarzy. „Się, k***a, odechce fotografowania”* (<https://wiadomosci.onet.pl/bialystok/kryzys-na-granicy-zatrzymanie-dziennikarzy-sie-ka-odechce-fotografowania/3gz20y9>).

Onet (2022), *Citizen Lab: kolejna ofiara Pegasus w Polsce* (<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/citizen-lab-kolejna-ofiara-pegasusa-w-polsce/dbtzhjt>).

Otwarte oświadczenie 12 organizacji praw człowieka i organizacji branżowych apelujących o zaniechanie prac nad projektem ustawy o wolności słowa w serwisach społecznościowych (<https://api.ngo.pl/media/get/172893>).

Polska Agencja Prasowa (2022), *Solidarna Polska proponuje zaostrzenie przepisów dotyczących obrazy uczuć religijnych* (<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1157233%2Csolidarna-polska-proponuje-zaostrzenie-przepisow-dotyczacych-obrazy-uczuc>).

Polski rząd (2021), komunikat prasowy z 31 sierpnia 2021 r. (<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/Stan-wyjatkowy-przy-granicy-z-bialorusia>).

Polski rząd (2022), komunikat prasowy z 11 marca 2022 r. (<https://www.gov.pl/web/pozytek/10-mln-zl-dla-ngo-pomagajacych-uchodzcom-i-uproszczenie-procedur-zlecenia-zadan>).

Polski rząd (2022), komunikat prasowy z 28 lutego 2022 r. (<https://www.gov.pl/web/usa-en/standwithukraine--polish-ngos-and-how-to-help>).

Prawo.pl (2022), *Lex Czarnek 2.0 trafi do Sejmu – teraz jako projekt poselski* (<https://www.prawo.pl/oswiata/weto-lex-czarnek.512667.html>).

Prawo.pl (2022), *Organizacje nie chcą ustawy o „wolności słowa w internecie”* (<https://www.prawo.pl/prawo/sprzeciw-wobec-ustawy-o-wolnosci-slowa-w-internecie.513032.html>).

Prawo.pl (2022), *Politycy chcą lustrować NGO, by wylapać agentów wpływu z zagranicy* (<https://www.prawo.pl/samorzad/jawnosc-finansowania-organizacji-pozarzadowych-propozycje-zmian.514383.html>).

Prawo.pl (2022), *Prokuratorzy poskarżyli się na przeciążenie pracą i... wylądowali na karnych delegacjach* (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/delegacje-w-szczecinskiej-prokuraturze-problemy-kadrowe,514437.html>).

Prezes SN kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej (2022), Zarządzenie nr 8/22 (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=824-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (2021), komunikat prasowy z 1 października 2021 r. (<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-podpisal-rozporzadzenie-ws-przedluzenia-stanu-wyjatkowego,35808>).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (2022), komunikat prasowy z 2 marca 2022 r. (<https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-wetuje-nowelizacje-prawa-oswiatowego,49737>).

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy – Polska, (<https://fom.coe.int/en/alerte?years=2022&typeData=1&time=1653914309287>).

Rada Europy, Sekretarz Generalny, komunikat prasowy z 7 grudnia 2021 r., *Secretary General asks Poland how it intends to ensure effective implementation of ECHR* [Sekretarz Generalny pyta Polskę, w jaki sposób zamierza ona zapewnić skuteczne wprowadzenie w życie europejskiej konwencji praw człowieka] (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-asks-poland-how-it-intends-to-ensure-effective-implementation-of-echr>).

Rada Europy: Komisja Wenecka (2017), Polska – Opinia Komisji Weneckiej w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze ze zmianami (CDL-AD(2017)028).

Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) (2022), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

Reporters without Borders (2021), *Polish soldiers cannot treat journalists as if it were a military dictatorship* [Polscy żołnierze nie mogą traktować dziennikarzy tak, jakby panowała dyktatura wojskowa] (<https://rsf.org/en/polish-soldiers-cannot-treat-journalists-if-it-were-military-dictatorship>).

Reporterzy bez Granic – Polska (<https://rsf.org/en/country/poland>).

Rzeczpospolita, *Rząd nie zamierza płacić sędziom pomimo wyroku Trybunału w Strasburgu* (<https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art36639341-rzad-nie-zamierza-placic-sedziom-pomimo-wyroku-trybunalu-w-strasburgu>).

Sąd Najwyższy (2021), komunikat prasowy z 2 września 2021 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=812-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2022>).

Sąd Najwyższy (2021), komunikat prasowy z 27 września 2021 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=784-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2021>).

Sąd Najwyższy (2021), stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 22 października 2021 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=793-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2021>).

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z 10 lutego 2022 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=815-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2022>).

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z 23 maja 2022 r. (http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=502-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach).

Sąd Najwyższy (2022), komunikat prasowy z 29 marca 2022 r. (<http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=823-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>).

Sąd Najwyższy (2022), uwagi przekazane przez Sąd Najwyższy na potrzeby sprawozdania na temat praworzędności z 2022 r.

Sejm (2022), pełny zapis posiedzenia Komisji do spraw kontroli państwowej (<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/2D415ED8D87E86A4C1258805003209C3/%24File/0235709.pdf>).

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” (2021), raport z 27 czerwca 2021 r., *NOWY RAPORT LSO: METODA KIJA. Dobrozmianowy system nękania niezależnych prokuratorów* (<https://lexso.org.pl/2021/06/27/nowy-raport-metoda-kija-dobrozmianowy-system-nekania-niezaleznych-prokuratorow/>).

Stowarzyszenie Sędziów „Themis” (2022), raport z 25 stycznia 2022 r. *Challenging the principles of primacy and direct applicability of EU law by the Polish authorities, 6 months after the CJEU's rulings of July 2021* [Podważanie zasad pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa UE przez polskie władze, 6 miesięcy po wyroku TSUE z lipca 2021 r.] (http://themis-sedziowie.eu/wp-content/uploads/2022/01/Challenging-the-principles-of-primacy-and-direct-applicability_extended_ver.pdf).

Straż graniczna (2021), komunikat prasowy z 1 grudnia 2021 r. (<https://strazgraniczna.pl/pl/dla-mediow/zasady-obecnosci-mediow/9596,Zasady-obecnosci-mediow-w-pasie-przygranicznym-z-Bialorusia.html>).

The Guardian (2022), *More Polish opposition figures found to have been targeted by Pegasus spyware* [Więcej członków polskiej opozycji na celowniku oprogramowania szpiegującego Pegasus] (<https://www.theguardian.com/world/2022/feb/17/more-polish-opposition-figures-found-to-have-been-targeted-by-pegasus-spyware>).

TOK FM (2021), *PiS znalazł nowy sposób na NIK i Mariana Banasia? W roli głównej Elżbieta Witek* (<https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,27605017,pis-znalazl-nowy-sposob-na-nik-i-mariana-banasia-w-rolu-glownej.html>).

TOK FM (2022), *Lubelski sędzia miał otrzymać 15 tysięcy euro od państwa. Rząd płacić nie zamierza. "Zbliżamy się do Rosji"* (<https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,182251,28650980,sprawa-sedziego-z-lublinktory-wygral-przed-etpcz-msz-juz.html>).

TOK FM (2022), *Organizacje pozarządowe piszą do Komisji Europejskiej. Chodzi o pieniądze na pomoc uchodźcom* (<https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103085,28219945,organizacje-pozarządowe-piszado-komisji-europejskiej-chodzi.html>).

Transparency International (2022), Wskaźnik postrzegania korupcji w 2021 r.

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

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., postępowanie karne przeciwko W.B., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., PPU, sprawy połączone C-562/21 i C-563/21, ECLI:EU:C:2022:100.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 22 marca 2022 r., M.F., C-508/19, ECLI:EU:C:2022:201.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 29 marca 2022 r., BN i in./Getin Noble Bank S.A., C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 5 listopada 2018 r., Komisja/Polska, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., VQ/Land Hessen, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535.

TVN24 (2021), *Supreme Audit Office chief notifies EUROSAI about government pressure* [Szef NIK powiadamia EUROSAI o naciskach ze strony rządu] (<https://tvn24.pl/tvn24-news-in-english/polands-chief-auditor-complains-about-government-pressure-on-his-institution-5097595>).

TVP info (2021), *Sędzia Izby Dyscyplinarnej zawiadamia prokuraturę ws. czterech sędziów SN* (<https://www.tvp.info/56151780/sedzia-izby-dyscyplinarnej-jan-majchrowski-zlozyl-zawiadomienie-o-mozliwosci-popelnienia-przestepstwa-przez-czworo-tzw-starych-sedziow-sadu-najwyzszego>).

TVP info (2022), *Afera na szczytach UE. Polska prokuratura wszczęła śledztwo* (<https://www.tvp.info/58132359/afere-korupcyjna-na-szczytach-ue-tsue-sledztwo-polskiej-prokuratury>).

Tygodnik Powszechny (2021), *Dziennikarze na granicy. Oświadczenie mediów* (<https://www.tygodnikpowszechny.pl/dziennikarze-na-granicy-oswiadczenie-mediow-169036>).

UNODC (2015), *Implementation Review Group, Executive Summary – Poland* [Grupa ds. przeglądu wdrażania, streszczenie dotyczące Polski] (<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1406175e.pdf>).

WP (2022), *Kuriozalna lista od Barbary Nowak. To ją dyskwalifikuje z pełnienia jakichkolwiek funkcji publicznych* (<https://wiadomosci.wp.pl/kuriozalna-lista-barbary-nowak-to-ja-dyskwalifikuje-z-pelnienia-jakichkolwiek-funkcji-publicznych-6729897877064352a>).

Załącznik II: Wizyta w Polsce²⁴⁵

W marcu 2022 r. służby Komisji przeprowadziły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Amnesty International
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
- Forum Obywatelskiego Rozwoju
- Fundacja Batorego
- Fundacja bona Notitia
- Fundacja Mamy i Taty
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Instytut Prawa i Społeczeństwa
- Instytut Sobieskiego
- Izba Wydawców Prasy
- Klub Jagielloński
- Krajowa Rada Radców Prawnych
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Krajowa Rada Sądownictwa
- Logos
- Ministerstwo Kultury
- Naczelna Rada Adwokacka
- Naczelny Sąd Administracyjny
- Najwyższa Izba Kontroli
- Ordo Iuris
- Rada Mediów Narodowych
- Sąd Najwyższy
- Stowarzyszenie Polskich Mediów
- Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne i Regionalne
- Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”
- Stowarzyszenie Sędziów „Iustitia” i „Themis”
- Stowarzyszenie Sędziów „Themis”
- Towarzystwo Dziennikarskie
- Towarzystwo Dziennikarzy Polskich
- Watchdog Polska.
- Wolne Sądy

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

- Amnesty International
- Artykuł 19
- Civil Liberties Union for Europe
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie

²⁴⁵ Polski rząd nie przedłożył informacji na piśmie i zdecydował, że nie będzie uczestniczył w spotkaniach w ramach wizyty krajowej. Przedstawił jednak uwagi na temat projektu rozdziału dotyczącego Polski.

- Free Press Unlimited
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka (FIDH)
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Open Society European Policy Institute (OSEPI)
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International Europe