Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

CZWARTA RUNDA OCENY

Data przyjęcia: 22 listopada 2024 r.
Publikacja: 15 stycznia 2025 r.

Publiczny
GrecoRC4(2024)9

CZWARTA RUNDA OCENY

Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów

TRZECI *OKRESOWY* RAPORT ZGODNOŚCI

obejmujący

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE RAPORTU DOTYCZĄCEGO PROCEDURY *AD HOC* (ART. 34)

POLSKA

Sekretariat GRECO
Rada Europy
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Dyrekcja Generalna I
Prawa Człowieka i Praworządność
Dyrekcja ds. Bezpieczeństwa, Integralności i Praworządności

I. WPROWADZENIE

1. W niniejszym trzecim okresowym raporcie zgodności oceniono środki zastosowane przez władze polskie w celu wdrożenia zaległych zaleceń wydanych w czwartej rundzie raportu ewaluacyjnego dotyczącego Polski (zob. pkt 2), obejmujących „Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów", a także dodatkowych zaleceń wydanych w 2018 r. w uzupełnieniu do czwartej rundy raportu ewaluacyjnego dotyczącego Polski (na podstawie art. 34).

2. Raport ewaluacyjny z czwartej rundy dotyczący Polski został przyjęty na 57. posiedzeniu plenarnym GRECO (19 października 2012 r.) i upubliczniony 25 stycznia 2013 r. (Greco Eval IV Rep (2012) 4E). W okresie od grudnia 2014 r. do czerwca 2018 r. GRECO przyjęło trzy raporty zgodności: W związku z tym raport zgodności, drugi raport zgodności i uzupełnienie drugiego raportu zgodności zostały przyjęte na 66. posiedzeniu plenarnym (12 grudnia 2014 r.), 75. posiedzeniu plenarnym (20-24 marca 2017 r.) i 80. posiedzeniu plenarnym (18-22 czerwca 2018 r.), a następnie zostały podane do wiadomości publicznej.

3. Ponadto w świetle reform sądownictwa w Polsce w latach 2016–2018, które miały fundamentalny wpływ na wymiar sprawiedliwości, GRECO postanowiło na swoim 78. posiedzeniu plenarnym (4–8 grudnia 2017 r.) zastosować wobec Polski procedurę *ad hoc* (procedura na podstawie art. 34)[1]. W rezultacie GRECO przyjęło na swoim 80. posiedzeniu plenarnym uzupełnienie do raportu ewaluacyjnego z czwartej rundy oceny („raport dotyczący art. 34"), w którym ponownie oceniono nieaktualne części raportu ewaluacyjnego z czwartej rundy oceny oraz przedstawiono dodatkowe zalecenia dla Polski. GRECO postanowiło, że władze polskie przedstawią sprawozdanie z działań podjętych w celu wdrożenia zaleceń zawartych w raporcie dotyczący art. 34 (uzupełnienie), w ramach trwającej procedury zgodności czwartej rundy.

4. Procedura zgodności czwartej rundy oceny (tj. w odniesieniu do zaleceń zawartych w raporcie ewaluacyjnym, a następnie w raporcie dotyczącym art. 34 w uzupełnieniu do raportu ewaluacyjnego) była kontynuowana w ramach przyjęcia trzech dodatkowych raportów zgodności. W związku z tym drugie uzupełnienie drugiego raportu zgodności, okresowy raport zgodności i drugi okresowy raport zgodności zostały przyjęte na 84. posiedzeniu plenarnym GRECO (2–6 grudnia 2019 r.), 88. posiedzeniu plenarnym (20–22 września 2021 r.) i 93. posiedzeniu plenarnym (20–24 marca 2023 r.) oraz podane do wiadomości publicznej odpowiednio w dniach 16 grudnia 2019 r., 22 września 2021 r. i 20 lipca 2023 r.

5. W drugim okresowym raporcie zgodności GRECO stwierdziło, że ogólny niski poziom zgodności z zaleceniami był „ogólnie niezadowalający" w rozumieniu art. 31 ust. 8.3 zmienionego Regulaminu, przy czym ustalenie to zostało poczynione początkowo w drugim uzupełnieniu do drugiego raportu zgodności w grudniu 2019 r. GRECO podjęło decyzję o zastosowaniu „procedury niezgodności" zgodnie z art. 32 Regulaminu i zwróciło się do przewodniczącego Komitetu Statutowego o wysłanie pisma do Stałego Przedstawiciela RP przy Radzie Europy, w którym zwraca się uwagę na nieprzestrzeganie odpowiednich zaleceń. Szef polskiej delegacji został poproszony o przedstawienie sprawozdania z postępów we wdrażaniu zaległych zaleceń (tj. zaleceń (i)–(iii), (v)–(vi), (ix), (xii), (xiv) i

[1]W art. 34 Regulaminu GRECO przewidziano procedurę *ad hoc*, którą można uruchomić w wyjątkowych okolicznościach, takich jak otrzymanie przez GRECO wiarygodnych informacji dotyczących reform instytucjonalnych, inicjatyw legislacyjnych lub zmian proceduralnych, które mogą skutkować poważnymi naruszeniami standardów antykorupcyjnych Rady Europy.

(xvi) oraz zaleceń (i)–(ii) i (iv)–(vi) na podstawie art. 34), najpóźniej do 31 marca 2024 r.

6. Zgodnie z wymogami władze polskie przedstawiły raport sytuacyjny dotyczący środków przyjętych na potrzeby wdrożenia pozostałych zaleceń. Raport ten wpłynął 29 marca 2024 r. i wraz z informacjami przekazanymi później posłużył jako podstawa do sporządzenia trzeciego okresowego raportu zgodności.

7. Na sprawozdawców procedury zgodności GRECO wybrało Republikę Czeską i Portugalię. Sprawozdawcami zostali Helena KLIMA LIŠUCHOVÁ ze strony Republiki Czeskiej i António DELICADO ze strony Portugalii. W sporządzeniu trzeciego okresowego raportu zgodności sprawozdawców wspierał sekretariat GRECO.

II. ANALIZA

8. Należy przypomnieć, że GRECO w swoim raporcie ewaluacyjnym skierowało do Polski 16 zaleceń, do których dodano sześć dodatkowych zaleceń w raporcie dotyczącym art. 34. W momencie przyjęcia poprzedniego raportu zgodności siedem zaleceń zawartych w raporcie ewaluacyjnym (tj. zalecenia (iv), (vii), (viii), (x), (xi), (xiii) i (xv)) oraz jedno zalecenie zawarte w raporcie dotyczącym art. 34 zostało wdrożonych w sposób zadowalający lub uwzględnionych w zadowalający sposób. Pięć zaleceń zawartych w raporcie ewaluacyjnym (tj. zalecenia (vi), (ix), (xii), (xiv) i (xvi)) oraz trzy zalecenia zawarte w raporcie na temat zasady 34 (tj. zalecenia (ii), (iv) i (vi)) zostały częściowo wdrożone. Cztery zalecenia zawarte w raporcie ewaluacyjnym (tj. zalecenia (i)–(iii) i (v)) oraz dwa zalecenia zawarte w raporcie na temat zasady 34 (tj. zalecenia (i) i (v)) nie zostały wdrożone. Poniżej zbadano zgodność z pozostałymi zaleceniami.

Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów

Zalecenia (i), (ii), (iii) i (v)

9. *GRECO zaleciło:*

- *zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny, w tym również w związku z posiedzeniami podkomisji parlamentarnych* (zalecenie (i));

- *i) uzupełnienie Zasad Etyki Poselskiej o jasne wskazówki dla posłów dotyczące konfliktów interesów (np. ich definicje lub rodzaje) i powiązanych tematów (w tym zwłaszcza przyjmowania prezentów i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć i udziałów/interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz postawy wobec osób trzecich, takich jak lobbyści – z podaniem rozbudowanych przykładów); oraz ii) wprowadzenie takich standardów etycznych i postępowania również wśród senatorów oraz rozpowszechnienie ich w gronie senatorskim* (zalecenie (ii));

- *zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, opracowanie jasno zdefiniowanego mechanizmu deklarowania potencjalnych konfliktów interesów parlamentarzystów – z uwzględnieniem interesów członków najbliższej rodziny – w związku z konkretnymi przepisami prawnymi (projektami)* (zalecenie (iii));

- *zrewidowanie mechanizmu monitoringu przestrzegania przez parlamentarzystów standardów etycznych i postępowania – w tym zasad dotyczących konfliktów interesów i powiązanych obszarów – w celu zwiększenia jego efektywności, w*

szczególności poprzez uproszczenie systemu poszczególnych zaangażowanych organów i zapewnienie im niezbędnych zasobów finansowych oraz kadrowych (zalecenie (v)).

10. GRECO przypomina, że zalecenia (i)–(iii) oraz (v) nie zostały wdrożone, ponieważ zmiany ustawowe zaproponowane przez władze polskie nie miały bezpośredniego wpływu na obszary objęte tymi czterema zaleceniami i nie poczyniono żadnych wymiernych postępów.

11. Władze polskie informują, że sprawa została skierowana do sejmowych Komisji Etyki Poselskiej oraz Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Przewodniczący tych komisji planują zorganizować posiedzenie Prezydium w celu omówienia realizacji zaleceń. Sprawa została ponadto skierowana do senackiej Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, która jest organem właściwym do podejmowania działań legislacyjnych w zakresie etyki zawodowej.

12. GRECO oczekuje, że komisje i Prezydia Sejmu i Senatu podejmą konkretne działania w celu wdrożenia powyższych zaleceń. Do czasu osiągnięcia konkretnych postępów nie można powiedzieć, że zalecenia zostały wykonane, nawet w części.

13. GRECO stwierdza, że zalecenia (i), (ii), (iii) i (v) nie zostały wdrożone.

Zalecenie (vi)

14. *GRECO zaleciło, zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, (i) powołanie specjalnego zaufanego doradcy, którego zadaniem będzie udzielanie parlamentarzystom porad w zakresie kwestii etycznych i możliwych konfliktów interesów w związku z konkretnymi sytuacjami; oraz (ii) organizowanie dla wszystkich parlamentarzystów konkretnych i okresowych szkoleń dotyczących kwestii etycznych i konfliktów interesów.*

15. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. Jeżeli chodzi o część (i) tego zalecenia w Senacie powołano zaufanego doradcę, który udziela porad senatorom. GRECO odnotowało, że aby ta część zalecenia została w pełni wdrożona, należałoby również powołać zaufanego doradcę w odniesieniu do posłów na Sejm. Jeśli chodzi o część (ii), niektóre obowiązkowe i fakultatywne kursy szkoleniowe odbyły się w odniesieniu do senatorów, ale nie dostarczono dokładnych informacji dotyczących liczby senatorów uczestniczących w takich kursach, ich częstotliwości, zakresu i treści, a także poruszanych w nich kwestii etycznych. Nie przedstawiono żadnych informacji na temat szkoleń posłów.

16. Władze polskie nie zgłosiły żadnych dalszych postępów, poza odniesieniem się do informacji opisanych w pkt 11 powyżej oraz do wcześniej przekazanych informacji, zgodnie z którymi w Senacie powołano specjalnego zaufanego doradcę ds. etyki.

17. W oczekiwaniu na osiągnięcie dalszych wymiernych postępów w kierunku wdrożenia obu części tego zalecenia, GRECO stwierdza, że zalecenie (vi) pozostaje częściowo wdrożone.

Zapobieganie korupcji w odniesieniu do sędziów

Zalecenie (ix)

18. *GRECO zaleciło podjęcie niezbędnych prawnych, instytucjonalnych lub praktycznych środków, lub też usprawnienie obowiązujących środków w celu zapewnienia dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych sędziów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych. Powinno to obejmować większą współpracę wszystkich odpowiednich organów kontroli.*

19. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. Po wstępnych konsultacjach w sprawie wzmocnienia współpracy między instytucjami zaangażowanymi w monitorowanie oświadczeń majątkowych, w marcu 2014 r. Ministerstwo Finansów przygotowało zasady weryfikacji oświadczeń majątkowych przez organy skarbowe. Podczas gdy wspomniane zasady nadal obowiązywały, nie zrealizowano szeregu inicjatyw prawnych mających na celu wzmocnienie roli i koordynacji instytucji zaangażowanych w przeprowadzanie dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych. W trzech poprzednich raportach zgodności nie odnotowano żadnych dodatkowych postępów.

20. Władze polskie informują, że trwają prace nad poprawą sytuacji w zakresie składania i weryfikacji oświadczeń majątkowych. Oświadczenia majątkowe składane przez sędziów i prokuratorów weryfikują nie tylko sądy i prokuratury, ale także organy podatkowe (tj. Krajowa Administracja Skarbowa). W związku z tym, zgodnie z prawem krajowym, sędziowie są zobowiązani do złożenia dwóch kopii oświadczeń majątkowych: jednej kopii do właściwego terytorialnie prezesa sądu apelacyjnego (dyrektorzy sądów i ich zastępcy składają je Ministrowi Sprawiedliwości), a jednej kopii do urzędu skarbowego właściwego dla miejsca zamieszkania sędziów. Podobne zasady dotyczą prokuratorów. Ponadto Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) może weryfikować poprawność i prawdziwość oświadczeń majątkowych w celu zapewnienia zgodności z prawem krajowym.

21. GRECO uznaje, że informacje przekazane przez władze nie odbiegają od stanu rzeczy opisanego w pkt 147–154 raportu ewaluacyjnego. Nadal funkcjonują trzy organy kontroli zaangażowane w gromadzenie i weryfikację oświadczeń majątkowych (a mianowicie prezes sądów apelacyjnych, organy podatkowe i CBA), przy czym wydaje się, że żaden z nich nie dysponuje zasobami odpowiednimi do przeprowadzenia dogłębnej kontroli oświadczeń majątkowych. GRECO utrzymuje, że organy te powinny aktywnie współpracować i koordynować działania w celu zapewnienia, aby oświadczenia majątkowe podlegały dogłębnej kontroli. Taka kontrola zapobiegłaby wszelkim konfliktom interesów i zmniejszyłaby ryzyko korupcji. Nie przedstawiono żadnych informacji w tym zakresie. Brakuje również informacji na temat wykorzystania oświadczeń majątkowych do celów prewencyjnych. W tych okolicznościach zalecenie pozostaje częściowo spełnione.

22. GRECO stwierdza, że zalecenie (ix) pozostaje częściowo wdrożone.

Zapobieganie korupcji w odniesieniu do prokuratorów

Zalecenie (xii)

23. *GRECO zaleciło (i) rozpowszechnienie „Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratorów" wśród wszystkich prokuratorów i udostępnienie społeczeństwu; oraz (ii) uzupełnienie go w taki sposób, by zawierał właściwe wytyczne w odniesieniu do konfliktu interesów (np. definicje lub rodzaje) oraz związane z tym kwestie (w tym głównie przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk oraz dodatkowa działalność).*

24. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. Pierwsza część zalecenia została już wdrożona w sposób zadowalający. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia, niektóre przepisy dotyczące konfliktu interesów zostały dodane do „Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratorów". Nie zaoferowano jednak żadnych wytycznych dotyczących konfliktu interesów ani innych powiązanych kwestii (takich jak przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk oraz dodatkowa działalność), w tym praktycznych przykładów.

25. Władze polskie wskazują na przepisy dotyczące konfliktu interesów, które zostały już dodane do „Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratorów", a także na kilka przepisów regulujących kwestię niełączenia stanowisk. Władze zapewniają ponadto, że Krajowa Rada Prokuratury omówi to zalecenie na swoich przyszłych posiedzeniach.

26. GRECO oczekuje, że Krajowa Rada Prokuratury podejmie konkretne działania w celu opracowania wytycznych, aby w pełni wdrożyć drugą część zalecenia. W tych okolicznościach zalecenie to pozostaje częściowo spełnione.

27. GRECO stwierdza, że zalecenie (xii) pozostaje częściowo wdrożone.

Zalecenie (xiv)

28. *GRECO zaleciło (i) wyraźne określenie w prawie kompetencji Krajowej Rady Prokuratury w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przez prokuratorów zasad etycznych, a także wyposażenie Rady w odpowiednie środki i uprawnienia w tym zakresie; oraz (ii) przyjęcie właściwych środków prawnych, instytucjonalnych lub praktycznych lub usprawnienie obowiązujących środków w celu zapewnienia dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych prokuratorów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych. Powinno to obejmować większą współpracę wszystkich odpowiednich organów kontroli.*

29. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone w poprzednim raporcie zgodności w związku z częściowym wdrożeniem drugiej części tego zalecenia. Jeśli chodzi o pierwszą część zalecenia, władze polskie nie widziały potrzeby przyznania Krajowej Radzie Prokuratury (KRP) kompetencji i narzędzi do nadzorowania i zapewniania przestrzegania zasad etycznych przez prokuratorów. Zamiast tego wskazały na kompetencje rzecznika dyscyplinarnego, który może podjąć decyzję o wszczęciu lub odmowie wszczęcia takiego postępowania. GRECO ponownie wyraziło swoje zaniepokojenie brakiem narzędzi i środków, które KRP mogłaby stosować w procesie nadzoru. W odniesieniu do drugiej części zalecenia władze nie dostarczyły żadnych nowych i istotnych informacji.

30. Władze polskie informują obecnie, że Krajowa Rada Prokuratury przyjęła uchwałę w sprawie powołania komisji ds. czuwania nad przestrzeganiem przez prokuratorów zasad etyki zawodowej. Komisja ta będzie przygotowywać coroczne raporty dotyczące przestrzegania zasad etyki zawodowej przez prokuratorów w oparciu o dane uzyskane od Prokuratorów Wojewódzkich, Rzecznika Dyscyplinarnego Prokuratora Generalnego oraz indywidualne sprawy wpływające do KPK, do dnia 31 marca następnego roku. Raport ma zawierać zalecenie dla KRP do wdrożenia poprzez zmianę, uzupełnienie lub interpretację przepisów Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Prokuratorów, a także organizację szkoleń z zakresu etyki zawodowej. Co więcej władze polskie oświadczają, że dyskusja na temat tego zalecenia została zaplanowana na kolejne posiedzenie KRP. W odniesieniu do drugiej części zalecenia proszę odnieść się do informacji zawartych w pkt 20 powyżej.

31. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia GRECO zauważa, że KRP powołała komisję, która ma jej pomagać w nadzorowaniu przestrzegania zasad etycznych przez prokuratorów oraz że zaplanowano omówienie pełnego wdrożenia tego zalecenia na następnym posiedzeniu. W oczekiwaniu na pełne uruchomienie komisji oraz jej wsparcie dla KPK poprzez dostarczenie odpowiednich narzędzi i kompetencji w celu zapewnienia przestrzegania zasad etycznych GRECO uznaje, że ta część zalecenia wciąż nie została wdrożona. Jeżeli chodzi o drugą część zalecenia, GRECO odnosi się do ustaleń poczynionych w pkt 21–21 powyżej i uważa, że ta część zalecenia pozostaje częściowo spełniona.

32. GRECO stwierdza, że zalecenie (xiv) pozostaje częściowo wdrożone.

Zalecenie (xvi)

33. *GRECO zaleciło (i) zapewnienie ciągłego szkolenia prokuratorów na temat konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczania pewnych działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych, poprzez oferowanie szkoleń prezentujących przykłady praktyczne; oraz (ii) ustanowienie właściwego doradztwa w ramach prokuratur w celu podniesienia świadomości prokuratorów oraz zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi i postępowania, w szczególności w zakresie wskazanym w pkt i) w odniesieniu do danych okoliczności, mając na uwadze potrzebę jednolitych rozwiązań w sferze krajowej.*

34. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. Jeśli chodzi o pierwszą część zalecenia, od czasu przyjęcia raportu zgodności przeprowadzono już działania szkoleniowe w kwestiach etycznych skierowane do prokuratorów. Druga część zalecenia nie została wdrożona, ponieważ władze podtrzymały swoje stanowisko, że powołanie specjalnych doradców ds. etyki dla prokuratorów nie było uzasadnione.

35. Władze polskie informują obecnie, że Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury przeprowadziła lub planuje przeprowadzić różne szkolenia, takie jak na przykład szkolenie „Metodyka prowadzenia postępowania w sprawach korupcyjnych", warsztat „Szkolenie dla asesorów i prokuratorów rozpoczynających pracę w prokuraturze" czy szkolenie „Zagrożenia korupcyjne w pracy sędziego i prokuratora". Szkolenia skierowane są do sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów, asesorów prokuratorskich i asystentów prokuratorów (łącznie 224 uczestników) i obejmują szeroki zakres zagadnień związanych z korupcją i przestępstwami korupcyjnymi oraz etyką zawodową, w tym konflikt interesów, wzorce zachowań w służbie i poza służbą, zasady komunikacji w pracy prokuratora, zasady postępowania w przypadku przyjmowania lub prób wręczania prezentów itp.

36. Odnośnie do drugiej części zalecenia władze zgłaszają wątpliwości co do perspektywy powołania doradców ds. etyki zawodowej prokuratorów w ramach struktury prokuratury. Uważają, że potencjalnie mogłoby to naruszać przyjęte rozwiązania konstytucyjne dotyczące organizacji i funkcjonowania prokuratury, w szczególności rozwiązania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej prokuratorów.

37. GRECO z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzone i zaplanowane regularne szkolenia dla prokuratorów z zakresu etyki zawodowej oraz potwierdza swoje stanowisko, że pierwsza część zalecenia pozostaje w pełni zrealizowana. Jeżeli chodzi o drugą część zalecenia, GRECO wyraża ubolewanie, że władze polskie nie wykazują gotowości do jej wdrożenia. GRECO uważa, że z powodów określonych w pkt 223 raportu ewaluacyjnego należy wprowadzić poufne doradztwo w

sprawach etyki i postępowania dla prokuratorów. Władze polskie mogą czerpać inspirację z praktyk stosowanych w tym obszarze przez inne państwa członkowskie GRECO.

38. GRECO stwierdza, że zalecenie (xvi) pozostaje częściowo wdrożone.

Zalecenia wydane w raporcie dotyczącym art. 34 z czerwca 2018 r. (uzupełnienie do raportu ewaluacyjnego z czwartej rundy oceny)

39. Należy przypomnieć, że raport dotyczący art. 34 stanowi uzupełnienie do raportu ewaluacyjnego z czwartej rundy oceny. Dokonano w nim oceny wprowadzonych w 2017 r. zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS), ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz nowej ustawie o Sądzie Najwyższym, a także przedstawiono dodatkowe zalecenia dla Polski, których wdrożenie zostanie ocenione w toku procedury zgodności w ramach czwartej rundy (zob. pkt 3 powyżej).

40. W ramach uwag ogólnych władze polskie stwierdzają, że jednym z priorytetów obecnego rządu jest przestrzeganie zobowiązań wynikających z prawa UE i prawa międzynarodowego, w tym pełne wdrożenie zaleceń GRECO. Niezwłocznie po objęciu urzędu w dniu 13 grudnia 2023 r. Prezes Rady Ministrów powołał Międzyresortowy Zespół ds. przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego (Zespół), którego głównym zadaniem jest koordynacja działań rządu, prace analityczne oraz przedkładanie wniosków ustawodawczych mających na celu przywrócenie praworządności, a także zapewnienie nadzoru nad jej przestrzeganiem. Obecnie Zespół przeprowadził działania analityczne i koncepcyjne mające na celu zapewnienie kompleksowej realizacji zobowiązań międzynarodowych. Ze względu jednak na ograniczenia czasowe nie wszystkie aspekty tych działań zostały w pełni rozwinięte. Polska wciąż dąży do rozwiązania problemów wynikających z zaleceń GRECO oraz do pełnego wdrożenia tych zaleceń.

41. Co więcej, 5 marca 2024 r. rząd powołał Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, której głównym celem jest opracowanie nowego projektu ustawy w ogólnym celu zreorganizowania systemu i zasad działania prokuratury w Polsce[2]. Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury ma również opracować głęboką reformę sądów powszechnych, nowelizację ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz projekt ustawy o Sądzie Najwyższym. Powyższe kwestie wymagają jednak dogłębnych prac analitycznych, w tym przeprowadzenia badań prawnoporównawczych.

Zalecenie (i) na podstawie art. 34

42. *GRECO zaleciło zmianę przepisów dotyczących wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, aby co najmniej połowę członków Krajowej Rady Sądownictwa stanowili sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie.*

43. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Dwudziestu trzech z 25 członków KRS jest nadal powoływanych przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą lub reprezentuje te władze, co jest sprzeczne z tym zaleceniem i standardami Rady Europy.

[2]Zob. opinia Komisji Weneckiej w sprawie projektu nowelizacji ustawy o prokuraturze, dostępna pod adresem https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)034-e.

44. Władze polskie informują obecnie, że w wyniku prac analitycznych mających na celu przywrócenie praworządności rząd przyjął projekt ustawy[3] o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i przekazał go do rozpatrzenia przez Sejm. W dniu 12 lipca 2024 r. Sejm przyjął ustawę[4], którą Prezydent Rzeczypospolitej skierował do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją (tzw. kontrola prewencyjna). Ustawa reguluje skład sędziowski (nowej) KRS, wybór sędziów wchodzących w jej skład oraz prawo do skutecznego środka prawnego. Zgodnie z ustawą 15 sędziów-członków KRS będzie wybieranych przez wszystkich sędziów, w wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, reprezentujących sądy wszystkich szczebli (sądy administracyjne, sądy wojskowe, sądy rejonowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny). Co do zasady w pierwszych wyborach członków (nowej) KRS sędziowie, którzy objęli stanowiska w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez (dotychczasową) KRS, po zmianie jej składu w wyniku reformy z 2017 r., nie mogą kandydować na członków (nowej) KRS. Państwowa Komisja Wyborcza została wskazana jako organ, który zwołuje wybory, weryfikuje prawidłowość zgłoszeń kandydatów, organizuje publiczne wysłuchanie zakwalifikowanych kandydatów nie później niż na 7 dni przed dniem wyborów, przeprowadza wybory i ogłasza wyniki wyborów. Od uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia zgłoszenia kandydata oraz ważności wyników wyborów przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

45. Ustawa przewiduje utworzenie Rady Społecznej – składającej się z przedstawicieli samorządów zawodowych prawników, organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich, jako organu doradczego KRS – która ma wydawać niewiążące opinie na temat kandydatów na sędziów. Celem powołania Rady jest zapewnienie otwartego udziału organizacji obywatelskich i zawodowych w formułowaniu strategii reform w sądownictwie oraz zapewnienie obiektywizmu w procesie ich monitorowania. Umożliwi to pełną kontrolę nad procesem nominacji sędziów. Zdaniem władz dzięki wsparciu Rady Społecznej KRS będzie w stanie skuteczniej chronić sądy przed naciskami politycznymi.

46. Przepisy przejściowe ustawy przewidują wygaszenie *ex lege* kadencji sędziów członków (dotychczasowej) KRS wybranych przez Sejm.

47. GRECO z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w zmienionej ustawie przywraca się zasadę, zgodnie z którą 15 sędziów-członków KRS jest wybieranych przez środowisko sędziowskie (a nie przez Sejm). Członkowie-sędziowie stanowią ponad połowę składu KRS (łącznie 25 członków), co jest zgodne z wymogami określonymi w zaleceniu. GRECO z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie władz, że głównym celem ustawy jest przywrócenie niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej[5]. Taka ocena pozostaje bez uszczerbku dla ustaleń poczynionych w pilnej opinii Komisji Weneckiej wydanej w sprawie projektu

[3] Projekt ustawy w wersji angielskiej dostępny pod adresem https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2024)015

[4] Zob. sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2024 r., s. 7, dostępne pod adresem https://commission.europa.eu/document/download/9c081f05-688d-4960-b3bc-ea4fc3b2bafb_pl?filename=48_1_58078_coun_chap_poland_en.pdf.

[5] W serii wyroków wydanych przeciwko Polsce przez Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdzono między innymi, że podstawowym problemem reform sądownictwa wprowadzonych w Polsce był wybór sędziów-członków KRS przez Sejm oraz zaangażowanie KRS w procedurę powoływania sędziów, co przyczyniło się do osłabienia niezawisłości sędziowskiej i podważyło legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów (zob. ostatnio wyrok w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, nr 50849/21, §§ 319–327, 23 listopada 2023 r., w którym Trybunał postanowił zastosować procedurę wyroku pilotażowego).

ustawy[6]. Do czasu wejścia w życie ustawy, która podlega kontroli konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym, GRECO uważa, że zalecenie to zostało częściowo spełnione.

48. GRECO stwierdza, że zalecenie na podstawie art. 34 zostało częściowo wdrożone.

Zalecenia (ii), (iv), (v) i (vi) na podstawie art. 34

49. *GRECO zaleciło:*

- *(i) ponowne rozważenie ustanowienia nadzwyczajnej izby odwoławczej i izby dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym oraz (ii) zmniejszenie zaangażowania władzy wykonawczej w wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego (zalecenie (ii));*

- *zmianę procedur dyscyplinarnych mających zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego w celu wykluczenia potencjalnego nadmiernego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej w tym zakresie, w szczególności poprzez wykluczenie możliwości interwencji władzy wykonawczej w tych postępowaniach (zalecenia (iv));*

- *zmianę procedur powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, aby wykluczyć potencjalny nadmierny wpływ władzy wykonawczej na te procedury (zalecenie (v)) oraz*

- *zmianę procedur dyscyplinarnych mających zastosowanie do sędziów sądów powszechnych w celu wykluczenia potencjalnego nadmiernego wpływu władzy wykonawczej, w szczególności poprzez wykluczenie możliwości interwencji władzy wykonawczej w tych postępowaniach (zalecenie (vi)).*

50. GRECO przypomina, że zalecenia (ii), (iv) i (vi) zostały częściowo wdrożone, a zalecenie (v) nie zostało wdrożone. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia (ii) GRECO zauważyło, że Izba Dyscyplinarna została zastąpiona Izbą Odpowiedzialności Zawodowej, natomiast nie wprowadzono żadnych zmian w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Pozostały obawy co do właściwości obu izb specjalnych i powoływania sędziów do tych izb na podstawie zaleceń wydanych przez wadliwie funkcjonującą KRS. Druga część zalecenia (ii) nie została wdrożona, ponieważ Prezydent Rzeczypospolitej zachował kontrolną rolę i uprawnienia wobec Sądu Najwyższego.

51. Zalecenia (iv) i (vi) zostały częściowo wdrożone ze względu na pewne zmiany wprowadzone w celu zwolnienia sędziów z odpowiedzialności dyscyplinarnej, podczas gdy inne problematyczne wykroczenia dyscyplinarne pozostały w mocy. Zalecenie (v) nie zostało wdrożone, ponieważ Minister Sprawiedliwości nadal zachowuje nieograniczoną swobodę w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych.

52. Władze polskie poinformowały, że w odniesieniu do zalecenia (ii) trwają prace nad projektem nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, która obejmie między innymi zniesienie dwóch izb specjalnych Sądu Najwyższego, tj. Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Projekt nowej ustawy będzie miał również na celu ograniczenie ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w organizację Sądu Najwyższego. Jeśli chodzi o

[6]Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy (CDL-AD(2024)018) w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w Polsce, dostępna pod adresem https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)018-e.

zalecenia (iv) i (vi), Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje obecnie nad zmianami dotyczącymi postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Jeśli chodzi o zalecenie (v), władze planują przyjęcie projektów aktów prawnych regulujących zasady dotyczące delegowania sędziów[7], funkcjonowania samorządu sędziowskiego, powoływania prezesów sądów oraz funkcjonowania rzeczników dyscyplinarnych sądów powszechnych. W ramach tych reform zapewni się kompleksowe uregulowanie ustroju, organizację i funkcjonowanie sądów powszechnych.

53. GRECO odnotowuje zmiany zachodzące w Polsce oraz intencje i działania władz zmierzające do przywrócenia praworządności i wykluczenia jakiegokolwiek potencjalnego wpływu władzy wykonawczej na sądownictwo. To działania idące w dobrą stronę. Do czasu przyjęcia i wdrożenia zmian ustawowych GRECO podtrzymuje swoją poprzednią ocenę i stwierdza, że zalecenia(ii), (iv) i (vi) pozostają częściowo wdrożone, a zalecenie (v) nie zostało wdrożone.

III. WNIOSKI

54. **W związku z powyższym GRECO odnotowuje stwierdza, że Polska wdrożyła siedem z szesnastu zaleceń zawartych w raporcie ewaluacyjnym z czwartej rundy oceny oraz jedno z sześciu zaleceń zawartych w uzupełnieniu do raportu ewaluacyjnego z czwartej rundy oceny (raport dotyczący art. 34).** Spośród pozostałych zaleceń, pięć zaleceń z raportu ewaluacyjnego i cztery zalecenia z raportu dotyczącego art. 34 wdrożono częściowo, a cztery zalecenia z raportu ewaluacyjnego czwartej rundy oceny i jedno zalecenie z raportu dotyczącego art. 34 nie zostały wdrożone.

55. Ściślej, zalecenia (iv), (vii), (viii), (x), (xi), (xiii) i (xv) z raportu ewaluacyjnego, a także zalecenie (iii) z raportu dotyczącego art. 34 zostały wdrożone w sposób zadowalający lub zostały uwzględnione w sposób zadowalający. Zalecenia (vi), (ix), (xii), (xiv) i (xvi)) z raportu ewaluacyjnego oraz zalecenia (i), (ii), (iv) i (vi) zawarte w raporcie dotyczącym art. 34 zostały częściowo wdrożone. Zalecenia (i)–(iii) zawarte w raporcie ewaluacyjnym i zalecenie (v) z raportu dotyczącego art. 34 nie zostały wdrożone.

56. W odniesieniu do parlamentarzystów GRECO odnotowuje, że nie poczyniono żadnych postępów, oraz oczekuje, że komisje i Prezydia Sejmu i Senatu podejmą konkretne działania w celu wdrożenia niezrealizowanych jeszcze zaleceń.

57. Jeśli chodzi o sędziów, GRECO z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane działania władz w kierunku przywrócenia niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Wejście w życie ustawy zmieniającej sposób wyboru sędziów–członków KRS zagwarantuje, że więcej niż połowę członków Rady będą stanowić sędziowie wybierani przez środowisko sędziowskie. GRECO zauważa ponadto, że w przygotowaniu jest kilka inicjatyw mających na celu pełne wdrożenie pozostałych zaleceń zawartych w raportach dotyczących art. 34.

58. Jeśli chodzi o prokuratorów, powołano komisję, która ma wspierać Krajową Radę Prokuratury (KRP) w nadzorowaniu przestrzegania zasad etycznych przez prokuratorów. Co więcej, KRP omówi wdrożenie zaleceń GRECO na swoich przyszłych posiedzeniach. Nadal prowadzone są regularne i ciągłe szkolenia dla prokuratorów w zakresie etyki i uczciwości. Takie ramy uczciwości muszą zostać

[7] Zob. również wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie europejskich standardów regulujących status sędziów (CDL-A(2024)-029), dostępna pod adresem https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)029-e.

uzupełnione o specjalne doradztwo i bardziej dogłębną kontrolę oświadczeń majątkowych prokuratorów, których to elementów wciąż brakuje.

59. W związku z powyższym (przy wdrożeniu tylko ośmiu z 22 zaleceń) GRECO stwierdza, że ogólny bardzo niski poziom zgodności z zaleceniami pozostaje „ogólnie niezadowalający" w rozumieniu zmienionego art. 31 ust. 8.3 Regulaminu.

60. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ppkt (i) Regulaminu oraz mając na uwadze poważne i zdecydowane działania Polski na rzecz wdrożenia pozostałych zaleceń, GRECO zwraca się do szefa polskiej delegacji o przedstawienie sprawozdania z postępów we wdrażaniu zaległych zaleceń (tj. zaleceń (i)–(iii), (v)–(vi), (ix), (xii), (xiv) i (xvi) oraz zaleceń (i)–(ii) i (iv)–(vi) na podstawie art. 34) najpóźniej do dnia 30 listopada 2025 r.

61. Co więcej, zgodnie z art. 32 ust. 2 ppkt (ii) lit. c) GRECO zwraca się do Sekretarza Generalnego Rady Europy o wysłanie pisma – z kopią do przewodniczącego delegacji Polski – do Ministra Spraw Zagranicznych Polski w celu zwrócenia uwagi na nieprzestrzeganie odpowiednich zaleceń i konieczność podjęcia zdecydowanych działań z myślą o jak najszybszym osiągnięciu wymiernych postępów.

62. GRECO przypomina, że w ramach procedury zgodności piątej rundy, zgodnie ze zmienionym art. 32 ust. 2 ppkt (iii), władze polskie otrzymają misję wysokiego szczebla w celu wzmocnienia znaczenia przestrzegania zaległych zaleceń piątej rundy. W związku z tym GRECO uważa, że ze względu na „ogólnie niezadowalający" poziom przestrzegania przez Polskę zaleceń czwartej rundy i zaleceń na podstawie art. 34 od grudnia 2019 r. znaczenie przestrzegania tych zaległych zaleceń należy podkreślić podczas tej samej misji wysokiego szczebla, zgodnie z art. 32 ust. 2 ppkt (iii).

63. Na koniec GRECO zwraca się do władz polskich o jak najszybsze zezwolenie na publikację raportu, przetłumaczenie go na język narodowy i upublicznienie tłumaczenia.