



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

**RZĄDY PRAWEM
ZAMIAST
RZĄDÓW PRAWA**



**ZAGROŻENIA DLA OCHRONY
PRAW CZŁOWIEKA W POLSCE
W LATACH 2015-2019**

**RZĄDY PRAWEM
ZAMIAST
RZĄDÓW PRAWA**

**ZAGROŻENIA DLA OCHRONY
PRAW CZŁOWIEKA W POLSCE
W LATACH 2015-2019**

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Podsumowanie wydarzeń w latach 2015-2019 r.....	7
Wybory parlamentarne w październiku 2015 r.....	7
Podsumowanie systemowych zmian	8
Kurcząca się przestrzeń dla praw człowieka	9
Kalendarium zmian.....	10
Kryzys praworządności – ataki na wymiar sprawiedliwości	13
Zmiany w Trybunale Konstytucyjnym	13
Zmiany w Sądzie Najwyższym	21
Zmiany w sądach powszechnych.....	27
Zmiany w KRS.....	34
Instytucje niezależne.....	45
Rzecznik Praw Obywatelskich	45
Media publiczne	50
Organizacje pozarządowe	55
Kurcząca się przestrzeń dla praw człowieka	63
Wolność zgromadzeń.....	63
Wolność słowa.....	69
Prawa kobiet.....	74
Prawa osób LGBTIQI.....	77
Prawa cudzoziemców.....	80
Prawa człowieka a bezpieczeństwo	84
Spór z Unią Europejską.....	91
Podsumowanie	99
Wykaz najważniejszych aktów prawnych przyjętych w latach 2015-2019 w kolejności chronologicznej:	101

WSTĘP

Lata 2015-2019 to okres, w którym odnotowujemy największy regres w zakresie ochrony praw człowieka w Polsce od 1989 r. Rządząca większość, pomimo braku wystarczającej liczby głosów do zmiany Konstytucji, wprowadziła szereg zmian w systemie państwa, stwarzając tym samym zagrożenia dla ochrony praworządności i zasady trójpodziału władzy. Dostosowując prawo do politycznych celów, zastąpiono rządy prawa rządami prawem.

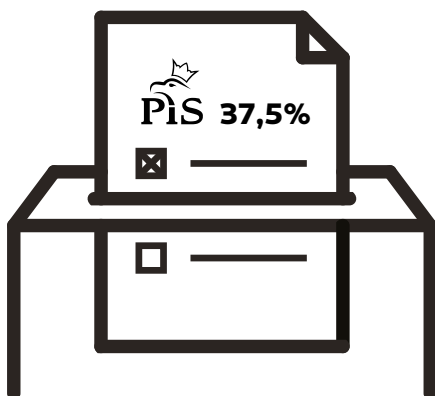
Helsińska Fundacja Praw Człowieka monitoruje stan przestrzegania praw człowieka w Polsce od 1989 r. Pomimo licznych trudności oraz złożonych problemów, do 2015 r. obserwowaliśmy stopniowe wzmocnienie ochrony dla poszczególnych praw i wolności oraz usprawniania działania systemu ochrony praw człowieka. Załamanie tej tendencji nastąpiło wraz z atakami na fundamenty demokratycznego państwa prawnego. Do problemów, którymi zajmowały się do tej pory organizacje działające na rzecz praw człowieka (w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu oraz praw mniejszości i grup narażonych na dyskryminację), doszły wyzwania związane z koniecznością ochrony praworządności i zasad demokratycznego państwa prawnego.

Fundamentalne zmiany w systemie państwa nie pozostały bez wpływu na system ochrony praw człowieka. Na załamanie jego niezależności i funkcjonowania wpłynęły m.in. zmiany w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i prokuratury. Dodatkowo sytuację pogarszały próby ograniczania niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich i podporządkowanie mediów publicznych rządzącej większości.

Przedstawiony raport dokumentuje najważniejsze zagrożenia dla systemu ochrony praw człowieka. Raport nie ma charakteru wyczerpującego i nie stanowi swoistej kroniki rządów Prawa i Sprawiedliwości. W raporcie skupiamy się przede wszystkim na instytucjach i zagadnieniach kluczowych z punktu widzenia praw człowieka, w których w ostatnich czterech latach zanotowaliśmy największy regres – są to przede wszystkim wymiar sprawiedliwości, działalność niezależnych instytucji (Rzecznik Praw Obywatelskich, media i organizacje społeczne), ochrona kluczowych wolności i praw człowieka oraz relacje Polski z Unią Europejską. Pilna poprawa sytuacji w tych obszarach jest kluczowa dla utrzymania całego systemu demokratycznego w Polsce.

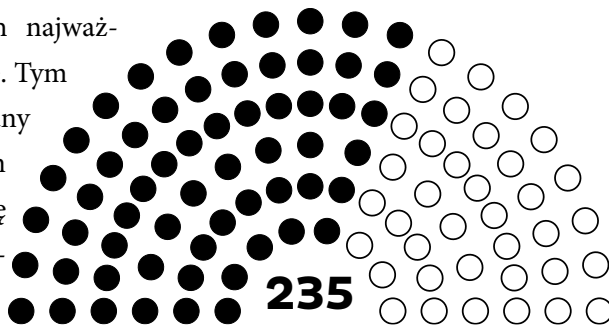
PODSUMOWANIE WYDARZEŃ W LATACH 2015-2019 R.

WYBORY PARLAMENTARNE W PAŹDZIERNIKU 2015 R.










W październiku 2015 r. wybory parlamentarne wygrało Prawo i Sprawiedliwość z wynikiem 37,5% głosów, które z kolei przełożyły się na 235 miejsc w Sejmie (poparcie dla kandydatów Prawa i Sprawiedliwości w wyborach do Senatu przełożyło się na 66 mandatów). Był to pierwszy raz w historii wyborów po 1989 r., kiedy jedna partia zdobyła większość głosów w parlamencie i mogła rządzić samodzielnie. Pomimo tego, że osiągnięta

większość nie pozwalała na zmianę Konstytucji, rządząca większość niemal natychmiast po przejściu władzy zapoczątkowała proces zmiany kluczowych aktów prawnych dotyczących najważniejszych instytucji w państwie. Tym samym, de facto, bez zmiany Konstytucji zmieniano system państwa i podważano ochronę zasad praworządności i trójpodziału władzy.



PODSUMOWANIE SYSTEMOWYCH ZMIAN

Opis zmian	Status		
Rzecznik Praw Obywatelskich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obniżenie budżetu biura Rzecznika Praw Obywatelskich ▪ Zmiany w ustawie o immunitecie m.in. RPO ▪ Ograniczenie finansowania biura RPO ▪ Ataki w debacie publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niezależny ▪ Kadencja obecnego RPO dobiega końca w 2020 r. 	
Sąd Najwyższy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Próby obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN ▪ Utworzenie dwóch nowych Izb SN ▪ Ataki na Pierwszą Prezes SN i pozostałych sędziów SN 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niezależny ▪ Wątpliwości co do legalności decyzji wydawanych przez sędziów zasiadających w nowych Izbach SN 	
Sądy powszechne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zmiany w trybie powoływania i odwoływania prezesów sądów ▪ Zmiany w przepisach dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów ▪ Ataki medialne na poszczególnych sędziów ▪ Wprowadzenie systemu losowego przydziału spraw 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niezależne ▪ Ataki na sędziów mogą powodować powstanie efektu mrożącego w orzecznictwie 	
Trybunał Konstytucyjny	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nowe ustawy lub nowelizacje ustaw zmieniające tryb działania TK oraz sposób wyboru nowego prezesa TK 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Częściowo zależny od politycznej woli ▪ Wątpliwości co do legalności decyzji wydawanych przez osoby wybrane na stanowisko sędziów prawidłowo wybranych w poprzedniej kadencji Sejmu 	
Prokuratura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Połączenie funkcji Prokuratora Generalnego z Ministrem Sprawiedliwości ▪ Przyznanie Prokuratorowi Generalnemu szerokich kompetencji do wpływania na bieg śledztwa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Częściowo zależna od politycznej woli 	
Krajowa Rada Sądownictwa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zmiana ustawy o KRS i zmiana sposobu wyboru sędziów-członków KRS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zależna od politycznej woli ▪ Wątpliwości co do legalności działań KRS w obecnym kształcie 	
Media publiczne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zmiany w trybie powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych publicznego radia i telewizji 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zależne od politycznej woli 	

KURCZĄCA SIĘ PRZESTRZEŃ DLA PRAW CZŁOWIEKA

Konstytucja RP

Szczegółowy opis naruszeń w latach 2015–2019



Art. 32 – wszyscy są wobec prawa równi [...] nikt nie może być dyskryminowany

→ Prawa osób LGBTQI, s. 77



Art. 33 – Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym

→ Prawa kobiet, s. 74



Art. 40 – nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu

→ Przemoc Policji, s. 88



Art. 45 – każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd

→ Kryzys praworządności – ataki na wymiar sprawiedliwości, s. 13



Art. 47 – każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego

→ Bezpieczeństwo a prawo do prywatności, s. 89



Art. 54 – każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

→ Wolność słowa, s. 69



Art. 56 – cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie

→ Prawa cudzoziemców, s. 80



Art. 57 – Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich

→ Wolność zgromadzeń, s. 63



Art. 58 – każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się

→ Organizacje pozarządowe, s. 55

KALENDARIUM ZMIAN

Wymiar sprawiedliwości

Prawa człowieka

Spór z Unią Europejską

2015

XI i XII – dwie zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym
XII – Prezydent odbiera ślubowanie od trzech osób wybranych na miejsca zajęte przez prawidłowo wybranych sędziów

XII – zmiany w mediach publicznych

2016

III – wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy o TK, rząd odmawia publikacji wyroku
III – nowelizacja ustawy o prokuraturze
VII – Sejm przyjmuje kolejną ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

I – masowe zwolnienia w mediach publicznych, zwolnienia dyscyplinarne,
III – nowelizacja ustawy o Policji i nowe przepisy dotyczące kontroli operacyjnej i pozyskiwania informacji z korespondencji

I – Komisja Europejska uruchamia procedurę kontroli praworządności

VII i VIII – organizacje pozarządowe i media donoszą o uchodźcach na wschodniej granicy Polski, którym Straż Graniczna odmawia wjazdu na teren Polski i ubiegania się o ochronę międzynarodową

VII – pierwsze zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności

IX – pierwszy projekt ustawy zaostrzającej dostęp do legalnej aborcji. Ogólnopolski Strajk Kobiet

XII – trzy nowe ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Prezydent RP powołuje nowego prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

XII – zmiany w ustawie o zgromadzeniach

XII – drugie zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności

2017

II – do Sejmu trafia pierwszy projekt zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawy o sądach powszechnych

V – pierwsze orzeczenia sądów w sprawie kontrdemonstracji pod rządami znowelizowanej ustawy o zgromadzeniach

VII – trzecie zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności
 Komisja uruchamia procedurę naruszenia prawa Unii Europejskiej w związku z ustawą o sądach powszechnych

VII – zawetowanie przez Prezydenta ustaw o KRS i Sądzie Najwyższym
VIII – wchodzi w życie nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych

Wymiar sprawiedliwości

Prawa człowieka

Spór z Unią Europejską

2017

IX – pierwsze decyzje Ministra Sprawiedliwości w sprawie odwołania prezesów sądów
XII – Sejm przyjmuje ustawę o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa

IX – Sejm przyjmuje ustawę o Narodowy Instytucie Wolności

XII – Komisja Europejska uruchamia procedurę z artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej Wszczęcie procedury naruszenia prawa Unii Europejskiej w sprawie zmian w wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych

2018

III – Sejm powołuje nowych członków KRS. Kancelaria Sejmu odmawia podania list poparcia kandydatów

I – przyjęcie nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej
III – druga próba zaostrożenia ustawy o dostępie do aborcji. Czarny Piątek

IV – wchodzi w życie przepisy dotyczące nowego wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów

VII – Komisja Europejska uruchamia procedurę naruszenia prawa Unii Europejskiej w związku z przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym, w tym przeniesieniem sędziów w stan spoczynku

VII – 22 sędziów Sadu Najwyższego powyżej 65 roku życia przechodzi w stan spoczynku

IX – Prezydent Lublina zakazuje Marszu Równości, sądy uchylają jego decyzję

VIII – pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące m.in. Izby Dyscyplinarnej SN oraz nowej KRS

IX – ruszają pierwsze postępowania dyscyplinarne w sprawach sędziów aktywnych w debacie publicznej

2019

III – Trybunał Konstytucyjny wydaje wyrok w sprawie nowych przepisów ustawy o KRS

I – prezydent Warszawy Rafał Trzaskowski podpisuje Deklarację LGBT, w odpowiedzi na Deklarację wzrastają ataki na osoby LGBT w przestrzeni publicznej

III – rozprawa przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie powołania nowej KRS

V – nowelizacja kodeksu karnego

VII – przybierają na sile ataki na osoby LGBTQI

VI – wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego
VI – opinie Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach m.in. nowej Izby Dyscyplinarnej oraz wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych

KRYZYS PRAWORZĄDNOŚCI – ATAKI NA WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

ZMIANY W TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

Trybunał Konstytucyjny pełni istotną funkcję w systemie demokratycznego państwa prawa. Z jednej strony orzeka o abstrakcyjnej zgodności ustaw z Konstytucją, a z drugiej rozpatruje indywidualne skargi konstytucyjne (każdy, czyje prawo zostało naruszone, ma prawo wnieść skargę do TK w sprawie zgodności przepisu, na podstawie którego została wydana decyzja, z wolnościami i prawami określonymi w Konstytucji). Zgodnie z Konstytucją orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Spór o kształt i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego zapoczątkował najpoważniejszy kryzys konstytucyjny w Polsce po 1989 r.

Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym

Spór wokół Trybunału Konstytucyjnego rozpoczął się wraz z zmianami wprowadzonymi przez poprzednią większość parlamentarną pod koniec poprzedniej, VII kadencji Sejmu. Wówczas przyjęto przepis przejściowy w nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, w świetle którego poprzednia rządząca większość mogła obsadzić 5 z 15 miejsc w składzie Trybunału (kadencja 3 sędziów TK wygasła w czasie kadencji poprzedniego Sejmu, a kadencja dwóch kolejnych już w trakcie kadencji następnego Sejmu).

Podczas ostatniego posiedzenia przed wyborami, głosami poprzedniej rządzącej większości, Sejm przyjął 5 uchwał dotyczących wyboru sędziów Trybunału. Pięciu

nowo wybranych sędziów nie zostało zaprzysiężonych przez urzędującego od sierpnia 2015 r. Prezydenta RP Andrzeja Dudę.

Wybory parlamentarne i zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym

Po wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość wyborach parlamentarnych z 25 października 2015 r., już podczas pierwszego posiedzenia Sejmu przyjęta została pierwsza nowelizacja do ustawy o TK, która uchyliła przepis przejściowy ustawy o TK i dała podstawę – zdaniem nowej większości rządzącej – do ponownego wyboru 5 sędziów. Nowe przepisy do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżyli m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa i grupa posłów. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny wydał zabezpieczenie i wezwał Sejm do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru nowych sędziów TK. Mimo tego, dwa dni później Sejm przyjął 5 nowych uchwał powołujących sędziów TK, a Prezydent odebrał przysięgi od 4 z nich w późnych godzinach nocnych.

„Ten Trybunał ma być redutą, pozycją ryglową, tego układu. Broniącą tego wszystkiego, co w ciągu ostatnich 26 lat było złe i haniebne. A my to chcemy zmienić i dlatego musimy zmienić ten Trybunał. Musimy z niego uczynić instytucję, która będzie rzeczywiście bronić prawa obywateli i konstytucji, ale nie w ten sposób, że ta konstytucja obowiązuje dla jednych, a dla innych nie.”¹

Jarosław Kaczyński, prezes PiS

W wyroku z 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność w części przepisu przejściowego dotyczącego wyboru 5 sędziów TK. Trybunał uznał za częściowo niezgodny z Konstytucją przepis przejściowy ustawy, który pozwalał na wybór wszystkich 5 sędziów naraz. Trybunał uznał, że ten przepis w części, w której pozwalał na wybór 3 sędziów w miejsce sędziów, których kadencja wygasła w listopadzie 2015 r., był zgodny z Konstytucją. Natomiast w części, w której dopuszczał wybór sędziów w miejsce sędziów, których kadencja wygasła w grudniu 2015 r., był

1 Kaczyński: *Chcemy dobrego Trybunału. To nie jest Trybunał w obecnym składzie*, tvn24.pl, dostępne pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/marsz-pis-w-warszawie-przemowienie-jaroslaw-kaczynskiego,602612.html>.

zdaniem Trybunału niezgodny z Konstytucją². Oznacza to, że Sejm VII kadencji miał prawo wybrać 3 z 5 sędziów, a Sejm VIII kadencji 2 z 5 sędziów.

Druga nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

28 grudnia 2015 r. weszła w życie druga nowelizacja ustawy o TK. Podobnie jak poprzednią zmianę, również tę Sejm przyjął w ekspresowym tempie i bez uwzględnienia opinii eksperckich. Ustawa wprowadzała szereg zmian, które skutecznie mogłyby sparaliżować pracę Trybunału, w tym m.in. podwyższyła liczbę sędziów w pełnym składzie Trybunału (do 13 sędziów), wprowadziła obowiązek rozpatrywania spraw według kolejności wpływu, a decyzje miałyby być podejmowane większością 2/3 głosów i na rozprawie wyznaczonej nie wcześniej, niż po 3 miesiącach od zawiadomienia stron. Nowe reguły miały znaleźć zastosowanie do spraw już zawisłych przed Trybunałem.

Wyrokiem z 9 marca 2016 r.³ TK orzekł, że ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna z Konstytucją RP. TK orzekł o niezgodności ustawy nowelizującej w całości z Konstytucją RP. Trybunał uznał, przede wszystkim, niekonstytucyjność samego sposobu uchwalania ustawy – tak pośpiesznego, że uniemożliwiało to jakkolwiek refleksję nad zgodnością wprowadzanych zmian z ustawą zasadniczą.

Prezes Rady Ministrów odmówiła publikacji wyroku TK i uznania jego mocy wiążącej. 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka opublikowała opinię⁴, w której podzielała krytyczne stanowisko dotyczące przepisów nowelizacji w całej rozciągłości – jako paraliżujących pracę TK i stwarzających niebezpieczeństwo dla praworządności. Komisja wezwała ponadto Radę Ministrów do opublikowania wyroku Trybunału.

Ze względu na brak publikacji wyroku z 9 marca 2016 r., Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Po tym, gdy prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania, HFPC złożyła zażalenie, w którym wskazała, że odmowa publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego doprowadziła do powstania szkody o charakterze ustrojowym, politycznym, ekonomicznym, a także wizerunkowym. Sąd uwzględnił zażalenie na tę decyzję i nakazał

2 Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, Dz. U. z 2015 r.

3 Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.

4 Komisja Wenecka, Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal Adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)026-e) (dostęp 21.9.2019).

wszczęćie postępowania. Po czterech miesiącach, postępowanie zostało ostatecznie umorzone przez prokuratora⁵.

Trzecia nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

W lipcu 2016 r. Sejm przyjął kolejną nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która istotnie wpływała na jego prace.

Nowe przepisy zawierały regulacje dotyczące m.in. zobowiązanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przydzielenia spraw osobom wybranym na sędziów Trybunału przez Sejm VIII kadencji, czy rozpoznawanie spraw, co do zasady, wedle kolejności wpływu, chyba że Prezydent RP zawnioskuje inaczej. Przepisy zawierały też regulacje dotyczące np. terminu, po którym można byłoby wyznaczyć rozprawę (po minimum 60 dniach) i zmiany w trybie ogłaszania wyroków Trybunału Konstytucyjnego (miałyby one być publikowane na wniosek Prezesa Trybunału). Nowelizacja wprowadzała również przepisy umożliwiające sędziom sprzeciw wobec treści proponowanego rozstrzygnięcia, który de facto mógłby służyć blokowaniu orzeczeń.

Podobnie jak dwie poprzednie nowelizacje, również i ta została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał, że nowe przepisy są częściowo niezgodne z Konstytucją. Za niekonstytucyjne zostały uznane przepisy dotyczące m.in. zobowiązania Prezesa TK do dopuszczenia do orzekania trzech osób wybranych na obsadzone miejsca sędziowskie, wprowadzenie trybu składania wniosku przez Prezesa Trybunału do Prezesa Rady Ministrów o opublikowanie wyroków i konieczność odroczenia rozprawy wskutek nieobecności prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego⁶.

Ostatnie zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym

O ile zmiany przyjmowane od 2015 r. dotyczyły przede wszystkim regulowania trybu pracy Trybunału, to zmiany przyjęte w pakiecie trzech ustaw pod koniec 2016 r. dotyczyły przede wszystkim zabezpieczenia po stronie rządzącej większości możliwości obsadzenia stanowiska prezesa TK. Nowe ustawy, pomijając kompetencje urzędującego Wiceprezesa Trybunału, wprowadziły instytucję „sędziego pełniącego obowiązki

5 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Niepublikowanie wyroków TK: dokumenty z śledztwa*, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/niepublikowanie-wyrokow-tk-dokumenty-z-sledztwa/> (dostęp 21.9.2019).

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r. K 39/16.

prezesa TK”, wskazywanego przez Prezydenta. Sędzia ten był z kolei zobowiązany do zwołania Zgromadzenia Ogólnego w sprawie wyboru kandydata na nowego prezesa.

W grudniu 2016 r., po upływie kadencji poprzedniego prezesa Trybunału, prof. Andrzeja Rzeplińskiego, Prezydent RP powołał na stanowisko pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wybraną przez obecną rządzącą większość sędzię Julię Przyłębską. Jedną z jej pierwszych decyzji było dopuszczenie do udziału w Zgromadzeniu Ogólnym osób wybranych na stanowiska sędziowskie bez ważnej podstawy prawnej i zwołanie Zgromadzenia Ogólnego w celu wyboru kandydatów na prezesa TK. Przy czym, jak wynika z udostępnionych informacji, procedura mianowania kandydatów na prezesa Trybunału Konstytucyjnego była przeprowadzona nieprawidłowo. W świetle nowych przepisów Zgromadzenie Ogólne powinno najpierw zagłosować nad kandydaturami na prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a dopiero potem podjąć w tej sprawie uchwałę. Jednak uchwałę w tej sprawie musiałaby podjąć większość sędziów. W Zgromadzeniu Ogólnym wzięło udział 14 sędziów (7 „starych” sędziów i 7 sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji). Zgromadzenie uchwały jednak nie podjęło, przede wszystkim dlatego, że sędzia Przyłębska zdecydowała, że głosowanie na kandydatów jest równoznaczne z głosowaniem nad uchwałą dla prezydenta. Pod protokołem z posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego widnieje tylko jej podpis. 21 grudnia 2016 r. Prezydent RP powołał sędzię Julię Przyłębską na stanowisko Prezesa TK⁷.

Ograniczenie prac Trybunału Konstytucyjnego⁸

Zmiany wokół Trybunału Konstytucyjnego przełożyły się na spadek jego efektywności.

W 2017 r. do TK wpłynęła najmniejsza ilość spraw w historii tej instytucji od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. – zaledwie 285 (dla porównania, w latach 2009-2013 wpływ zawierał się w przedziale od 440 do 487 spraw rocznie, a w 2015

7 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Posiedzenie w sprawie wyłonienia kandydatów na prezesa TK nielegalne?*, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/posiedzenie-w-sprawie-wy-lonienia-kandydatow-na-prezesa-tk-nielegalne/> (dostęp 21.9.2019).

8 Zob. więcej M. Wolny, *„Pracuje tak, jak powinien”? – raport o działaniach Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/publication/pracuje-tak-jak-powinien-raport-o-dzialaniach-trybunalu-konstytucyjnego-w-2017-roku/> (dostęp 21.9.2019).

wzrósł do poziomu 623 spraw)⁹. Co więcej, znacznie zmalała liczba każdego rodzaju spraw inicjowanych przed TK. Podczas gdy w 2015 r., chwilę przed wybuchem kryzysu konstytucyjnego, ilość pytań prawnych kierowanych do TK sięgnęła liczby 135, dwa lata później zamknęła się ona w liczbie 21.

Drugi aspekt obniżenia sprawności postępowania przed TK dotyczy czasu trwania postępowania w sprawach pytań prawnych oraz skarg konstytucyjnych, a więc tych kategorii spraw, które mają najdonioślejsze znaczenie dla obywateli. W 2015 r. przeciętny czas rozpoznawania skargi konstytucyjnej wynosił 36 miesięcy. Wpływ na to miało jednak rozpoznawanie przez TK w przedmiotowym roku wielu spraw wniesionych jeszcze w 2011, a nawet w 2010 roku. Wskaźnik ten, według opracowanych przez HFPC danych, w 2017 r. kształtował się natomiast na poziomie 27 miesięcy. Jeszcze w 2016 r. wynosił jednak 22 miesiące¹⁰.

Przykłady orzeczeń TK wydawanych w zgodzie z oczekiwaniami większości rządzącej

Pomimo znaczącego spadku ogólnej ilości spraw rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny, w latach 2017-2019 orzekał on w szeregu spraw mających istotne znaczenie z punktu widzenia ustrojowego lub podstawowych wolności i praw obywatelskich. Analiza zapadłych rozstrzygnięć pozwala na postawienie tezy, iż orzeczenia w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej, często odpowiadały oczekiwaniom aktualnie sprawującej władzę większości politycznej.

■ **Nowelizacja prawa o zgromadzeniach**¹¹, którą skierował do Trybunału Konstytucyjnego Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej w 2016 r. Podniesione przez Prezydenta RP zarzuty dotyczyły rozwiązań różnicujących formy zgromadzeń publicznych i przyznające jednym z nich (zgromadzeniom cyklicznym) silniejszą ochronę, a także braku możliwości zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody

9 Trybunał Konstytucyjny, *Informacja o problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK*, dostępna pod adresem: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003> (dostęp: 15.9.2019).

10 Zob. więcej M. Wolny, „*Pracuje tak, jak powinien?*” – raport o działaniach Trybunału Konstytucyjnego w 2017 roku, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/publication/pracuje-tak-jak-powinien-raport-o-dzialaniach-trybunalu-konstytucyjnego-w-2017-roku/> (dostęp 21.9.2019).

11 Wyrok TK z 16 marca 2017 r., Kp 1/17,.

o zakazie zgromadzenia. W pierwszym przypadku TK uznał omawiane zagadnienia za zgodne z ustawą zasadniczą. W drugim zaś umorzył postępowanie uchylając się od ostatecznego rozstrzygnięcia tej kwestii.

■ **Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (I)**¹² – Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Prokuratora Generalnego z kwietnia 2017 r., oceniał w niniejszej sprawie kwestie związane z procedurą wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa oraz zagadnienie indywidualnych kadencji sędziów-członków KRS. W obu przypadkach uznał rozwiązania przyjęte w ustawie o KRS za niezgodne z Konstytucją. Kontrowersje w tym wypadku budził przede wszystkim tryb, w jakim wydane zostało orzeczenie. W jego wydaniu wzięły udział 2 osoby wybrane na uprzednio zajęte miejsca. Sam Trybunał wydał zaś wyrok w zaledwie 2 miesiące od chwili złożenia wniosku przez Prokuratora Generalnego, w okresie intensywnej publicznej debaty nad projektowanymi zmianami ustawy o KRS, które podporządkowywały tę instytucję rządzącej większości parlamentarnej. Swoim orzeczeniem dał tym samym dodatkowy argument uzasadniający konieczność zmian w KRS¹³.

■ **Obowiązek publikacji wszystkich wyroków TK oraz przydział spraw osobom wybranym na już zajęte stanowiska sędziów**¹⁴ – TK oceniał, na wniosek RPO, trzy ustawy uchwalone przez Sejm VIII kadencji regulujące ustrój, organizację pracy przed TK oraz status sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyły m.in. kwestii przydzielania przez Prezesa TK spraw osobom wybranym na stanowiska już obsadzone oraz zalegalizowania braku publikacji wybranych wyroków TK w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym. Zastrzeżenia RPO wzbudziły także regulacje pozwalające na arbitralne zwolnienie dotychczasowych pracowników Biura Trybunału. Zgodnie z nimi ich stosunek pracy wygasł z mocy ustawy z końcem roku, o ile nie otrzymali oni propozycji zatrudnienia w nowych strukturach TK. Oba wymienione przypadki zostały uznane za zgodne z Konstytucją. Tym, co

12 Wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., K 5/17,.

13 *Piotrowicz: Orzeczenie TK ma znaczenie dla rozwiania wątpliwości ws. konstytucyjności projektu ustawy o KRS*, wPolityce.pl, wPolityce.pl, dostępny pod adresem: <https://wpolityce.pl/polityka/345006-piotrowicz-orzeczenie-tk-ma-znaczenie-dla-rozwiania-watpliwosci-ws-konstytucyjnosci-projektu-ustawy-o-krs> (dostęp 21.9.2019).

14 Wyrok TK z 24 października 2017 r., K 1/17.

wzbudziło jednak największe kontrowersje, był tryb orzekania o przedmiotowej ustawie. Jej konstytucyjność została bowiem oceniona przez osoby, których bezpośrednio dotyczyły zakwestionowane regulacje – Mariusza Muszyńskiego (sprawozdawcę w tej sprawie) oraz Henryka Ciocha. Mimo wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie zostali oni wyłączeni od rozpoznawania przedmiotowej sprawy.

■ **Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (II)**¹⁵ – przedmiotem kontroli w sprawie były dwie grupy przepisów, dotyczące: 1) powoływania sędziów do KRS przez Sejm oraz 2) procedury odwoławczej od uchwał KRS w przedmiocie odmowy przedstawienia prezydentowi kandydatury na sędziego sądu powszechnego, SN i NSA. Trybunał uznał, że nowy tryb wyboru sędziów-członków KRS jest zgodny z Konstytucją. Co do drugiej grupy zaskarżonych przepisów, TK uznał, iż rozpoznawanie odwołań od uchwał KRS nie należy do kompetencji NSA, gdyż ten ma kontrolować administrację publiczną, zaś KRS to organ hybrydowy. W składzie orzekającym w niniejszej sprawie znajdował się sędzia Justyn Piskorski, wybrany na zajęte już miejsce – jego wyłączenia bezskutecznie domagał się Rzecznik Praw Obywatelskich.

■ **Możliwość wniesienia kasacji w razie zastosowania prawa łaski**¹⁶ – sprawa z wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności m.in. artykułu kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie umorzenia postępowania z powodu zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał stwierdził niezgodność ww. przepisów z Konstytucją. Zdaniem TK, przepisy te naruszają zasadę podziału władzy i stanowią nieuprawnioną ingerencję w prerogatywy Prezydenta, a ponadto niekonstytucyjne jest weryfikowanie zastosowania przez Prezydenta jego prerogatywy, jaką jest prawo łaski. Orzeczenie to wiązane było ze sprawą M. Kamińskiego, w którego przypadku, po zastosowaniu przez Prezydenta prawa łaski w listopadzie 2015 r., sąd okręgowy, który miał rozpoznać apelację, umorzył postępowanie. Od orzeczenia tego zostały jednak złożone kasacje do Sądu Najwyższego. 31 maja 2017 r. Sąd Najwyższy uznał zaś, że prawo łaski, jako uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym

15 Wyrok TK z 25 marca 2019 r., K 12/18.

16 Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., K 8/17,.

wyrokiem sądu (osób skazanych) oraz że zastosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych¹⁷.

■ **Odmowa świadczenia usługi ze względu na wolność sumienia i religii usługodawcy¹⁸** – w wyroku tym, TK uznał za niekonstytucyjny przepis art. 138 Kodeksu wykroczeń, który przewidywał karę grzywny za umyślną, bez uzasadnionej przyczyny, odmowę świadczenia usług. TK uznał ten przepis za niekonstytucyjny w części obejmującej słowa: „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany”. Wyrok zapadł na kanwie sprawy odmowy, z powodu przekonań, wykonania usługi druku plakatu zamówionego przez organizację LGBT. Sąd prawomocnie uznał drukarza za winnego popełnienia wykroczenia, nie wymierzając mu jednak kary. Trybunał wydał orzeczenie w tej sprawie w pięcioosobowym składzie, któremu przewodniczył sędzia Andrzej Zielonacki; sprawozdawcą był wiceprezes TK Mariusz Muszyński (wybrany na zajęte miejsce). Do wyroku złożono dwa zdania odrębne – złożyli je sędziowie Leon Kieres i Wojciech Sych.

ZMIANY W SĄDZIE NAJWYŻSZYM

Po zmianach w Trybunale Konstytucyjnym, rządząca większość wprowadziła głęboko idące zmiany w zakresie struktury i funkcjonowania Sądu Najwyższego.

Pierwsza nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym

W lipcu 2017 r., na jednym z ostatnich posiedzeń Sejmu przed wakacyjną przerwą, niespodziewanie pod obrady trafił poselski projekt nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. Projekt był uzupełnieniem do dwóch, wcześniej zgłoszonych w Sejmie, projektów ustaw dotyczących ustroju sądów powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa. Zmiany w Sądzie Najwyższym doprowadziłyby do znacznego rozszerzenia politycznego wpływu nad wymiarem sprawiedliwości.

Projekt zakładał m.in. przeniesienie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku (z wyjątkiem tych, wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości),

17 Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r., I KZP 4/17.

18 Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., K 16/17.

wygaszenie kadencji Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego oraz zmiany w trybie uchwalania regulaminu pracy Sądu Najwyższego.

Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, pomimo licznych głosów krytyki i zastrzeżeń co do niekonstytucyjności jej przepisów, była procedowana w bardzo szybkim tempie. Sejm przyjął projekt w niewiele ponad tydzień.

Projekt ustawy o SN, wraz z procedowanymi równoległe zmianami w ustawach o ustroju sądów powszechnych oraz Krajowej Radzie Sądownictwa, wywołał masowe protesty społeczne. Przeciwnicy projektów demonstrowali przez cały czas procedowania projektów w ponad 200 miastach w Polsce, łącząc się w tzw. Łańcuchach Światła i apelując do Prezydenta o zawetowanie wszystkich trzech ustaw.

Pod koniec lipca 2017 r., Prezydent RP ogłosił, że zawetuje ustawy o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa.

Korzystam z prawa weta, bo wymagają one [ustawy o SN i KRS – red.] zmian, zapewniających ich zgodność z Konstytucją, aby utrzymywały niezależność władzy sądowniczej, ale bez poczucia absolutnej nadrzędności i bezkarności oraz stwarzały warunki, by sędziowie czuli się niezależni od różnego rodzaju nacisków

Prezydent Andrzej Duda¹⁹

Jednocześnie Prezydent ogłosił, że przedstawi własne projekty nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym i KRS.

Dруга nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym

We wrześniu 2017 r. Prezydent skierował do Sejmu dwa, zapowiedziane wcześniej, projekty nowelizacji ustaw o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa. Pomimo wcześniejszych zapowiedzi, projekty nie były przedmiotem szerokich konsultacji publicznych.

Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym tylko pozornie różnił się od tego, który Prezydent zawetował w lipcu 2017 r.²⁰. Przyjęte w nim rozwiązania wprowadzały

19 *Dwa weta prezydenta*, TVN24, dostępne pod adresem: <https://www.tvn24.pl/raporty/dwa-weta-prezydenta,1201>.

20 Por. *Komunikat 26/2017: Prezydencka ustawa o Sądzie Najwyższym – krocząca niekonstytucyjność. Zestawienie zmian*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, dostępne pod adresem: <https://for.org.pl/pl/a/5672,komunikat-for-26/2017-prezydencka-ustawa-o-sadzie-najwyzszym-krocza-niekonstytucyjnos> (dostęp 21.9.2019).

bardzo szeroką ingerencję władzy wykonawczej w działanie Sądu Najwyższego. Przede wszystkim, obniżały wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do 65 roku życia, podczas gdy do tego momentu sędziowie przechodzili w stan spoczynku z chwilą ukończenia 70 roku życia. Ci z sędziów, którzy chcieli pozostać dłużej na stanowisku mogli zwrócić się do Prezydenta z wnioskiem o pozostawanie na stanowisku przez kolejne 3 lata. Jednocześnie ustawa nie ustanawiała dla Prezydenta jakichkolwiek przesłanek wskazujących na warunki, w których mógłby decydować o dalszym losie sędziego, zobowiązując go jedynie do zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa. W rezultacie, na podstawie tych przepisów Prezydent uzyskał prawo do arbitralnej oceny tego, czy 40% wszystkich sędziów zasiadających wówczas w Sądzie Najwyższym (tylu było dotkniętych nowymi przepisami, łącznie z Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego), powinno dalej pełnić swą funkcję.

Ustawa o Sądzie Najwyższym zmieniła również strukturę Sądu Najwyższego, tworząc dwie nowe izby: Izbę Dyscyplinarną (cechującą się daleko posuniętą niezależnością od Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego) oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W tych izbach zasiadają również ławnicy – osoby wskazywane przez Senat.

Prezydencka ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła również instytucję skargi nadzwyczajnej, pozwalającej podważyć wszystkie orzeczenia sądów wydane po 1997 r. Jednocześnie nie wyposażyła podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi w dostateczne zasoby kadrowe, pozwalające na opanowanie wpływu próśb o wniesienie tego instrumentu (zob. więcej → **Rzecznik Praw Obywatelskich**, s. 45).

Ostatnim z kluczowych elementów ustawy o Sądzie Najwyższym były zmiany w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym wobec sędziów sądów powszechnych (zob. więcej → **Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów**, s. 29).

Wprowadzenie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym jest kolejnym etapem zmian w wymiarze sprawiedliwości, które w coraz większym stopniu podporządkowują go rządzącej większości. Od postawy sędziów oraz ich determinacji w obronie fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego w dużej mierze będzie zależała ochrona praworządności.

Stanowisko HFPC²¹

21 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Nowa ustawa o SN wchodzi w życie – stanowisko HFPC*, dostępny pod adresem: <https://www.hfhr.pl/nowa-ustawa-o-sn-wchodzi-w-zycie-stanowisko-hfpc/>.

Przejsie w stan spoczynku sędziów SN

W ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o SN, sędziowie, którzy ukończyli 65 rok życia, mogli wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska. Spośród 27 sędziów, których dotyczyły zmiany, jedynie 9 skierowało do Prezydenta wnioski o zgodę na dalsze pozostawanie na stanowisku. W 5 przypadkach Prezydent wyraził taką zgodę. Inna sytuacja dotyczyła 7 sędziów, którzy poinformowali Prezydenta, że zamierzają w dalszym ciągu wykonywać obowiązki sędziego – oni również otrzymali pisma o Prezydenta z informacją o przeniesieniu w stan spoczynku.

Inaczej jeszcze zachowała się Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, która nie złożyła wniosku do Prezydenta o zgodę na dalsze wykonywanie funkcji ani nie poinformowała go o woli dalszego pełnienia stanowiska. Jednocześnie w dalszym ciągu pełniła swoją funkcję.

Konstytucja gwarantuje mi to stanowisko, bardzo zaszczytne, na sześć lat i nie widzę powodu, żebym miała zgłaszać się do władzy wykonawczej z prośbą, to w ogóle nie wchodzi w grę.

Prof. Małgorzata Gersdorf, Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego²²

W rezultacie część przedstawicieli rządzącej większości wskazywała, że zajmuje ona to stanowisko bezprawnie, a Prezydent do kierowania pracami Sądu Najwyższego wskazał sędziego Dariusza Zawistowskiego, który jednak stwierdził, że w jego opinii, tę funkcję sprawuje prof. Małgorzata Gersdorf²³.

W międzyczasie, w lipcu 2018 r., Komisja Europejska wszczęła procedurę naruszenia prawa Unii Europejskiej w związku z nowymi przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym²⁴.

22 J. Bercal, *Prof. Andrzej Zoll: Małgorzata Gersdorf nadal jest I Prezesem SN*, Interia, dostępne pod adresem: <https://fakty.interia.pl/autor/joanna-bercal/news-prof-andrzej-zoll-malgorzata-gersdorf-nadal-jest-i-prezesem-,nld,2602479>.

23 A. Stankiewicz, *Prezydent wskazuje sędziego, który się od niego odcina*, Onet.pl, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/dariusz-zawistowski-malgorzata-gersdorf-pozostaje-pierwsza-prezes-sadu-najwyzszego/qzv2368> (dostęp: 12.9.2019).

24 Komisja Europejska, *Praworządność: Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w Polsce*, dostępne pod adresem: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_pl.htm (dostęp: 12.9.2019).

W październiku 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał postanowienie o zastosowaniu środków tymczasowych, w świetle którego zawieszono stosowanie przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym o przejściu w stan spoczynku²⁵. Co za tym idzie, wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego (oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, w odniesieniu do którego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym), którzy przeszli w stan spoczynku, wrócili do pracy po wezwaniu Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego do stawienia się w Sądzie Najwyższym w celu podjęcia obowiązków²⁶. W czerwcu 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że przepisy wprowadzające nowe regulacje dotyczące przejścia sędziów w stan spoczynku były niezgodne z prawem Unii Europejskiej²⁷.

Powołanie nowych sędziów SN

Wskutek zmian w dwóch nowych Izbach Sądu Najwyższego – Izbie Dyscyplinarnej i Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – zasiedli sędziowie wybrani przez nową Krajową Radę Sądownictwa w 2018 r. Proces powoływania nowych sędziów SN budził szereg zastrzeżeń.

Przede wszystkim były one związane z trybem powołania i kształtem nowej Krajowej Rady Sądownictwa, a także brakiem jej niezależności (ta kwestia jest rozpatrywana w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zob. → **Spór z Unią Europejską, s. 91**). Po drugie, sam tryb powoływania nowych sędziów nie gwarantował rzetelnej i dokładnej analizy zgłoszonych kandydatów. Protokoły przesłuchania kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego wskazują, że rozmowy te rzadko dotyczyły kwestii merytorycznych, w tym analizy tego, czy kandydaci mają odpowiednie doświadczenie i kompetencje do pełnienia tych funkcji²⁸. Po trzecie, wątpliwości związane z legalnością powołania nowych sędziów SN dotyczyły również

25 Postanowienie Trybunału (Wielka Izba) z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-619/18 R.

26 A. Brzostek, Gersdorf wzywa sędziów 65+ do stawienia się w sądzie i podjęcia służby sędziowskiej, *Gazeta Prawna*, dostępne pod adresem: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1313609,gersdorf-wzywa-sedziow-sn-do-stawienia-sie-w-sadzie.html>.

27 Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C 619/18.

28 „*Jak mawiała moja babcia, ja bym się nadał!*”. *Szczegóły z przesłuchań do Sądu Najwyższego*, tvn24.pl, dostęp pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/przesluchania-kandydatow-do-sadu-najwyzszego-szczegoly-z-protokolow,871542.html> (dostęp: 12.9.2019).

naruszenia samej procedury, a w szczególności zlekceważenia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując odwołania od negatywnych decyzji KRS w dwóch sprawach, wydał w nich postanowienie o zabezpieczeniu, wstrzymujące procedurę powołania sędziów do czasu rozpoznania odwołania innych kandydatów do pełnienia urzędu sędziego SN²⁹.. Wreszcie, powołanie nowych sędziów odbyło się na podstawie obwieszczenia Prezydenta RP o naborze na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, które nie posiadało koniecznej kontrasygnaty premiera.

Kolejne nowelizacje ustawy o Sądzie Najwyższym

Od czasu przyjęcia ustawy o Sądzie Najwyższym w 2017 r. ustawa była zmieniana jeszcze ośmiokrotnie. Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. przechodzenia sędziów w stan spoczynku oraz instytucji skargi nadzwyczajnej. W kwietniu 2019 r. posłowie rządzącej większości przedstawili projekt, którego najdalej idące zmiany ingerowały w proces powołania nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Proponowana zmiany zakładały m.in. rozszerzenie kompetencji Izby Dyscyplinarnej (miałyby podejmować decyzje o uchyleniu immunitetów sędziów), a także zmiany w procesie wskazywania kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – jeśli kandydat nie zostałby wskazany przez Zgromadzenie Ogólne sędziów, kandydata mógłby wybrać Prezydent³⁰. Ostatecznie w toku procesu legislacyjnego zrezygnowano z tych rozwiązań.

Sytuacja w Sądzie Najwyższym

Szereg zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym, brak uzupełnienia wakatów na stanowiskach sędziów oraz trudności organizacyjne wpłynęły na pracę Sądu Najwyższego w latach 2018 i 2019 r. W informacji rocznej za 2018 r. Sąd Najwyższy wskazał, że

29 T. Skory, *Prezydent powoła sędziów wbrew decyzjom sądów*, rmf24.pl, dostęp pod adresem: <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-prezydent-powola-sedziow-sn-wbrew-decyzjom-sadow,nld,2642366> (dostęp: 12.9.2019).

30 Sejm, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3396, dostępne pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3396> (dostęp 20.9.2019).

rozpatrzono mniej spraw, niż w 2017 r., wydłużył się również średni czas postępowania przed Sądem – z 9 miesięcy w 2017 r. do 11 miesięcy w 2018 r.³¹

Jednocześnie pracę podjęły, pomimo wątpliwości co do legalności obsadzenia stanowisk w tych izbach, Izby: Dyscyplinarna oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Kadencja Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego prof. Małgorzaty Gersdorf upływa 30 kwietnia 2020 r.

ZMIANY W SĄDACH POWSZECHNYCH

Zmiany w wymiarze sprawiedliwości dotyczyły również funkcjonowania sądów powszechnych. Zmiany te nie przełożyły się na usprawnienie pracy sądów, lecz na poszerzenie politycznego wpływu na wymiar sprawiedliwości. Jedną z kluczowych zmian w tym zakresie była nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych z 2017 r., która wprowadziła zmiany w procesie powoływania prezesów sądów, zmodyfikowała wiek przejścia w stan spoczynku sędziów oraz prowadzone wobec nich postępowanie dyscyplinarne.

Odwołanie prezesów sądów

W okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r. Minister Sprawiedliwości dysponował kompetencją do arbitralnego odwołania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia. Do tego momentu, prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych również wskazywał Minister Sprawiedliwości, przy czym konieczne było uzyskanie opinii odpowiedniego zgromadzenia sędziów (jeśli zgromadzenie udzieliło negatywnej opinii, Minister Sprawiedliwości mógł powołać kandydata na stanowisko prezesa po uzyskaniu pozytywnej opinii KRS, negatywna opinia KRS była dla Ministra wiążąca). Prezesi sądów rejonowych byli powoływani przez prezesów sądów apelacyjnych.

Po zmianach z lipca 2017 r. Minister Sprawiedliwości w całej Polsce odwołał prawie 150 prezesów i wiceprezesów sądów. Prezesi i wiceprezesi sądów byli odwoływani na

31 Sąd Najwyższy, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2018 oraz Informacja o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2018*, dostęp pod adresem: <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=541-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> (dostęp: 12.9.2019).

podstawie jednozdaniowej decyzji (najczęściej przysyłanej do sądu faksem) bez podania uzasadnienia. Jednocześnie w ich miejsce powoływani byli sędziowie, z których część pozostawała w bliskich roboczych lub prywatnych relacjach z osobami współpracującymi z Ministerstwem Sprawiedliwości³².

W kwietniu 2018 r., pod naciskiem Komisji Europejskiej (zob. → **Spór z Unią Europejską, s. 91**) rządząca większość zmieniła przepisy dotyczące odwoływania prezesów sądów. Minister Sprawiedliwości może obecnie odwołać prezesa sądu w konkretnych przypadkach (np. rażącego lub uporczywego naruszenia obowiązków służbowych), wyłącznie po zasięgnięciu opinii kolegium sądu, przy czym powołanie nowego prezesa sądu w dalszym ciągu zależy tylko od decyzji Ministra.

We wrześniu 2019 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował polskiemu rządowi dwie skargi sędziów odwołanych ze stanowisk w sądach – sprawa jest badana pod kątem naruszenia prawa do sądu poprzez arbitralną decyzję Ministra Sprawiedliwości³³.

Zmiany w wieku emerytalnym sędziów

W 2017 r. wprowadzono zmiany, które obniżyły wiek przejścia sędziów w stan spoczynku. W świetle nowych przepisów, kobiety po ukończeniu 60 roku życia, a mężczyźni po ukończeniu 65 roku życia mogli pozostawać na stanowisku sędziów, o ile Minister Sprawiedliwości wyraził na to zgodę. Podobnie jak w przypadku odwoływania prezesów sądów, również i w tym przypadku decyzja Ministra Sprawiedliwości nie była poparta żadną szczegółową analizą pracy sędziego, była zupełnie uznaniowa i nie podlegała kontroli sądowej. Do kwietnia 2018 r. wnioski o dalsze pełnienie urzędu pomimo osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku złożyło 219 sędziów, spośród których Minister rozpatrzył 130 wniosków i wyraził zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska tylko w 69 przypadkach³⁴.

Pod naciskiem Komisji Europejskiej, rządząca większość wycofała się z tych zmian ponownie zmieniając te przepisy w kwietniu 2018 r. Wówczas zrównano wiek przejścia

32 B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, *Od kadr się zaczyna. Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r.*, dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/odwolani-sedziowie/> (dostęp: 12.9.2019).

33 Broda przeciwko Polsce (nr skargi 26691/18) oraz Bojara przeciwko Polsce (nr skargi 27367/18).

34 Odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości na wniosek Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o udostępnienie informacji publicznej.

w stan spoczynku sędziów do wieku 65 lat i usunięto przepis nadający kompetencje Ministrowi Sprawiedliwości do decydowania, czy sędzia może pozostać na stanowisku. Pomimo tych zmian, przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej toczy się postępowanie w tej sprawie. W czerwcu 2019 r. Rzecznik Generalny Trybunału wydał opinię, w której uznał te przepisy za niezgodne z prawem Unii Europejskiej (zob. → **Spór z Unią Europejską, s. 91**)³⁵. Mimo to, ustawodawca nie uregulował kwestii ewentualnego powrotu do orzekania tych sędziów, którzy nie otrzymali zgody na pozostawanie na stanowisku.

Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów³⁶

Zmiany, które w największym stopniu wpłynęły na ochronę niezawisłości sędziów, dotyczyły postępowań dyscyplinarnych. Do 2018 r. były one prowadzone właściwie bez żadnego wpływu ze strony władzy wykonawczej (przy czym Minister Sprawiedliwości mógł przedstawić wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego). Po zmianach, które weszły w życie w kwietniu 2018 r., Minister Sprawiedliwości uzyskał zdecydowanie więcej uprawnień. Przede wszystkim, Minister mianuje wszystkich sędziów sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. Od decyzji Ministra Sprawiedliwości zależy również powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz jego zastępców.

Zmiany w postępowaniach dyscyplinarnych pogorszyły standard gwarancji procesowych przynależnych sędziom obwinionym w postępowaniach dyscyplinarnych. Przykładowo, postępowanie dyscyplinarne może toczyć się nawet pod nieobecność sędziego, a sędzia uniewinniony w sądzie pierwszej instancji wciąż może zostać skazany przez sąd odwoławczy. W rezultacie standard ten jest niższy niż ten, który funkcjonuje w postępowaniu karnym.

35 Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 20 czerwca 2019 r., Sprawa C-192/18, dostępne pod adresem: <http://bit.ly/E-Tanchev-20-06-2019> (dostęp 21.9.2019).

36 Zob. więcej Amnesty International, *Wolne sądy, wolni ludzie*, dostępne pod adresem: <https://amnesty.org.pl/kampanie/wolne-sady-wolni-ludzie/> (dostęp 21.9.2019) M. Kalisz, M. Szuleka, *Disciplinary proceedings against judges and prosecutors*, dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/en/disciplinary-proceedings-against-judges-and-prosecutors/> (dostęp 21.9.2019), M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, dostępne pod adresem: <http://www.hfhr.pl/czas-proby/> (dostęp 21.9.2019), *Komitet Obrony Sprawiedliwości, Państwo, które karze*, dostępne pod adresem: <https://komitetobronysprawiedliwosci.pl/panstwo-ktore-karze-raport-komitetu-obrony-sprawiedliwosci-kos/> (dostęp 21.9.2019).

Od 2018 r. liczne stały się przypadki wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów aktywnych w debacie publicznej dotyczącej wymiaru sprawiedliwości. Rzecznicy dyscyplinarni wszczynali postępowania wyjaśniające lub postępowania dyscyplinarne w sprawach, w których sędziowie mieli naruszyć powagę urzędu poprzez np. założenie togi w trakcie symulacji rozprawy na festiwalu rockowym³⁷ lub poprzez prowadzenie publicznego spotkania z innym sędzią³⁸.

Szczególnie niepokojące były postępowania wszczynane w związku z orzeczeniem wydanym przez sędziów, jak np. zadanie pytania prejudycjalnego³⁹ czy uniewinnienie osoby związanej z politykiem opozycji⁴⁰. Jednym z najbardziej niepokojących przykładów tego trendu była sprawa sędzi Aliny Czubieniak, która została skazana dyscyplinarnie przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego za postanowienie uchylające tymczasowe aresztowanie wobec osoby z niepełnosprawnością intelektualną, która na pierwszym posiedzeniu aresztowym nie miała wyznaczonego obrońcy⁴¹. W sprawie sędzi Czubieniak interweniował Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezawisłości sędziów i prokuratorów. Była to pierwsza interwencja Sprawozdawcy w sprawę dotyczącą polskiego sędziego⁴².

37 M. Jatoszewski, *Rzecznik dyscyplinarny Ziobry przestuchuje sędziów z Iustitii za udział w festiwalu Owsiaka*, dostępne pod adresem: <https://oko.press/rzecznik-dyscyplinarny-ziobry-przesluchuje-sedziow-z-iustitii-za-udzial-w-festiwalu-owsiaka/> (dostęp: 16.9.2019).

38 *Rzecznik dyscyplinarny wznawia postępowania ws. sędzi Frackowiak i sędziego Brazewicza*, Rzeczpospolita, dostępne pod adresem: <https://www.rp.pl/Sadownictwo-dyscyplinarne/311249960-Rzecznik-dyscyplinarny-wznawia-postepowania-ws-sedzi-Frackowiak-i-sedziego-Brazewicza.html> (dostęp: 16.9.2019).

39 IUSTITIA, *Postępowanie dyscyplinarne wobec sędzi Ewy Maciejewskiej za zadanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – etap wezwania do wyjaśnień*, dostępne pod adresem: <https://www.iustitia.pl/postepowania-dyscyplinarne/2732-postepowanie-dyscyplinarne-wobec-sedzi-ewy-maciejewskiej-za-zadanie-pytania-prejudycjalnego-do-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-etap-wezwania-do-wyjasnien> (dostęp: 16.9.2019).

40 *Zarzuty dyscyplinarne dla sędziego, który uniewinnił żonę prezydenta Poznania*, Dziennik Gazeta Prawna, dostępne pod adresem: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1397821.zarzuty-dyscyplinarne-dla-sedziego-ktory-uniewinnil-zone-prezydenta-poznania.html> (dostęp: 16.9.2019).

41 M. Gaczyńska, *Izba dyscyplinarna SN skazuje sędzię za sprawiedliwy wyrok? „To była tragifarsa”*, Onet.pl, dostęp pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/alina-czubieniak-skazana-przez-izbe-dyscyplinarna-sn-na-kare-upomnienia/n1bf22e> (dostęp: 16.9.2019).

42 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów pyta polski rząd o sprawę sędzi Czubieniak*, dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/specjalny-sprawozdawca-onz-ds-niezaleznosci-sedziow-pyta-polski-rzad-o-sprawe-sedzi-czubieniak/> (dostęp: 16.9.2019).

Ataki na sędziów

Zmianom w wymiarze sprawiedliwości towarzyszyły liczne ataki ze strony mediów publicznych, mediów sprzyjających rządzącej większości i samego rządu.

W 2017 r., w odpowiedzi na masowe protesty w obronie sądów, Polska Fundacja Narodowa (założona przez spółki Skarbu Państwa) uruchomiła kampanię „Sprawiedliwe sądy”. Na bilbordach w całej Polsce publikowano zmanipulowane informacje na temat sędziów i ich pracy⁴³. Również w mediach publicznych i mediach sprzyjających rządzącej większości pojawił się szereg materiałów odnoszących się do sędziów⁴⁴.

Ataki na sędziów w dyskusji na temat wymiaru sprawiedliwości widoczne są także w mediach społecznościowych – z anonimowych kont powielane są lub publikowane zmanipulowane informacje na temat poszczególnych sędziów. W tym zakresie szczególnie niepokojące są informacje ujawnione przez media w 2019 r. W ich świetle za inspirowanie tego rodzaju ataków mógł być odpowiedzialny były wiceminister sprawiedliwości Łukasz Piebiak, jego najbliżsi współpracownicy oraz niektórzy sędziowie, którzy byli mianowani przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska funkcyjne w sądach.

Emilia: Pogadam z dziennikarzami i porzysyłam pisma. [...] Zrobię wszystko tak jak umiem, jak zawsze. Za rezultat nie ręczę, ale postaram się. Mam nadzieję, że mnie nie wsadzą.

Osoba wskazana jako Ł. Piebiak: Za czynienie dobra nie wsadzamy.

Fragment ujawnionej przez media konwersacji wiceministra Łukasza Piebiaka z Emilią, która prowadziła w mediach społecznościowych ataki na sędziów⁴⁵

43 Koniec kampanii „Sprawiedliwe Sądy”. Polska Fundacja Narodowa zamknęła ją, bo „odniosła sukces”, Polsat News, dostępne pod adresem: <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-10-11/koniec-kampanii-sprawiedliwe-sady-polska-fundacja-narodowa-zamknela-ja-bo-odniosla-sukces/> (dostęp 21.9.2019).

44 Jeszcze sędzia, czy już internetowy piniacz? Skandaliczne słowa Waldemara Żurka na temat postępowań dyscyplinarnych: „Państwo policyjne!”, wpolityce.pl, dostępne pod adresem: <https://wpolityce.pl/polityka/445712-jeszcze-sedzia-czy-juz-piniacz-szokujace-slowa-zurka> (dostęp 21.9.2019).

45 M. Gałczyńska, Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli „za czynienie dobra nie wsadzamy”, Onet.pl, dostęp pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sledztwo-onetu-farma-trolli-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-czyli-za-czynienie-dobra/j6hwp7f> (dostęp: 12.9.2019 r.).

Do ataków na sędziów wykorzystywano informacje z akt personalnych sędziów, prowadzonych wobec nich czynności wyjaśniających, postępowań dyscyplinarnych, a także z materiałów zgromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej. Po ujawnieniu informacji przez Onet.pl minister Piebiak podał się do dymisji, a z delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości odwołano jego współpracownika. Sędziowie ci wrócili na stanowiska w sądach powszechnych⁴⁶.

Pomimo tego, że rządząca większość próbowała przedstawić ten problem, jako jedynie wewnętrzną kwestię środowiska sędziowskiego, w dalszym ciągu udział kierownictwa Ministerstwa w inspirowaniu ataków na sędziów nie został dokładnie wyjaśniony. Prokuratura, która wszczęła postępowanie w tej sprawie, zabezpieczyła odpowiednie nośniki i komputery następnego dnia po pierwszych publikacjach mediów na ten temat⁴⁷.

Ciągłe ataki na wymiar sprawiedliwości skutkują stale malejącym społecznym zaufaniem. Badania z 2019 r. wykazały, że zaufanie do sędziów w Polsce spadło w 2018 r. o 8 punktów procentowych (z 54% d 46%), przy czym ta grupa zawodowa znajduje się dopiero na 28 miejscu w rankingu zaufania do poszczególnych profesji (co jest charakterystyczne dla krajów o niestabilnym systemie politycznym i borykających się z problemami)⁴⁸.

Sytuacja w sądach po czterech latach reform

Ciągłe zmiany w wymiarze sprawiedliwości nie przełożyły się na usprawnienie jego prac. Od początku 2016 r. stale rośnie liczba wakatów w sądach – pod koniec 2018 r.

46 Piebiak podał się do dymisji. „W poczuciu odpowiedzialności za powodzenie reform”, Polsat News, dostępne pod adresem: <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-08-20/piebiak-podal-sie-do-dymisji/>, dostęp (21.9.2019).

47 P. Rutkiewicz, *Prokuratura zabezpieczyła komputery w Ministerstwie Sprawiedliwości*, Wyborcza.pl, dostępne pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75398,25129256,afeta-prokuratura-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-zabezpieczono.html> (dostęp 21.9.2019).

48 K. Sobczak, *Zmalato zaufanie do sędziów i wszystkich prawników*, Prawo.pl, dostęp pod adresem: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zaufanie-do-sedziow-i-prawnikow-nizsze-raport-z-badan-opinii,366877.html> (dostęp: 12.9.2019).

w sądach było nieobsadzonych 745 stanowisk sędziowskich⁴⁹. Jednocześnie od lat do Ministerstwa sprawiedliwości delegowanych jest około 160 sędziów⁵⁰.

Brak odpowiedniej liczby sędziów przekłada się na wzrost obciążenia pracą pozostałych sędziów, to z kolei widoczne jest w wskaźnikach wykazujących spowolnienie prac wymiaru sprawiedliwości – średni czas postępowania w sądach wydłużył się z 4 miesięcy w 2015 r. do 5,4 miesiąca w 2018⁵¹.

Pracę sądów dodatkowo utrudnia wprowadzony w 2018 r. System Losowego Przydziału Spraw. System nie uwzględnia stopnia skomplikowania spraw, co prowadzi do sytuacji w których jedyni sędziowie są nadmiernie obciążani pracą, ani nie uwzględnia specyfiki pracy sędziego i samego czasu koniecznego do przygotowania rozprawy⁵². Ministerstwo Sprawiedliwości odmówiło podania algorytmu według którego system przydziela sprawy – brak tej informacji prowadzi do podejrzeń na temat ewentualnego zewnętrznego wpływu na pracę systemu.

Wreszcie, w dalszym ciągu znacznej poprawie nie uległa sytuacja pracowników administracyjnych sądów. Po trwających od końca 2018 r. protestach pracowników sądów, w lipcu 2019 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że pensje pracowników wzrosną o w sumie 900 zł brutto. Pomimo wzrostu płac, w dalszym ciągu sytuacja pracowników administracyjnych sądów wymaga poprawy – liczba pracowników jest zbyt mała względem ilości pracy i obowiązków, które na nich spoczywają. Jednocześnie trudne warunki pracy przekładają się na wzrost liczby pracowników, którzy odchodzą z zawodu – w okresie od 2015 r. do 2019 r. z zawodu miało odejść 20 tysięcy pracowników⁵³.

49 M. Kryszkiewicz, *Zła sytuacja kadrowa w sądach: Najgorzej jest na szczeblu okręgowym*, gazetaprawna.pl, dostęp pod adresem: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1405826,braki-kadrowe-w-sadach.html> (dostęp; 12.9.19).

50 *Sędziowie delegowani do ministerstwa -pożytek czy strata?*, rp.pl, dostęp pod adresem: <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/311119982-Sedziowie-delegowani-do-ministerstwa--pozytek-czy-strata.html>

51 A. Defratyka, *Ile trwają postępowania sądowe w Polsce*, ciekaweliczby.pl, dostęp pod adresem: http://ciekaweliczby.pl/sprawnosc_sadow_2018/ (dostęp: 12.9.2019).

52 A. Łazarska, *System przydziału spraw premiuje absencje sędziów*, rp.pl, dostęp pod adresem: <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/302169974-Aneta-Lazarska-System-prydzialu-spraw-premiuje-absencje-sedziow.html> (dostęp: 12.9.2019).

53 *Koniec protestu pracowników sądów i prokuratur. Jest porozumienie z ministerstwem*, tvn24.pl, dostęp pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/porozumienie-w-sprawie-podwyzek-dla-pracownikow-sadow-i-prokuratur,950188.html> (dostęp: 12.9.2019).

ZMIANY W KRS

Jedną z najistotniejszych zmian dokonanych w wymiarze sprawiedliwości była ta dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Jest odpowiedzialna również za mianowanie nowych sędziów.

Nowelizacja ustawy o KRS

W styczniu 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło projekt nowelizacji ustawy o KRS, który zmieniał tryb wyboru 15 sędziów-członków Rady, stanowiących większość składu tego organu. W świetle projektu sędziowie mieliby być wybierani przez Sejm, a nie jak do tej pory przez przedstawicieli sędziów. Pomimo krytycznych uwag na temat tego rozwiązania, projekt został skierowany do dalszych prac⁵⁴.

Potrzeba dokonania zmian w KRS zbiegła się z błyskawicznym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵, wydanym w czerwcu 2017 r., w zaledwie 2 miesiące od dnia złożenia wniosku przez Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości (zob. więcej → **Zmiany w Trybunale Konstytucyjnym, s. 13**). Trybunał uznał w nim dotychczasowy sposób wyboru członków KRS za niekonstytucyjny, kwestionując m.in. indywidualny charakter kadencji sędziowskich członków KRS.

W lipcu 2017 r., po masowych protestach społecznych przeciwko zmianom w wymiarze sprawiedliwości, Prezydent zawetował nowelizację ustawy o KRS i zapowiedział wniesienie własnego projektu.

Nowy projekt ustawy o KRS i kandydaci na członków KRS

We wrześniu 2017 r. Prezydent wniósł do Sejmu nowy projekt ustawy o KRS, który został przyjęty w grudniu 2017 r. W świetle nowej ustawy sędziowie wybierani są na stanowiska w KRS przez Sejm większością 3/5 głosów (lub większością bezwzględną, jeśli wymagana większość 3/5 nie zostanie osiągnięta w pierwszym głosowaniu).

54 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Uwagi HFPC do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (projekt z 23 stycznia 2017 r.), dostępne pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/02/HFPC-opinia-KRS-2017-02-22.pdf> (dostęp 16.9.2019).

55 Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2017 r. w sprawie K 5/17, OTK ZU A/2017 poz. 48.

Kandydaci na członków KRS muszą mieć poparcie co najmniej 25 sędziów lub 2.000 obywateli.

Przepisy weszły w życie w styczniu 2018 r., a kadencje dotychczasowych członków Rady zostały przerwane. Mimo apeli środowisk sędziowskich o zbojkotowanie procedury wyłaniania nowych członków KRS, swoją kandydaturę zgłosiło 18 sędziów⁵⁶.

W procesie mianowania nowych członków KRS utajniono listy poparcia dla kandydatów. W postępowaniach przed sądami administracyjnymi m.in. organizacje pozarządowe domagały się ujawnienia list poparcia dla kandydatów na członków KRS. W czerwcu 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że listy te stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu zainteresowanym podmiotom⁵⁷. Mimo tego, orzeczenie pozostaje wciąż niewykonane. Kancelaria Sejmu odmówiła wykonania wyroku powołując się na postanowienie Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁵⁸, który zobowiązał Kancelarię Sejmu do powstrzymania się od upublicznienia list poparcia sędziów do KRS.

Możliwe, że członkowie KRS ukrywają, komu udzielili poparcia, gdyż udzielali go sobie nawzajem lub popierali samych siebie, jak Maciej Nawacki⁵⁹.

Krystian Markiewicz,

Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia

Wobec braku ujawnienia list poparcia dla kandydatów pojawiają się wątpliwości co do prawidłowości samych list. W przestrzeni publicznej zaczęły pojawiać się sygnały świadczące o tym, że jeden z sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa nie przedstawił wymaganej liczby podpisów wskutek cofnięcia poparcia ze strony co

56 18 kandydatów na członków KRS, tvp.info, dostępny pod adresem: <https://www.tvp.info/35762940/18-kandydatow-na-czlonkow-krs> (dostęp: 16.9.2019 r.).

57 Naczelny Sąd Administracyjny, Komunikat w sprawie wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r. dotyczącego udostępnienia informacji publicznej o sędziach popierających kandydatów do KRS, dostępny pod adresem: http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-wyroku-nsa-z-dnia-28-czerwca-2019-r-dotyczacego-udostepnienia-informacji-publicznej-o-sedziach-popierajacych-kandydatow-do-krs-aktualizacja-30-lipca-2019-r,-news_4_675.php (dostęp: 16.9.2019).

58 Postanowienie Prezesa UODO z dn. 19 lipca 2019 r., dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postanowienie%20Prezesa%20UODO%202.pdf> (dostęp: 16.9.2019).

59 Ibidem.

najmniej 4 sędziów. I to nawet mimo tego, że poparł sam siebie⁶⁰. Zakwestionowanie prawidłowości jego wyboru, wskutek łącznego głosowania przez Sejm wszystkich kandydatur, mogłoby w przyszłości spowodować próbę podważenia legalności wyboru całej nowej Krajowej Rady Sądownictwa.

Działalność KRS

Nowa KRS, inaczej niż jej poprzedniczki, w większości składała się z sędziów sądów rejonowych niepełniących stanowisk funkcyjnych. Szybko zaczęło się to jednak zmieniać, wskutek licznych delegacji i awansów jej członków. Obecnie spośród 15 wybieralnych sędziowskich członków KRS 5 orzeka na delegacji w sądzie wyższej instancji, a 2 sędziów uzyskało rekomendacje KRS do awansu. Jednocześnie, aż 9 sędziów wybranych przez KRS pełni, z nominacji Ministra Sprawiedliwości, funkcję prezesa lub wiceprezesa sądu.

Działalność nowej Krajowej Rady Sądownictwa budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia realizacji jej misji jako organu odpowiedzialnego za strzeżenie niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Rada nie podejmuje działań w zakresie postępowań dyscyplinarnych inicjowanych przeciwko sędziom aktywnym w debacie publicznej na temat wymiaru sprawiedliwości ani nie przeciwstawia się atakom medialnym na sędziów. Co więcej, w świetle informacji prasowych, trzech członków KRS miało uczestniczyć w akcjach oczerniania innych sędziów, w tym Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego⁶¹. Dodatkowo, jeden z nich, zdaniem prasy, w przeszłości dopuścił się antysemickich wpisów na forum internetowym⁶².

Niezależnie od tych zdarzeń, status KRS jest obecnie przedmiotem analizy ze strony Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶³. Orzeczenie TSUE może po-

60 M. Jątoszewski, *Czy Maciej Nawacki został legalnie wybrany do nowej KRS? Mógł nie mieć wymaganych podpisów*, OKO.press, dostępne pod adresem: <https://oko.press/czy-maciej-nawacki-zostal-legalnie-wybrany-do-nowej-krs-mogl-nie-miec-wymaganych-podpisow/> (dostęp: 16.9.2019).

61 M. Gaczyńska, *Farma trolli w ministerstwie sprawiedliwości, cz. 3. Sędziowie organizują hejt przeciwko prezes Sądu Najwyższego*, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/farma-trolli-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-cz-3-sedziowie-organizuja-hejt-przeciwko/jq5lhx7> (dostęp: 16.9.2019).

62 Wojciech Czuchnowski, Antoni Kowalski, *Jarosław Dudzicz, sędzia „dobrej zmiany” o Żydach: „Podły, parszywy naród”*, dostępne pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75398,25182479,ja-roslaw-dudzicz-sedzia-dobrej-zmiany-o-zydach-podly-parszywy.html> (dostęp: 16.9.2019).

63 Postępowanie w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

twierdzić zarzuty co do niezależności Rady, co z kolei może prowadzić do ryzyka zakwestionowania statusu 543 osób wskazanych przez KRS na stanowisko sędziego, z których Prezydent RP powołał 293 sędziów⁶⁴.

Zmiany w prokuraturze

Jednym z pierwszych projektów ustaw, którymi zajął się Sejm po wyborach w 2015 r. był projekt reformy prokuratury i ponownego połączenia urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem autorów projektu, rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości nie sprawdziło się w praktyce. Autorzy dodatkowo motywowali ponowne połączenie tych dwóch urzędów stwierdzeniem, że zgodnie z Konstytucją Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, stąd prokuratura powinna znaleźć się pod nadzorem członka rządu⁶⁵.

Powrót do unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego doprowadzi do odzyskania przez osobę kierującą prokuraturą silnej pozycji, zarówno wobec podległych prokuratorów jak i organów zewnętrznych, co stanowi niezbędny element właściwej realizacji zadań nałożonych przez ustawodawcę na tę instytucję⁶⁶.

Uzasadnienie projektu

Nowa ustawa o prokuraturze przyznawała szerokie, nieznane wcześniej, kompetencje Prokuratorowi Generalnemu. Prokurator Generalny uzyskał status prokuratora przełożonego względem prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej. Dzięki temu otrzymał kompetencję do dokonywania pełnej ingerencji w prowadzone przez nich czynności śledcze.

64 P. Wachowiec (opracowanie), *Lista nominatów nowej Krajowej Rady Sądownictwa*, RuleofLawPL, dostępne pod adresem: <https://ruleoflaw.pl/krs-lista.pdf> (dostęp: 16.9.2019).

65 Poselski projekt ustawy Prawo o prokuraturze, dostęp pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/O/8318081684D46B25C1257F2B002F31CC/%24File/162-ustawa.docx> (dostęp: 27.8.2019 r.).

66 Poselski projekt ustawy Prawo o prokuraturze, dostęp pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/O/8318081684D46B25C1257F2B002F31CC/%24File/162-ustawa.docx> (dostęp: 27.8.2019 r.).

Każdy prokurator przełożony, w tym Prokurator Generalny, ma obecnie prawo wydawać zarządzenia, wytyczne i polecenia, które prokurator podległy zobowiązany jest wykonywać. Polecenia mogą dotyczyć np. wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów, wniesienia aktu oskarżenia czy wniesienia sprzeciwu od postanowienia zamieniającego tymczasowe aresztowanie na środek zapobiegawczy w postaci poręczenia majątkowego. Polecenie tego rodzaju musi mieć formę pisemną, włącza się je do akt podręcznych, które są dokumentem wewnętrznym, a do których dostępu nie mają ani strony postępowania, ani obywatele w trybie dostępu do informacji publicznej⁶⁷. Jeśli prokurator nie zgadza się z poleceniem przełożonego, żądać może jego zmiany lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. Ustawa nie przyznaje mu jednak żadnej drogi do tego, aby podważyć wydaną w stosunku do niego decyzję przełożonego.

Prokurator Generalny, a także prokuratorzy przełożeni, uprawnieni są do tego, aby przejmować sprawy prowadzone przez podległych im prokuratorów i wykonywać czynności należące do ich kompetencji. Co więcej, Prokurator Generalny może przekazywać innym osobom (w tym organom władzy publicznej, mediom, ale także osobom trzecim) informacje z toczącego się postępowania.

Dodatkowo nowa ustawa o prokuraturze przyznała Prokuratorowi Generalnemu kompetencje do żądania przeprowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych pozostających w bezpośrednim związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym oraz zapoznania się z materiałami zgromadzonymi w toku takich czynności.

W rezultacie omawianych zmian Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości ma dostęp do akt każdego postępowania przygotowawczego prowadzonego przez prokuraturę, może zlecać zainicjowanie kontroli operacyjnej lub dokonywanie konkretnych czynności procesowych, wpływać na kierunek śledztwa, podjęte decyzje procesowe, w szczególności decydować o postawieniu zarzutów, wnioskowaniu o tymczasowe aresztowanie, czy cofnięciu aktu oskarżenia.

Już na etapie prac legislacyjnych projekt nowelizacji ustawy o prokuraturze spotkał się z stanowczą krytyką środowisk prawniczych, w tym także ówczesnych władz prokuratury, Sądu Najwyższego i organizacji społecznych. Wskazywano, że nowe regulacje stanowią zagrożenie dla rzetelności prowadzonych postępowań oraz praw i wolności człowieka. Sąd Najwyższy w swojej opinii podniósł, że „deklarowana

67 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. I OSK 1709/17.

projektem niezależność prokuratora przy realizacji jego ustawowych zadań pozostaje iluzoryczna⁶⁸.

Na kwestię niezależności prokuratorów zwracała również uwagę Komisja Wenecka, która wskazywała, że przyjęte zmiany niosą za sobą ryzyko upolitycznienia działań Prokuratury. W jej ocenie model łączący Prokuraturę z pracą rządu wymaga zapewnienia jej apolityczności, autonomii i ochrony przed wpływami politycznymi.

(...) system o takich szerokich i niekontrolowanych uprawnieniach jest nie do przyjęcia w praworządym państwie, albowiem stwarza on pole do arbitralności⁶⁹.

Komisja Wenecka

HFPC zwróciła się do Prokuratury Krajowej z wnioskiem o wskazanie m.in. liczby poleceń wydanych prokuratorom powszechnych jednostek prokuratury. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że Prokuratura Krajowa w ogóle nie gromadzi informacji o zastosowaniu poszczególnych środków nadzorczych. Ze sprawozdania Prokuratury wynika, że liczba postępowań nadzorczych (o sygnaturze Dsn) wzrosła z 7 299 w 2015 r. do 43 775 w 2018 roku.

Zmiany kadrowe w Prokuraturze

Jednym z pierwszych działań podjętych przez Prokuratora Generalnego po połączeniu jego funkcji z Ministrem Sprawiedliwości było wprowadzenie dogłębnych zmian strukturalnych i kadrowych w prokuraturze.

W pierwszej kolejności zniesiono Prokuraturę Generalną i Prokuratury Apelacyjne oraz powołano w ich miejsce odpowiednio Prokuraturę Krajową i Prokuratury Regionalne. Nowe instytucje przejęły kompetencje i właściwość poprzednich, różniąc się od nich jedynie nazwą. Zmiany te zostały jednak użyte do weryfikacji kadr obu szczebli prokuratorskich. Prokurator Generalny otrzymał kompetencję do arbitralnego decydowania o tym, którzy z prokuratorów Prokuratury Generalnej będą mogli

68 Sąd Najwyższy, Opinia w sprawie projektu ustawy Prawo o prokuraturze, dostępna pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=8D61344119236BCF-C1257F38003DEAFC> (dostęp: 12.9.2019 r.).

69 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office, dostęp pod adresem: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e) (dostęp: 12.9.2019 r.), tłumaczenie: stowarzyszenie Lex Super Omnia.

pracować w nowej Prokuraturze Krajowej, a którzy będą delegowani do niższych jednostek prokuratury. W wyniku tych zmian do niższych jednostek prokuratury przeniesiono niemal 33% prokuratorów z likwidowanych jednostek, a konkretnie 113 osób, w tym 22 prokuratorów Prokuratury Generalnej⁷⁰.

Przepisy wprowadzające zmiany w prokuraturze wygasły jednocześnie kadencje wszystkich prokuratorów powołanych do pełnienia funkcji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Nowa ustawa zniosła kadencyjność urzędu prokuratorów rejonowego i okręgowego. Również sprawowanie funkcji prokuratora regionalnego, w przeciwieństwie do prokuratora apelacyjnego, nie jest obecnie kadencyjne. Los osób wykonujących te urzędy leży niemal wyłącznie w gestii Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego. W wyniku tych zmian w latach 2016 – 2017 powołano 44 prokuratorów okręgowych (na 45 prokuratur okręgowych) oraz 313 prokuratorów rejonowych co, zdaniem stowarzyszenia Lex Super Omnia, dotknęło 90% prokuratur rejonowych⁷¹.

Pretekstem do zmian kadrowych było także zliberalizowanie przepisów dotyczących delegacji prokuratorów bez ich zgody. W poprzednim stanie prawnym delegacja taka mogła nastąpić jedynie, gdy odpowiadała kwalifikacjom prokuratora. Prokurator delegowany w takim trybie na czas nieokreślony miał zaś prawo ustąpienia z delegacji za trzymiesięcznym uprzedzeniem.

Nowy stan prawny pozbawiony został obu tych elementów. Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy mogą obecnie bez przeszkód delegować prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Jeśli okres delegacji nie przekracza 6 miesięcy, nie jest wymagana zgoda zainteresowanego prokuratora. Jednym z najbardziej znanych przypadków użycia tej procedury był przypadek prokuratora Mariusza Krasonia, który był jednym z inicjatorów uchwały Zgromadzenia Prokuratorów Prokuratury Regionalnej w Krakowie zwracającej uwagę na ograniczenie niezależności prokuratorów⁷².

70 „Dobra zmiana” w prokuraturze, Lex Super Omnia, s. 22, dostęp pod adresem: <http://lexso.org.pl/2018/06/07/dobra-zmiana-w-prokuraturze-raport-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia/> (dostęp: 12.9.2019 r.).

71 Ibidem, s. 27.

72 *Krakowscy prokuratorzy alarmują o ograniczaniu ich niezależności, uchwałę przyjęli jednogłośnie*, tvn24.pl, dostęp pod adresem: <https://www.tvn24.pl/krakow,50/krakow-prokuratorzy-alarmuja-ze-ich-niezaleznosc-jest-ograniczana,936099.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

Czytam: „Na podstawie ustawy Prawo o prokuraturze deleguję Pana do wykonywania czynności służbowych w Prokuraturze Rejonowej dla Wrocławia-Krzyki”. Na pół roku. Od poniedziałku. Wie pani, jak to się nazywa? (...) Mobbing⁷³.

Mariusz Krasoń, Prokurator Prokuratury Regionalnej

Postępowania dyscyplinarne

Zmiany w ustawie o prokuraturze dotyczyły również przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów. W miejsce dotychczasowych sądów dyscyplinarnych, powołano Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym, którego członków wybierają: zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz działające w ramach prokuratur regionalnych zgromadzenie prokuratorów. Przewodniczącą sądu oraz jego zastępców wskazuje zaś obecnie sam Prokurator Generalny.

Ustawa wprowadziła również funkcję Rzecznika Dyscyplinarnego przy Prokuraturze Generalnym, który ma prawo przejęcia ścigania każdego postępowania dyscyplinarnego. Obok niego funkcjonuje Pierwszy Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego oraz zastępcy rzecznika dyscyplinarnego, po jednym w każdym okręgu regionalnym.

Zmianie uległ również sposób zaskarżania orzeczeń sądów I instancji. Prawo o prokuraturze zlikwidowało prokuratorские sądownictwo dyscyplinarne II stopnia, wprowadzając w jego miejsce możliwość odwołania do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W postępowaniu tym nie obowiązuje zakaz *reformationis in peius*, co oznacza, że na skutek odwołania wniesionego na korzyść osoby wnoszącej odwołanie, sąd może zasądzić wobec niej karę surowszą, pozostawiając jedynie szansę do odwołania się do innego składu Izby Dyscyplinarnej (por. → **Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów, s. 29**).

Postępowania dyscyplinarne w nowej formie stanowią formę wywierania presji przez Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości na prokuratorów, zwłaszcza tych, którzy zabierają głos w dyskusji na temat niezależności prokuratury i nieangażowania jej do politycznych sporów. Na przykład prokuratorowi Krzysztofowi Parchimowiczowi przedstawiono zarzuty dyscyplinarne dotyczące m.in. wydania

73 K. Włodkowska, *Prokurator Krasoń: Za ten wywiad mogę mieć dyscyplinarke, ale milczenie nie gwarantuje dziś spokoju*, wyborcza.pl, dostępny pod adresem: <http://wyborcza.pl/duzyformat/7,127290,25111898,prokurator-krason-za-ten-wywiad-moge-miec-dyscyplinarke-ale.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

komunikatu prasowego w proteście przeciwko instrumentalnemu wykorzystywaniu śledztw⁷⁴. Innym z prokuratorów, którego sprawę badał sąd dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym, był prokurator Mariusz Wójtowicz, obwiniony o udział w manifestacji dotyczącej niezależności sądownictwa. Postępowanie w tej sprawie zakończyło się uniewinnieniem⁷⁵.

Nadsędzia prokurator

Obok zmian instytucjonalnych, prokuratura wzmocniona została również w sferze procesowej. Działania te odbyły się jednak kosztem samodzielności jurysdykcyjnej sądów.

Pierwsza z takich zmian nadała prokuratorowi prawo do podjęcia ostatecznej decyzji o wyłączeniu jawności rozprawy. Obecnie, sąd ma kompetencję do podjęcia takiej decyzji jedynie, gdy nie sprzeciwi się temu prokurator⁷⁶.

Inna ze zmian⁷⁷ pozwoliła prokuratorowi wpływać na zawisłość sprawy przed sądem. We wszystkich sprawach, w których przed 5 sierpnia 2017 r. skierowano do sądu m.in. akt oskarżenia, prokurator mógł zdecydować o przekazaniu mu przez sąd sprawy celem uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. Warunkiem do tego rodzaju działania było bliżej niesprecyzowane ujawnienie się istotnych okoliczności, konieczność poszukiwania dowodów lub konieczność przeprowadzenia innych czynności mających na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy. Celem takiego rozwiązania była próba zmiany przepisów, na których odbywało się postępowanie, a w szczególności ograniczenie liczby tych postępowań, które toczyły się pod rygorem kontradiktoryjnego procesu karnego⁷⁸.

74 Lex Super Omnia, *Stanowisko Stowarzyszenia w sprawie instrumentalnego podejmowania śledztw*, dostęp pod adresem: <http://lexso.org.pl/2017/02/14/stanowisko-stowarzyszenia-w-sprawie-instrumentalnego-podejmowania-sledztw/> (dostęp: 12.9.2019 r.).

75 M. Jałoszewski, *Dobry prokurator Wójtowicz wygrał z Prokuratorem Krajowym Bogdanem Świeczkowskim*, dostęp pod adresem: <https://oko.press/dobry-prokurator-wojtowicz-wygral-z-prokuratorem-krajowym-bogdanem-swieczkowskim/> (dostęp: 12.9.2019 r.).

76 Art. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U. z 2016 r., poz. 1070.

77 Art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U. z 2016 r., poz. 1070.

78 M. Kryszkiewicz, *Sędzia Zbigniew Ziobro. Minister zdecyduje, który wyrok karny należy uchylić*, gazetaprawna.pl, dostęp pod adresem: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/981955..prokuratorzy-beda-mogli-przeciagac-postepowania.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

W 2019 r. Sejm przyjął kolejną zmianę kodeksu postępowania karnego. Według nowych przepisów prokurator ma prawo m.in. wstrzymać wykonanie postanowienia sądu o uchyleniu aresztu wobec podejrzanego i zastosowaniu poręczenia majątkowego. Oznacza to, że decydujące słowo w zakresie pozbawienia wolności jednostki należy w takim wypadku do oskarżyciela publicznego, co jest sprzeczne z przepisami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Upolitycznienie prokuratury

Ponowne połączenie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego wpłynęło na upolitycznienie pracy prokuratury. Nowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, stwarzając czynnemu politykowi pole do arbitralnego ingerowania w pracę prokuratorów, rzutując na wiarygodność prokuratury jako instytucji. Żaden z przepisów Prawa o Prokuraturze nie gwarantuje bowiem, że Prokurator Generalny nie wykorzysta swoich kompetencji do realizacji bieżącego interesu politycznego.

W okresie od 2015 do 2019 r. wystąpiło co najmniej kilka przypadków postępowań w sprawach budzących zainteresowanie publiczne, w których działania prokuratury, z jednej strony pozostawały w zbieżności z interesem rządzącej większości parlamentarnej, a z drugiej cechowały się opieszałością, czy brakiem należytej dociekliwości.

Jednym z przykładów takich postępowań było umorzenie postępowania w sprawie braku publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z marca 2016 r. Pomimo tego, że sąd uchylając pierwotną decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w tej sprawie wydał prokuratorom konkretne zalecenia do przesłuchania osób odpowiedzialnych za publikację wyroku TK, nie zostało ono w pełni zrealizowane (nie przesłuchano np. Prezesa Rady Ministrów – Beaty Szydło).⁷⁹ Wśród innych podobnych spraw, wskazać

79 Postanowienie SR dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie z dnia 13 października 2016 r. (sygn. II Kp 1256/16), dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/11/ii-kp-1256.16-postanowienie-z-uzasadnieniem-zanonimizowane.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

można m.in. postępowania w sprawie finansowania konwencji jednej z partii wchodzących w skład obozu rządzącego⁸⁰ czy wypadku Prezes Rady Ministrów⁸¹.

Z drugiej strony wskazać można na znaczną wnikliwość prokuratury w wyjaśnianiu tych przypadków, które mogłyby wskazywać na wzmacnianie wizerunku Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w oczach opinii publicznej. Takim działaniem może być chociażby publiczne krytykowanie zbyt niskiej, zdaniem Prokuratora Generalnego, kary orzeczonej za popełnioną zbrodnię zabójstwa i wydanie polecenia prowadzącemu sprawę prokuratorowi skierowania od tego orzeczenia apelacji⁸².

80 *Defraudacja Solidarnej Polski. Prokuratorzy wybrnęli z tropienia przekrętów partii. Ziobry*, neeweek.pl, dostęp pod adresem: <https://www.newsweek.pl/polska/defraudacja-solidarnej-polski-prokuratorzy-wybrneli-z-tropienia-przekretow-partii/gmrjt64> (dostęp: 12.9.2019 r.).

81 *Prokuratura chce warunkowego umorzenia sprawy wypadku premier Szydło*, tvn24.pl, dostęp pod adresem: <https://www.tvn24.pl/krakow,50/prokuratura-chce-warunkowego-umorzenia-sprawy-wypadku-premier-szydlo,822424.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

82 *Zbigniew Ziobro zapowiada apelację ws. wyroku za zabójstwo Pawła K. „15 lat dla sprawcy to kpina”*, polskieradio.pl, dostęp pod adresem: <https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2343990,Zbigniew-Ziobro-zapowiada-apelacje-ws-wyroku-za-zabojstwo-Pawla-K-15-lat-dla-sprawcy-to-kpina> (dostęp: 12.9.2019 r.).

INSTYTUCJE NIEZALEŻNE

Od początku swojej kadencji rząd oraz rządząca większość podjęli szereg działań zmierzających do osłabienia niezależnych instytucji. Ataki na Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacje pozarządowe przekładają się na osłabienie całego systemu ochrony praw człowieka i zaangażowania obywateli w budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni istotną funkcję w systemie ochrony praw człowieka. Przede wszystkim stoi na straży wolności i praw człowieka. Jest także odpowiedzialny za monitorowanie przestrzegania zasady równego traktowania i zakazu tortur. Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji dr hab. Adam Bodnar, wybrany na stanowisko w czerwcu 2015 r., był pierwszym Rzecznikiem Praw Obywatelskich, którego kandydaturę zgłosiły i popierały organizacje społeczeństwa obywatelskiego⁸³. Nowa rządząca większość kontestowała ten wybór, oskarżając Rzecznika o zaangażowanie polityczne i przedstawianie skrajnych światopoglądowo stanowisk.

83 *Bodnar kandydatem na Rzecznika Praw Obywatelskich*, gazetaprawna.pl, dostępny pod adresem: <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/878395,rpo-bodnar-kandydatem-na-rzecznika-praw-obywatelskich.html> (dostęp: 19.9.2019 r.).

*Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest od tego, żeby podobać się rządzącym*⁸⁴

dr hab. Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich

Kontestowanie funkcji Rzecznika przez rządzącą większość przejawiało się w ograniczeniu finansowania biura RPO, braku współpracy oraz atakach na Biuro RPO i samego Rzecznika. Już w pierwszych miesiącach nowej kadencji Sejmu podjęto decyzję o zmniejszeniu rocznego budżetu RPO. W trakcie debaty posłowie zarzucali RPO, że proponowany przez niego wzrost wydatków Biura RPO o 18% związany jest z tworzeniem nowego pionu równego traktowania, pomimo tego, że RPO wskazał, że środki te przeznaczone będą na poprawę funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

*Szanowni państwo, to jest głosowanie, które przesądzi, czy wspieramy ideologię gender, [...]*⁸⁵.

Tomasz Rzymkowski, poseł na Sejm VIII kadencji

Ostatecznie środki pierwotnie przeznaczone w projekcie ustawy budżetowej na funkcjonowanie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich decyzją Sejmu przeznaczono na rezerwę ogólną budżetu państwa⁸⁶, budowę drogi krajowej w Radomiu⁸⁷, funkcjonowanie Centrum Badania Opinii Społecznej⁸⁸, a także remont Kliniki Centrum Stomatologii Uniwersytetu Medycznego w Lublinie⁸⁹. W porównaniu do przedłożonego projektu wydatki urzędu RPO zmniejszono o 10 mln zł, doprowadzając do ustalenia go na poziomie z 2011 r.⁹⁰ Był to drugi z kolei rok, w którym środki przeznaczone na funkcjonowanie RPO spadły w porównaniu z poprzednim budżetem.

W kolejnych latach Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił o przyznanie mu dodatkowych środków, wskazując na potrzebę kadrowego wzmocnienia prowadzonej przez siebie instytucji. W żadnym z budżetów w latach 2016-2019 ostatecznie

84 „Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest od tego, żeby podobać się rządzącym”, tvn24.pl, dostępny pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/adam-bodnar-jesli-wladza-mnie-atakuje-to-jakby-uderzala-w-obywateli,948517.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

85 Posiedzenie nr 29 Sejmowej Komisji Finansów Publicznych z dnia 15 stycznia 2016 r.

86 Głosowanie nad przyjęciem poprawki 42 do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

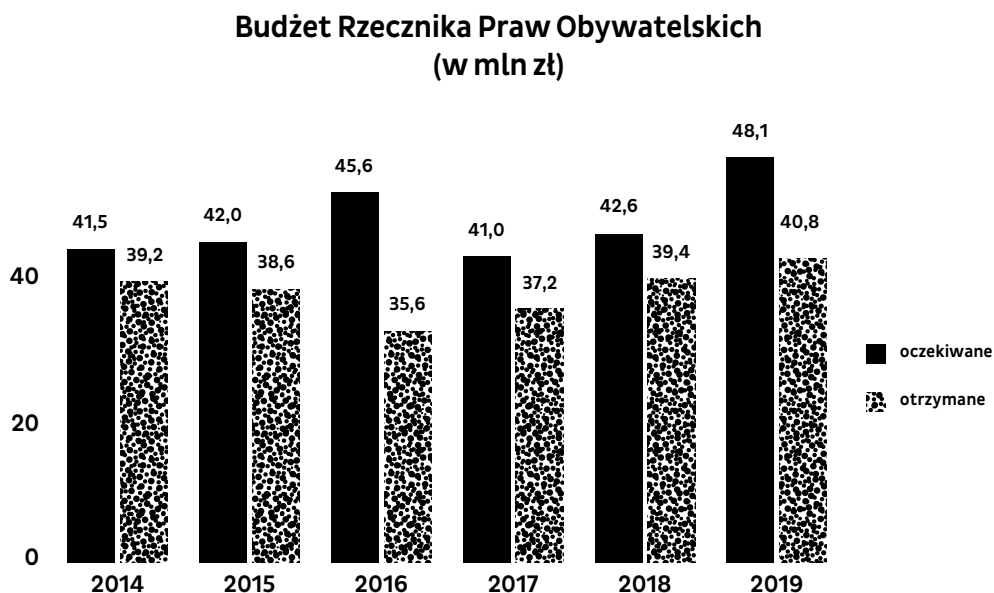
87 Głosowanie nad przyjęciem poprawki 43 do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

88 Głosowanie nad przyjęciem poprawki 44 do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

89 Głosowanie nad przyjęciem poprawki 45 do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

90 Posiedzenie nr 46 Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 27 października 2016 r.

przyznane fundusze nie odzwierciedlały jednak w swojej wysokości środków, o które wnioskował RPO.



W tym samym czasie władze publiczne nałożyły na Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich nowe zadania. Wprowadzona w 2017 r. instytucja skargi nadzwyczajnej pozwalała na zweryfikowanie niemal każdej sprawy rozpoznanej przez sądy od 1997 r. Jej skutkiem było złożenie tylko do 31 grudnia 2018 r. do Biura RPO niemal 3000 próśb o wniesienie skargi nadzwyczajnej⁹¹. Za obciążeniem dodatkowymi zadaniami nie poszło jednak znaczne podniesienie liczby etatów w Biurze RPO. W latach 2014–2018 liczba etatów w Biurze RPO kształtowała się na poziomie 288 – 294.

Brak odpowiedniego finansowania przełożył się również na funkcjonowanie biura Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, które m.in. ze względu na brak odpowiednich funduszy, musiało ograniczyć liczbę wizyt monitoringowych. Na złą sytuację finansową KMPT zwracały uwagę międzynarodowe instytucje zajmujące się przeciwdziałaniem torturom – Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz

91 *Senat pracuje nad budżetem Państwa. Informacja o projekcie budżetu dotycząca części 08-Rzecznik Praw Obywatelskich*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/senat-pracuje-nad-budzetem-panstwa-informacja-o-projekcie-budzetu-dotyczacej-RPO> (dostęp w dniu 27 października 2016 r. (dostęp: 21.9.2019).

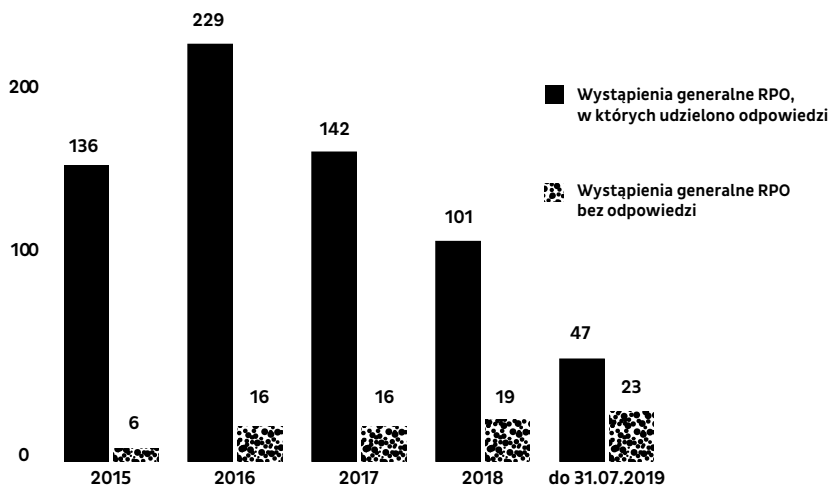
Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu (CPT)⁹², a także Komitet Przeciwko Torturom (CAT)⁹³.

Wystąpienia generalne

Zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich w związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, zobowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku, a także zobowiązane są do współpracy z Rzecznikiem.

Mimo jednoznacznych przepisów, w latach 2015-2018 z 665 wystąpień generalnych Rzecznika, niemal co ósme nie spotkało się z odpowiedzią właściwego organu lub instytucji.

Wystąpienia generalne RPO i odniesienie się do nich przez organy władzy publicznej



92 *Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 11 to 22 May 2017*, dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/16808c7a91> (dostęp: 12.9.2019 r.).

93 *Concluding observations on the seventh periodic report of Poland*, CAT, dostępny pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/POL/CAT_C_POL_CO_7_35715_E.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

Charakter wystąpień generalnych adresowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprawia, że każde z nich odnosi się o niepokojących zjawisk w obszarze praw i wolności obywatelskich i zawiera uzasadnienie potrzeby dokonania zmian w danym obszarze. Wśród wystąpień, które nie spotkały się z żadną reakcją np. Ministra Sprawiedliwości są te, które dotyczyły nagrywania czynności procesowych w postępowaniu karnym⁹⁴, problemów związanych z dochodzeniem odszkodowań za niesłuszne tymczasowe aresztowanie⁹⁵, a także odmowy udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym⁹⁶.

Ataki na Rzecznika Praw Obywatelskich

W latach 2015-2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich był również obiektem ataków ze strony zarówno przedstawicieli rządzącej większości, mediów publicznych, jak i niektórych środowisk.

Rzecznik Praw Obywatelskich był krytykowany m.in. za współpracę z organizacjami międzynarodowymi, w tym Komitetem Praw Człowieka ONZ⁹⁷, ale także za poszczególne działania, np. wystąpienie w sprawie sposobu zatrzymania osoby podejrzanej o brutalne morderstwo dziecka. To ostatnie działanie posłużyło również jako pretekst do ataku na rodzinę Rzecznika⁹⁸. Z kolei we wrześniu 2019 r., w trakcie prezentowania informacji rocznej o działalności RPO w Sejmie, Rzecznikowi odmówiono zabrania głosu i odpowiedzi na pytania posłów⁹⁹.

94 *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia stronom postępowania karnego pełnego i realnego wglądu w przebieg czynności procesowych*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-w-sprawie-obowiazkowe-go-nagrywania-czynnosci-w-postepowaniu-karnym> (dostęp: 12.9.2019 r.).

95 *Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości ws. odszkodowań za niesłuszny areszt czy skazanie*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-problemach-z-odszkodowaniami-za-niesluszny-areszt-czy-skazanie> (dostęp: 12.9.2019 r.).

96 *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie odmowy udostępniania akt w postępowaniu przygotowawczym*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pisze-do-ministra-sprawiedliwosci-w-sprawie-odmowy-udostapniania-akt> (dostęp: 12.9.2019 r.).

97 E. Siedlecka, „*Wiadomości*” TVP i rzeczniczka PiS odwołują rzecznika praw obywatelskich, wyborcza.pl, dostępne pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75968,20938158,wiadomosci-i-rzeczniczka-pis-odwoluja-rzecznika-praw-obywatelskich.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

98 A. Szczęśniak, *Syнем w Bodnara. TVP nie uznaje w ataku na Rzecznika Praw Obywatelskich*, OKO.press, dostępny pod adresem: <https://oko.press/syнем-w-bodnara-tvp-nie-ustaje-w-ataku-na-rzecznika-praw-obywatelskich/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

99 Posiedzenie nr 193 Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 10 września 2019 r.

MEDIA PUBLICZNE

Media publiczne należą do tych instytucji, nad którymi rządzącą większość najszybciej rozwinęła polityczny wpływ, doprowadzając do znacznego ograniczenia ich niezależności.

Zmiany w mediach publicznych

Z końcem grudnia 2015 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji. Nowelizacja nadała Ministrowi odpowiedzialnemu za Skarb Państwa możliwość odwołania i powoływania członków rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych, a także znosiła otwarte i jawne konkursy na stanowiska we władzach mediów publicznych. Z dniem wejścia w życie przepisów nowelizacji ustawy wygasły kadencje członków zarządów i rad nadzorczych Telewizji Polskiej i Polskiego Radia. Ponadto, ustawa likwidowała kadencyjność władz mediów publicznych. Co za tym idzie, nowe przepisy ograniczyły rolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie mianowania władz mediów publicznych.

Podobnie do innych ustaw przyjmowanych w tamtym czasie przez Sejm (w tym przede wszystkim nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), również i te zmiany zostały przyjęte w ekspresowym tempie. Cały proces legislacyjny trwał 3 dni¹⁰⁰, a w jego ramach nie uwzględniono żadnych uwag ekspertów. Zmiany weszły w życie 8 stycznia 2016 r., tego samego dnia Minister Skarbu Państwa powołał nowych prezesów mediów publicznych – Jacka Kurskiego (TVP) i Barbarę Stanisławczyk (Polskie Radio).

Nowe kierownictwo radia i telewizji rozpoczęło dogłębne zmiany kadrowe, w efekcie których wielu dziennikarzy zostało zwolnionych, zrezygnowało z pracy lub zostało przeniesionych do innych obowiązków¹⁰¹.

W tym kontekście szczególnie istotne są przypadki zwolnienia lub zwolnienia dyscyplinarnego dziennikarzy, którzy sprzeciwiali się zmianom w mediach publicznych. Przykładowo, po uchwaleniu ustawy o mediach publicznych przez Sejm ówczesny dyrektor radiowej Jedynki Kamil Dąbrowa zdecydował, że na antenie radia co godzinę

100 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, dostępny pod adresem: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D26F8A373E8AD3A9C1257F2A003E9559> (dostęp: 16.9.2019 r.).

101 Por. Towarzystwo Dziennikarskie, *Dobra zmiana w mediach*, dostępne pod adresem: <http://towarzystwodziennikarskie.pl/dobra-zmiana-w-mediach/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

będzie emitowany Polski hymn na przemian z hymnem Unii Europejskiej. Miało to zwrócić uwagę na zagrożenia dla wolności słowa związane z nowymi regulacjami dotyczącymi mediów publicznych. Po objęciu funkcji przez nowy zarząd radia, dziennikarz został odwołany z stanowiska dyrektora stacji, a następnie dyscyplinarnie zwolniony. Jako powód jego zwolnienia podano „naruszenie obowiązków pracowniczych poprzez podjęcie decyzji o emitowaniu hymnów”. Sąd pierwszej instancji uznał, że zwolnienie Dąbrowy było bezpodstawne¹⁰², jednak sąd odwoławczy uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Postępowanie w dalszym ciągu się toczy. Prawomocnie zakończyło się postępowanie w sprawie Jerzego Sosnowskiego, wieloletniego dziennikarza radiowej „Trójki” i ówczesnego przewodniczącego Związku Zawodowego Dziennikarzy i Pracowników Programów Trzeciego i Drugiego Polskiego Radia, zwolnionego w marcu 2016 r. za m.in. krytykę pracodawcy. Sąd uznał, że zwolnienie dziennikarza było nieuzasadnione¹⁰³.

Z kolei dwóch dziennikarzy Programu Trzeciego Polskiego Radia, Wojciech Dorosz i Paweł Sołtys, zostało zwolnionych dyscyplinarnie za „wywieranie presji psychicznej i próbę wymuszania na zarządzie Polskiego Radia SA decyzji dotyczących prowadzenia polityki zatrudnienia w spółce” i „publiczne nękanie” nowego zarządu poprzez m.in. żądanie przystąpienia do mediacji pomiędzy pracownikami a kierownictwem radia¹⁰⁴. Inny radiowy dziennikarz, Tomasz Zimoch, został zawieszony w obowiązkach po tym, gdy w prasie ukazał się wywiad z nim, w którym krytykował zmiany wprowadzone w Polskim Radiu. Kilka dni później dziennikarz rozwiązał umowę z winy pracodawcy. Polskie Radio pozwało Tomasza Zimocha, domagając się odszkodowania za nieuzasadnione rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia. Sąd uznał jednak, że zawieszenie dziennikarza w obowiązkach służbowych nie miało podstaw i dlatego rozwiązanie przez Tomasza Zimocha umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracodawcy było uzasadnione¹⁰⁵.

102 <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/sad-kamil-dabrowa-bezprawnie-zwolniony-z-polskiego-radia-dostanie-odszkodowanie> (dostęp: 16.9.2019 r.).

103 *Jerzy Sosnowski wygrał w sądzie z Polskim Radiem. Zwolnienie było nieuzasadnione*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostępne pod adresem: <http://www.hfhr.pl/jerzy-sosnowski-wygral-w-sadzie-z-polskim-radiem-zwolnienie-bylo-nieuzasadnione/> (dostęp: 21.9.2019).

104 *Wojciech Dorosz zwolniony dyscyplinarnie z Polskiego Radia*, press.pl, dostęp pod adresem: <https://www.press.pl/tresc/46640,wojciech-dorosz-zwolniony-dyscyplinarnie-z-polskiego-radia> (dostęp: 16.9.2019 r.).

105 *Tomasz Zimoch wygrał w sądzie z Polskim Radiem. Zawieszenie w obowiązkach służbowych było bezprawne*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/>

Dziennikarze zatrudnieni w mediach publicznych również doświadczają presji. Przykładem są sprawy np. Doroty Nygren, zdegradowanej zawodowo i finansowo, która odmówiła podawania w materiałach narodowości sprawcy przestępstwa¹⁰⁶, czy Grażyny Bochenek, ukaranej naganą za to, że w jednym z programów wyemitowała trzy niepochlebne opinie słuchaczy pod adresem Prezydenta Andrzeja Dudy¹⁰⁷.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

W grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z grudnia 2015 r.¹⁰⁸ Ustawę do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżył m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że nowe przepisy naruszają m.in. wolność słowa i wolność mediów¹⁰⁹.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim ogranicza kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (w tym m.in. wpływania na obsadzanie stanowisk w zarządach mediów publicznych) jest niekonstytucyjna.

W wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawodawca powinien podjąć działania w celu doprowadzenia do zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących pozycji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w tym zwłaszcza przywrócenia jej decydującej roli w zarządzaniu mediami publicznymi. Wyrok TK do tej pory nie został wykonany w tym zakresie.

Utworzenie Rady Mediów Narodowych

Wprowadzone z końcem 2015 r. zmiany w ustawie o radiofonii i telewizji były zmianami przejściowymi, które miały tracić moc po 30 czerwca 2016 r. Właściwie od początku

[tomasz-zimoch-wygrał-w-sadzie-z-polskim-radiem-zawieszenie-w-obowiazkach-sluzbowych-bylo-bezprawne/](#) (dostęp: 16.9.2019 r.).

106 A. Ambroziak, *Dziennikarka pozywa Polskie Radio za dyskryminację. OKO.press przyłącza się do postępowania*, OKO.press, dostępne pod adresem: <https://oko.press/w-obronie-standardo-w-etyki-dziennikarskiej-dziennikarka-informacyjnej-agencji-radiowej-pozywa-polskie-radio-za-dyskryminacje-oko-press-przylacza-sie-do-postepowania/> (dostęp: 21.9.2019).

107 *Sąd Rejonowy w Rzeszowie uchylił karę nagany nałożoną na red. Grażynę Bochenek*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostępne pod adresem: <http://www.hfhr.pl/sad-rejonowy-w-rzeszowie-uchylil-kare-nagany-nalozona-na-red-grazyne-bochenek/> (dostęp: 21.9.2019).

108 Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16, OTK ZU A/2016, poz. 101.

109 *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie K 13/16*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F956798265%2FK_13_16_wns_2016_03_24_ADO.pdf (dostęp: 16.9.2019 r.).

kadencji Sejmu przedstawiciele rządzącej większości wskazywali na konieczność reformowania mediów publicznych, dlatego w pierwszej połowie 2016 r. podjęto dalsze prace legislacyjne nad nowymi regulacjami dotyczącymi mediów publicznych. Ich efektem było przygotowanie tzw. paktu medialnego, na który składały się trzy projekty ustaw: o mediach narodowych; o składce audiowizualnej oraz przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej. Jednak w czerwcu 2016 r. rządząca większość wycofała się z tych rozwiązań i przedstawiła projekt tzw. ustawy pomostowej, która wprowadzała m.in. Radę Mediów Narodowych.

Rada Mediów Narodowych składa się z pięciu członków wybieranych przez Sejm i Prezydenta (dwa miejsca w Radzie przewidziane są dla przedstawicieli dwóch największych partii opozycyjnych) na sześcioletnią kadencję. Rada odpowiedzialna jest za powoływanie i odwoływanie zarządów i rad nadzorczych publicznego radia i telewizji, a także Polskiej Agencji Prasowej.

Wprowadzenie przepisów dotyczących Rady Mediów Narodowych było krytykowane m.in. za brak utworzenia transparentnej procedury mianowania członków Rady i określenia kryteriów, jakie członkowie powinni spełniać. Nowe przepisy nie wprowadziły również żadnych dodatkowych regulacji, którymi powinna kierować się Rada przy wyłanianiu członków władz mediów publicznych¹¹⁰.

Sytuacja w mediach publicznych

Podporządkowanie mediów publicznych osobom blisko związanym z rządzącą większością i wybranym w drodze dyskrecjonalnych decyzji doprowadziło do upolitycznienia mediów publicznych i obniżenia standardów pracy dziennikarzy. W tym zakresie najbardziej jaskrawym przykładem jest praca najważniejszego programu informacyjnego Telewizji Publicznej „Wiadomości”. Materiały informacyjne emitowane w tym programie bardzo często służą przede wszystkim kreowaniu pozytywnego wizerunku rządzącej większości i jednocześnie podważaniu zaufania do opozycji. Część z emitowanych materiałów służy również podważaniu pozycji innych instytucji i kreowaniu ataków na nie (zob. więcej → **Ataki na organizacje pozarządowe, s. 60**; → **Ataki na Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 49**; → **Ataki na organizacje i aktywistów LGBTQI, s. 80**).

110 *Zmiany w mediach publicznych – ustawa pomostowa: opinia HFPC*, dostęp pod adresem: http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4828:zmiany-w-mediach-publicznych--ustawa-pomostowa-opinia-hfpc&catid=47:aktualnosciprog&Itemid=66 (dostęp: 16.9.2019 r.).

Materiały te często też nie spełniają dziennikarskich standardów – informacje przedstawiane są w sposób tendencyjny, komentarze przenikają się z informacjami, a używany w nich język przyczynia się do pogłębiania polaryzacji społeczeństwa (używa się sformułowań takich jak np. „sędziowska kasta”, czy „totalna opozycja”). Przeprowadzona przez Towarzystwo Dziennikarskie analiza materiałów informacyjnych przygotowanych w ramach kampanii samorządowej wskazywała, że ponad 70 proc. czasu bezpośrednich wypowiedzi wszystkich kandydatów w wyborach samorządowych zajmowali kandydaci partii rządzącej¹¹¹. Wiadomości były równie przychylne dla rządzącej większości również w kampanii do Parlamentu Europejskiego. Analiza Towarzystwa Dziennikarskiego i Fundacji Batorego wykazała, że Jarosław Kaczyński był najczęściej cytowanym politykiem w materiałach przygotowywanych przez Wiadomości na dwa tygodnie przed wyborami (jego udział we wszystkich pokazywanych wypowiedziach polityków wynosił 10%). Jednocześnie politycy rządzącej większości byli nadreprezentowani w głównym programie publicystycznym emitowanym zaraz po „Wiadomościach” – „Gość Wiadomości” (64% dla rządzącej większości względem 36% dla opozycji)¹¹².

Jednocześnie media publiczne, w tym przede wszystkim Telewizja Polska, pozostają jednym z głównych źródeł informacji (z badania przeprowadzonego w 2018 r. wynika, że TVP jest na 4 miejscu pod względem częstotliwości korzystania z niej przez odbiorców, zaraz za TVN, Polsat News i RMF)¹¹³.

Stopniowe obniżanie standardów jakości pracy dziennikarskiej programów mediów publicznych połączone z jednoczesną polaryzacją mediów prowadzi do zwiększenia zagrożeń dla ochrony wolności słowa i pracy dziennikarzy (zob. więcej → **Wolność słowa, s. 69**).

111 *Propaganda mediów publicznych zagraża prawidłowości wyborów*, wyborcza.pl, dostęp pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,95891,24625848,propaganda-mediow-publicznych-zagraza-prawidlowosci-wyborow.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

112 Towarzystwo Dziennikarskie, *Raport z monitoringu „Wiadomości” TVP w okresie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego 10-24 maja 2019 r.*, dostęp pod adresem: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/RaportTD13NN_7%20czerwca_final2.pdf (dostęp: 16.9.2019 r.).

113 G. Piechota, *Digital News Report: Poland*, dostęp pod adresem: <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2018/poland-2018/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Zmiany wprowadzone w okresie od 2015 do 2019 r. dotyczyły również funkcjonowania organizacji pozarządowych i dotyczyły przede wszystkim zmian w zakresie wspierania organizacji z środków publicznych, osłabienia mechanizmów konsultacji i dialogu z organizacjami pozarządowymi oraz przypadków ataków na poszczególne osoby i organizacje.

Zmiany we współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi a organizacjami pozarządowymi

Organizacje pozarządowe biorą udział zarówno w procesie konsultacji społecznych, jak również wykonują m.in. zadania zlecone przez administrację państwową. Obydwa te procesy powinny odbywać się w oparciu o zasady transparentności i partycypacji. Jednak od 2015 r. obserwujemy stale pogarszającą się praktykę, która nie uwzględnia w pełni udziału przedstawicieli społeczeństwa w tych procesach.

Z danych opublikowanych przez Obywatelskie Forum Legislacji wynika, że na przestrzeni ostatnich czterech lat coraz częściej przyjmuje się ustawy bez odpowiednich konsultacji społecznych i w nietransparentny sposób¹¹⁴. Na szczególną uwagę zasługuje także tempo przyjmowania poszczególnych ustaw, ważnych z punktu widzenia ustroju państwa. Nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r. została przyjęta w niewiele ponad tydzień (z czego znaczna część pracy komisji odbywała się nocą)¹¹⁵, w podobnym tempie procedowano ustawę o Sądzie Najwyższym w 2017 roku¹¹⁶. Pomimo udziału licznych ekspertów w tych procesach legislacyjnych (Rzecznika Praw Obywatelskich, Biura Analiz Sejmu, przedstawiciele korporacji prawniczych i organizacji pozarządowych), ich udział został zmarginalizowany jedynie do przedstawienia uwag.

114 Skrywane projekty ustaw, XII Komunikat obywatelskiego forum legislacji, dostęp pod adresem: http://www.batory.org.pl/dla_mediow/skrywane_projekty_ustaw_xii_komunikat_obywatelskiego_forum_legislacji, (dostęp: 12.9.2019 r.).

115 M. Szuleka, M. Szwed, M. Wolny, *Kryzys Konstytucyjny w Polsce. 2015-2016*, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf> (dostęp 12.9.2019 r.).

116 Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, przebieg prac, dostęp pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=79AFE72D21974105C125815B006FF6EC> (dostęp: 12.9.2019 r.).

W tym samym czasie pogarszała się również praktyka współpracy organizacji pozarządowych z administracją na poziomie krajowym. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych udokumentowała 35 przypadków naruszenia przez rząd zasady pomocniczości i partnerstwa we współpracy z organizacjami pozarządowymi¹¹⁷. Na przykład, w 2015 r. Państwowa Rada Ochrony Przyrody (organ opiniodawczo-doradczy przy Ministrze Środowiska) wydała negatywną opinię odnośnie planów Ministra Środowiska względem Puszczy Białowieskiej. Niedługo po tym do Sejmu wpłynął projekt ustawy znoszący kadencyjność Rady, a trzy miesiące później w maju 2016 r. ogłoszono nowy skład Rady¹¹⁸.

Zmiany w zakresie finansowania organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe w Polsce w dużej mierze uzależnione są od dotacji pochodzących ze środków publicznych. Fundusze te operowane są na kilku poziomach. Jednym z głównych źródeł finansowania są środki przeznaczone przez jednostki samorządu terytorialnego. Organizacje pozarządowe mogą ubiegać się również o finansowanie z m.in. specjalnych funduszy prowadzonych przez poszczególne ministerstwa oraz o środki z funduszy unijnych dystrybuowanych na poziomie krajowym. W tych dwóch obszarach w ciągu ostatnich czterech lat doszło do najpoważniejszych zmian.

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

W 2017 r. Sejm przyjął ustawę o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Instytut przejął część zadań związanych z dystrybuowaniem na poziomie krajowym środków publicznych dla organizacji pozarządowych, w tym przede wszystkim środków z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

Powstanie Narodowego Instytutu Wolności było szeroko krytykowane przez organizacje pozarządowe. W trakcie konsultacji społecznych, na 48 przedstawionych opiniach 33 z nich wyrażały stanowczy sprzeciw wobec powołania nowej instytucji¹¹⁹.

117 K. Polubicka, K. Kiełbiowska, A. Gąsiorowska, *Raport z Repozytorium Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych*, dostęp pod adresem: <https://repozytorium.ofop.eu/wp-content/uploads/2018/11/Raport-podsumowuj%C4%85cy-XI-2015-XI-2018.pdf> (dostęp: 12.9. 2019 r.).

118 Ibidem.

119 E. Kulik – Bielińska, Ł. Domagała, J. Kluczyńska, *Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – czy jest groźna?*, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/ustawa-o-narodowym-instytucie-wolnosci-czy-jest-grozna/> (dostęp: 12.9.2019 r.).

Krytyczne opinie na temat ustawy o Narodowym Instytucie Wolności przedstawił również Rzecznik Praw Obywatelskich¹²⁰ i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹²¹. W opiniach podkreślano przede wszystkim zależność Instytutu od rządu oraz brak gwarancji w zakresie równego traktowania organizacji pozarządowych. Dodatkowo, organizacje pozarządowe wskazywały, że dotychczasowa praktyka dystrybuowania środków publicznych nie wymagała zmian, a ustanowienie Instytutu nie było konieczne.

Narodowy Instytut Wolności jest organizacją w znacznej mierze zależną od rządu. Dyrektora Instytutu powołuje Przewodniczący Komitetu Pożytku Publicznego, który jednocześnie jest członkiem Rady Ministrów. Wpływ organizacji pozarządowych na działalność Instytutu jest ograniczona – 5 przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego zasiada w 11-osobowej Radzie Instytutu, mającej przede wszystkim konsultacyjny charakter.

To takie małe ministerstwo (o Komitecie Pożytku Publicznego – red.), instytucja konstytucyjna, za którą jestem odpowiedzialny. To, że jego przewodniczący jest członkiem Rady Ministrów podniesie poziom polityczny rozwiązywania wielu kwestii. Dlatego przenieśliśmy obowiązki obsługi organizacji pozarządowych z Ministerstwa Rodziny do Kancelarii Premiera. W ten sposób organizacje pozarządowe zyskują większy prestiż i siłę polityczną.

Wicepremier Piotr Gliński¹²²

Instytut dysponuje znacznym budżetem. Po zmianach wprowadzonych w 2018 r., roczny budżet Instytutu wynosi 40 milionów złotych. Instytut dystrybuuje środki w ramach programów Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, Rozwoju Organizacji Obywatelskich, Korpusu Solidarności, Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju

120 *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich o projekcie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-obywatelskich-przedstawia-opinie-o-rzadowym-projekcie-ustawy-o-narodowym-instytucie> (dostęp: 12.9.2019 r.).

121 *Opinia Dotycząca projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, dostęp pod adresem: <https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2017/11/Opinia-OIDHR-OSCE-o-ustawie-o-Narodowym-Instytucie-Wolnos%CC%81ci.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

122 M. Janik, *Piotr Gliński: organizacje pozarządowe zyskują większy prestiż i siłę polityczną*, dostępne pod adresem: <https://lodz.tvp.pl/42035476/piotr-gliński-organizacje-pozarządowe-zyskują-większy-prestż-i-silę-polityczną> (dostęp: 12.9.2019 r.).

Organizacji Harcerskich i Skautowych, a także Programu Wsparcia Rozwoju Uniwersytetów Ludowych¹²³.

Analiza dotychczasowych działań Narodowego Instytut Wolności wskazuje, że priorytet w finansowaniu mają przede wszystkim projekty zgłaszane przez organizacje lokalne na działania polegające na aktywizacji społeczności lokalnych.

Fundusze unijne

Od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej fundusze europejskie stały się jednym z istotniejszych źródeł finansowania dla organizacji pozarządowych, w szczególności tych, które zajmują się ochroną praw cudzoziemców i uchodźców. Od 2007 r. środki na wsparcie cudzoziemców były przekazywane przez Komisję Europejską rządowi poszczególnych państw, które w drodze otwartych konkursów przekazują je na projekty związane z pomocą uchodźcom i integracją cudzoziemców. W 2016 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które jest operatorem tych funduszy, najpierw odroczyło rozstrzygnięcie dwóch rozpisanych konkursów, a następnie je unieważniło. Ministerstwo tłumaczyło te decyzje koniecznością m.in. opracowania nowej polityki migracyjnej¹²⁴. W efekcie, przez ponad półtora roku środki z tych Funduszy nie były dystrybuowane, co dla wielu organizacji zajmujących się pomocą prawną dla uchodźców i migrantów oznaczało znaczne pogorszenie sytuacji finansowej.

W 2017 r. wojewodowie ogłosili otwarty nabór na partnerów do wspólnej realizacji projektów finansowany z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, przy czym nie byli oni zobowiązani do realizowania tych projektów z udziałem partnerów społecznych. Na 16 województw, w 11 ogłoszono nabór na partnerów społecznych. W drodze naborów wybrano w sumie 8 organizacji (przy czym jedna z nich, Caritas Polska, została wybrana pięciokrotnie)¹²⁵. Dla porównania, w konkursie na dofinansowanie ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji rozstrzygniętym w 2015 r. finansowanie

123 Narodowy Instytut Wolności, dostępne pod adresem: <https://niw.gov.pl/nasze-programy/> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

124 Odpowiedź na interpelację nr 12214, dostępne pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=43FB497F> (dostęp: 12.9.2019 r.).

125 W. Klaus, E. Ostaszewska – Żuk, M. Szczepanik, *Fundusze europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce*, dostępne pod adresem: https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2017/09/raport_po-FAMI_net.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

uzyskały 44 organizacje¹²⁶. Ograniczenie w dostępie do środków Funduszu (które dla wielu organizacji były jednym z głównych źródeł finansowania) negatywnie wpłynęło na funkcjonowanie organizacji pozarządowych prowadzących działalność na rzecz cudzoziemców – z analizy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i HFPC wynika, że ograniczenie tego źródła finansowania doprowadziło m.in. do rozpadu wykwalifikowanych zespołów prawników, psychologów i doradców integracyjnych wcześniej zatrudnianych przez organizacje¹²⁷.

Fundusze operowane przez ministerstwa

W okresie od 2015 do 2019 r. zmieniła się również praktyka dystrybuowania środków w ramach funduszy prowadzonych przez poszczególne ministerstwa. Szczególnie negatywne zmiany zostały wprowadzone w zakresie funkcjonowania Funduszu Ofiar Przepęstw i Pomocy Postpenitencjarnej (od 2017 r. Fundusz Sprawiedliwości) prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Fundusz jest jednym z głównych źródeł finansowania dla organizacji prowadzących projekty mające na celu wsparcie ofiar przestępstw (roczny budżet Funduszu na te działania to ok. 16 milionów złotych).

W 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło wyniki konkursu na oferty projektów w tym zakresie. Trzy organizacje: Centrum Praw Kobiet, Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA oraz Fundacja Dzieci Niczyje (obecnie Dajemy Dzieciom Siłę) nie otrzymało finansowania. Ministerstwo tłumaczyło, że oferty uzyskały niższą ocenę niż inne zgłoszone projekty. Dodatkowym powodem przemawiającym za nieudzieleniem finansowania Centrum Praw Kobiet był fakt, że świadczona przez organizację pomoc nie jest kompleksowa, gdyż adresowana jest tylko do kobiet¹²⁸.

126 Wyniki naboru konkursowego dla naboru nr 2/2015/FAMI, dostęp pod adresem: http://copemswia.gov.pl/files/FAMI/wyniki_naborow/FAMI_nabor_nr_2%20lista_rankingowa.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

127 W. Klaus, E. Ostaszewska – Żuk, M. Szczepanik, *Fundusze europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce*, dostępne pod adresem: https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2017/09/raport_po-FAMI_net.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

128 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MS%20w%20sprawie%20finansowania%20organizacji%20przeciwdzia%C5%82aj%C4%85cych%20przemocy%20wobec%20kobiet%2029.07.2016.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

W kolejnych latach środki z Funduszu Sprawiedliwości były przeznaczane m.in. na jednostki ochotniczej straży pożarnej¹²⁹, na zakup sprzętu dla szpitali¹³⁰ czy na działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹³¹. Przeprowadzona w 2018 r. kontrola Najwyższej Izby Kontroli wykazała, że „Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło należytej realizacji przez Fundusz zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym, a tym samym adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw”¹³².

Ataki na organizacje pozarządowe

Ograniczanie sfery działalności organizacji pozarządowych obejmowało również ataki na poszczególne organizacje ze strony m.in. mediów publicznych.

W 2016 r. „Wiadomości” opublikowały cykl materiałów poświęconych finansowaniu niektórych organizacji pozarządowych, sugerując przy tym, że na uzyskanie tych funduszy miały wpływ bliskie relacje prywatne lub rodzinne liderów organizacji z np. politykami czy sędziami. Ataki te były prowadzone w oparciu o publicznie dostępne informacje, które prezentowano jednak w atmosferze potencjalnego skandalu¹³³.

129 Zob. np. *Środki z Funduszu Sprawiedliwości dla Strażaków z Gminy Zambrów*, dostępne pod adresem: http://www.ugzambrow.pl/aktualnosc-1-437-srodki_z_funduszu_sprawiedliwosci_dla.html, *Współfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości*, dostępne pod adresem: <http://www.zelow.pl/pl/news/wsp%C3%B3%C5%82finansowano-ze-%C5%9Brodk%C3%B3w-funduszu-sprawiedliwo%C5%9Bci-kt%C3%B3rego-dysponentem-jest-mi-nister> oraz *Przekazanie strażakom sprzętu zakupionego w ramach dotacji z Funduszu Sprawiedliwości*, http://www.prazmow.pl/art_643,przekazanie-strazakom-sprzetu-zakupionego-w-ramach-dotacji-z-funduszu-sprawiedliwosci (dostęp: 12.9.2019 r.).

130 *Podpisanie umowy o klinice BUDZIK dla dorosłych w Warszawie*, Ministerstwo Sprawiedliwości, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/podpisanie-umowy-o-klinice-budzik-dla-doroslych-w-warszawie> (dostęp: 12.9.2019 r.).

131 S. Klauziński, *Ziobro o pieniądzach z Funduszu Sprawiedliwości na CBA: Jaki problem? Duży – to złamanie prawa*, oko.press, dostęp pod adresem: <https://oko.press/ziobro-fundusz-sprawiedliwosci-manipulacja/> (dostęp: 12.9.2019 r.).

132 *Pomoc Ofiarom Przestępstw w Ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)*, Najwyższa Izba Kontroli, dostępne pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

133 E. Siedlecka, *„Wiadomości atakują organizacje pozarządowe. Skończy się jak u Putina?*, wyborcza.pl, dostęp pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75968,20924093,wiadomosci-atakuja-organizacje-pozarządowe-skonczy-sie-jak.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

Telewizja publiczna niepotrzebnie próbuje uderzać w sektor organizacji pozarządowych. Przykro mi, że w TVP – po zmianie, na którą harowałem tyle lat – jest taki dom wariatów.

Piotr Gliński, Minister Kultury¹³⁴

Organizacje pozarządowe były również przedmiotem postępowań karnych i kontrolnych, które jednak nie zakończyły się żadnymi wiążącymi ustaleniami. W 2017 r. do biur lubuskiego Stowarzyszenia BABA oraz Centrum Praw Kobiet weszli funkcjonariusze Policji, zabezpieczając dokumenty i komputery. Czynności były prowadzone w ramach postępowania dotyczącego wykorzystywania środków z Funduszu Ofiar Przestępstw i Pomocy Postpenitencjarnej. Zdaniem działaczek tych organizacji, prowadzone działania miały na celu przede wszystkim ich zastraszenie, jednak wpłynęły również na odbiór samych organizacji przez ofiary przestępstw, które mogłyby rozważyć zwrócenie się do nich z prośbą o pomoc¹³⁵.

Z kolei w 2018, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył do sądu wniosek o wprowadzenie zarządu komisarycznego w Fundacji Wolni Obywatele RP. Było to kolejne działanie organów administracji państwowej względem organizacji krytykującej działania rządu. Od końca 2016 r. działacze Obywateli RP organizowali i uczestniczyli w kontrdemonstracjach przeciwko rządowym zgromadzeniom publicznym. Minister argumentował swój wniosek stwierdzeniem, że działalność Fundacji „znieważa legalnie i demokratycznie działające organy władzy wykonawczej, w tym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” i tym, że „w praktyce działania Fundacji, między innymi poprzez blokowanie i zakłócanie cyklicznego zgromadzenia publicznego odbywającego się w celu oddania hołdu Ofiarom katastrofy w Smoleńsku (...) godzą w zagwarantowaną konstytucyjnie wolność zgromadzeń”¹³⁶. Sąd oddalił wniosek Ministra¹³⁷.

134 Wicepremier Gliński: TVP niepotrzebnie krytykuje organizacje pozarządowe, wp.pl, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.wp.pl/wicepremier-gliniski-tvp-niepotrzebnie-krytykuje-organizacje-pozarządowe-6063202397344385a> (dostęp: 12.9.2019).

135 Human Rights Watch, „*The Breath of the Government on My Back*” Attacks on Women’s Rights in Poland, dostęp pod adresem: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/poland0219_web2_0.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

136 Obywatele RP pod przymusowym zarządkiem. Tego chce minister, tvn.pl, dostęp pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/minister-spraw-wewnetrznych-chce-przejac-zarząd-fundacji-obywatele-rp,839186.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

137 MSWiA chciało „przejść” fundację Obywateli RP. Sąd nie pozwolił, wp.pl, dostęp pod adresem: <https://wiadomosci.wp.pl/mswia-chcialo-przejac-fundacje-obywateli-rp-sad-nie-pozwolil-631862970081793a> (dostęp: 12.9.2019 r.).

W ciągu ostatnich czterech lat dochodziło również do ataków na siedziby niektórych organizacji pozarządowych. W 2016 r. nieznani sprawcy włamywali się lub obrzucali farbą biura organizacji działających na rzecz osób LGBT (Grupy Stonewall, Kampanii Przeciw Homofobii czy Stowarzyszeniu Lambda Warszawa)¹³⁸. W 2019 r. nieznani sprawcy zaatakowali we Wrocławiu biura kilku organizacji o liberalno-lewicowym profilu¹³⁹.

Atakowani byli również poszczególni działacze i działaczki społeczeństwa obywatelskiego – np. posłanka Krystyna Pawłowicz zaatakowała szefową Amnesty International Draginę Nadazdin po tym, gdy organizacja wystąpiła w obronie osób demonstrujących pod Sejmem¹⁴⁰.

138 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Kolejny atak na organizację zajmującą się prawami osób LGBT, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/kolejny-atak-na-organizacje-zajmujaca-sie-prawami-osob-lgbt/> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

139 P. Witkowski, Nacjonalistyczne szambo wylało we Wrocławiu. Atak na organizacje pozarządowe, oko.press, dostęp pod adresem: <https://oko.press/nacjonalistyczne-szambo-wylalo-we-wroclawiu-atak-na-organizacje-pozarządowe/> (dostęp: 12.9.2019 r.).

140 Pawłowicz ostro atakuje szefową polskiego Amnesty International. „Wróć kobieto do siebie”, dorzeczy.pl, dostępne pod adresem: <https://dorzeczy.pl/kraj/72324/Pawłowicz-ostro-atakuje-szefowa-polskiego-Amnesty-International-Wróć-kobietę-do-siebie.html> (dostęp: 21.9.2019).

KURCZĄCA SIĘ PRZESTRZEŃ DLA PRAW CZŁOWIEKA

WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ

W grudniu 2016 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o zgromadzeniach. Podobnie, jak w przypadku innych ważnych ustaw dotyczących praw i wolności obywatelskich, projekt zmian zgłoszony został jako poselski i nie był przedmiotem konsultacji społecznych.

Najważniejszą zmianą wprowadzoną przez nowelizację było utworzenie „zgrupowań cyklicznych”, czyli takich, które są organizowane przez tego samego organizatora, w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku lub co najmniej raz w roku w dniu święta państwowego lub narodowego i mają na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń. Zgodę na cykliczne zorganizowanie zgromadzenia wydaje wojewoda.

W uzasadnieniu projektu¹⁴¹ nie przedstawiono szczegółowych informacji na temat powodów, które przemawiałyby za wprowadzeniem takiego rozwiązania. W nieformalnych wypowiedziach przedstawiciele obozu rządzącego można było się jednak doszukać związku nowelizacji ze sprawą zgromadzeń pod Pałacem Prezydenckim organizowanych 10 dnia każdego miesiąca w celu upamiętnienia katastrofy Prezydenckiego samolotu w Smoleńsku. Od połowy 2016 r. organizowano kontrmanifestacje do każdej z miesięcznic smoleńskich.

141 Druk nr 1044, uzasadnienie projektu dostępne na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0594AA2B8F158B67C125806F003D9FC4/%24File/1044-uzasadnienie.docx> (dostęp: 12.9.2019 r.).

Tę zmianę ustawy można by nazwać zmianą, która spowoduje rozwiązanie problemów związanych chociażby z konfrontacją pomiędzy jedną grupą manifestującą a drugą. A więc jest to ustawa o rozwiązywaniu konfliktów¹⁴²

Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Skutkiem uznania zgromadzenia za cykliczne było ustawowe zagwarantowanie mu pierwszeństwa przed jakimkolwiek innym zgromadzeniem odbywanym w tym samym czasie lub miejscu. W takich wypadkach właściwy organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji o zgromadzeniu cyklicznym, zobligowany jest do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia. Jeśli tego nie zrobił, wojewoda uprawniony był do niezwłocznego wydania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia.

Co do zasady zgromadzenia cykliczne miały mieć pierwszeństwo przed zgromadzeniami zwykłymi, jednak na etapie prac legislacyjnych ustawodawca nie przesądził wyraźnie skutków kolizji zgromadzeń cyklicznych ze zgromadzeniami uproszczonymi. W rezultacie pojawiły się wątpliwości co do tego, czy zgromadzenia takiego można zakazać ze względu na organizowanie w tym samym miejscu i czasie zgromadzenia cyklicznego (zob. → **Praktyka stosowania nowych przepisów o zgromadzeniach, s. 65**).

Kwestia ta nie została jednoznacznie oceniona przez sądy powszechne rozpoznające odwołania od zastępczych decyzji wojewody. Sąd Okręgowy w Warszawie wskazywał w niektórych wypadkach na brak kompetencji wojewody do wydania zarządzenia zastępczego o zakazie odbycia się zgromadzenia uproszczonego¹⁴³. W odpowiedzi na te zastrzeżenia Wojewoda Mazowiecki, w swoich zarządzeniach, przywoływał niepublikowany wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie¹⁴⁴, wskazujący, że wojewoda dysponował tego rodzaju uprawnieniem¹⁴⁵.

Co więcej, w przypadku uznania zgromadzenia za cykliczne, inne zgromadzenia organizowane w tym samym czasie musiały znajdować się od niego w odległości co najmniej 100 metrów, utrudniając możliwość kontrmanifestowania. Takie rozwiązanie

142 P. Kościński, *Sejm przyjął ustawę o zgromadzeniach. Będzie pierwszeństwo władzy nad obywatelami?*, wyborcza.pl, dostęp pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75398,21062023,sejm-przyjal-ustawe-o-zgromadzeniach-wladza-ma-pierwszenstwo.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

143 Postanowienie SO w Warszawie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt XXIV Ns 38/17, lex nr 2287663 oraz postanowienie SO w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17, lex nr 2287662.

144 Postanowieniu SO w Warszawie z 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XXIV NS 129/17, niepubl.

145 Pismo Wojewody Mazowieckiego do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 grudnia 2017 r., dostęp pod adresem <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Wojewody%20Mazowieckiego%20na%20wyst%C4%85pienie%20RPO.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

budziło zastrzeżenia z punktu widzenia Konstytucji – Helsińska Fundacja Praw Człowieka i inne organizacje pozarządowe oceniały ten przepis jako nieproporcjonalną ingerencję w wolność zgromadzeń¹⁴⁶. Inaczej orzekł jednak Trybunał Konstytucyjny¹⁴⁷, który uznał przepisy o zgromadzeniach cyklicznych za zgodny z Konstytucją.

Praktyka stosowania nowych przepisów o zgromadzeniach

Stosowanie nowych przepisów prawa o zgromadzeniach wywołało szereg problemów praktycznych zarówno w zakresie uznawania priorytetów zgromadzeń cyklicznych, jak również wykorzystania przepisów nowej ustawy do ograniczania innych zgromadzeń niż kontrmanifestacji (w tym np. Marszów równości).

Zgromadzenia cykliczne

Od 2017 r. wojewodowie wydali 21 decyzji o przyznaniu zgromadzeniom statusu cyklicznego¹⁴⁸. Aż 6 z nich wydał wojewoda mazowiecki. Ten sam organ wydał również najwięcej (36) zarządzeń zastępczych¹⁴⁹ o zakazie zgromadzenia, mimo wątpliwości co do legalności takiej decyzji.

Problematyczna była również praktyka informowania przez wojewodę mazowieckiego o wydanych zarządzeniach zastępczych. Na 36 zarządzeń zastępczych w 25 przypadkach zarządzenie zastępcze o zakazie odbycia się zgromadzenia publikowane było w dniu odbycia się zgromadzenia, z czego w 11 przypadkach służby wojewody publikowały je już po terminie rozpoczęcia zgromadzenia¹⁵⁰.

Taki stan rzeczy uniemożliwiał efektywne skontrolowanie przez sąd zarządzeń zastępczych Wojewody pod kątem ich legalności i proporcjonalności, co z kolei skutkuje naruszeniem standardów przewidzianych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Ustanowienie kontroli sądowej nad decyzjami dotyczącymi organizacji zgromadzeń było jednym z głównych punktów wykonania wyroku ETPC w sprawie *Bączkowski*

146 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach*, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/Opinia-HFPC-prawo-o-zgromadzeniach.pdf> (dostęp: 16.9.2019 r.).

147 Wyrok TK z 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 28.

148 Na podstawie Biuletynów Informacji Publicznej urzędów wojewódzkich.

149 Mazowiecki Urząd Wojewódzki w trybie dostępu do informacji publicznej.

150 *Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego* (sygn. akt: III SZP 1/18), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/03/SN-amicus-zgromadzenia-HFPC.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

*przeciwko Polsce*¹⁵¹ (sprawa dotyczyła zakazu Marszu Równości w Warszawie w 2007 r.). Rozwiązania te zostały wdrożone dopiero w 2015 r. Po niecałych dwóch latach obowiązywania tych przepisów standard ochrony wolności zgromadzeń znowu został obniżony.

Marsze równości

Od 2018 r. prezydenci pięciu miast (Lublina¹⁵², Rzeszowa¹⁵³, Gniezna¹⁵⁴, Gorzowa Wielkopolskiego¹⁵⁵ i Kielc¹⁵⁶) wydali zakazy organizacji Marszów Równości. Zakazy były motywowane przede wszystkim potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców. Żadna z tych decyzji nie zawierała jednak precyzyjnego wskazania okoliczności, które uprawdopodobniałyby takie ryzyko. Wszystkie z tych decyzji były następnie uchylane przez sądy.

Dodatkowo, w decyzjach zakazujących marszów równości, omawianych zagrożeń dopatrywano się nie w działaniach osób, które miałyby wziąć udział w zdelegalizowanym zgromadzeniu, lecz wśród uczestników kontrmanifestacji. Faktycznie, w niektórych miastach, w tym np. w Białymstoku lub Lublinie, zachowanie kontrmanifestantów było niebezpieczne. W Białymstoku do uczestników Marszu Równości „rzucano

151 Wyrok ETPC z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski p. Polsce, skarga nr 1543/06.

152 Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Lublinie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/10/Marsz-Rownosci-Lublin-pismo-SA-Lublin-stanowisko-11.10_ost_anonim_PDF.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

153 Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Rzeszowie, dostęp pod adresem http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/06/Marsz-R%C3%B3wno%C5%9Bci-w-Rzeszowie_opinia-HFPC.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

154 Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Gnieźnie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/04/amicus-marsz-3-anonim.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

155 Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Gorzowie Wielkopolskim, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/08/Zakaz-Marszu-R%C3%B3wno%C5%9Bci-w-Gorzowie-Wielkopolskim-HFPC-sklada-amicus-curiae.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

156 Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Kielcach, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/SO-Kielce-Marsz-R%C3%B3wno%C5%9Bci-amicus_anonim_PDF.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

kamieniami, petardami, jawkami i butelkami, wykrzykiwano też obraźliwe słowa¹⁵⁷. Wydarzenia w Białymstoku sprowokowały liczne komentarze na temat sytuacji osób LGBTQI i ich praw (zob. → **Prawa osób LGBTQI**, s. 77). Za szczególnie niepokojące należy uznać komentarze ze strony przedstawicieli rządzącej większości, które zawierały sugestie ograniczenia wolności zgromadzeń dla osób LGBTQI.

„tego typu marsze, wywoływane przez środowiska próbujące forsować niestandardowe zachowania seksualne, budzą ogromny opór, [...] nie tylko na Podlasiu, ale także w innych częściach Polski. W związku z tym warto się zastanowić czy w przyszłości tego typu imprezy powinny być organizowane, bo to powoduje zamieszki, może powodować zagrożenie zdrowia wielu przygodnych obywateli”¹⁵⁸.

Dariusz Pionkowski, Minister Edukacji

Marsz Niepodległości

W 2018 r. Prezydent Warszawy wydał zakaz organizacji Marszu Niepodległości 11 listopada¹⁵⁹. Decyzja Prezydenta była motywowana przede wszystkim ryzykiem dla bezpieczeństwa publicznego. Podobnie jak w przypadku Marszów Równości, również i ten zakaz został uchylony przez sąd.

Traktowanie osób uczestniczących w demonstracjach

Oprócz ataków na uczestników poszczególnych demonstracji, niepokój wzbudziły również wypowiedzi przyzwalające na tego rodzaju zachowania lub niepodejmowanie reakcji na nie. Jednym z przykładów tej tendencji są wydarzenia w Radomiu, gdzie w trakcie pokojowego marszu Komitetu Obrony Demokracji zaatakowano jego uczestników. Rzeczniczka klubu parlamentarnego PiS Beata Mazurek stwierdziła, że „każda

157 *Dwadzieścia postępowań po Marszu Równości w Białymstoku*, tvn24.pl, dostęp pod adresem <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/zamieszki-na-marszu-rownosc-i-w-bialym-stoku-dwadzieścia-postepowan,959551.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

158 J. Skórzyński, *Atak na Marsz Równości w Białymstoku*. Kronika Skórzyńskiego (20–26 lipca 2019), oko.press, dostęp pod adresem <http://bit.ly/2kW5LmV> (dostęp: 12.9.2019 r.).

159 *Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Niepodległości w Warszawie*, dostęp pod adresem <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/11/SA-Warszawa-amicus-HFPC-Marsz-Niepodleg%C5%82o%C5%9Bci-2018.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

akcja wywołuje określoną reakcję. Dopóki żyjemy, to mamy emocje. I te emocje dały swój upust w Radomiu. To sytuacja, która nie powinna mieć miejsca, ale też ich rozumiem¹⁶⁰.

Z drugiej strony krytycznie odnieść należy się do sytuacji, w której organy ścigania nie podjęły działań w stosunku do osób, które dopuściły się naruszenia nietykalności cielesnej kobiet kontrmanifestujących przeciwko Marszowi Niepodległości. Z uzasadnienia prokuratorskiego postanowienia o umorzeniu postępowania w tej sprawie wynikało, że prokuratura uznała, że ściganie sprawców, którzy dopuścili się wobec protestujących kobiet przemocy fizycznej, nie jest uzasadnione interesem publicznym¹⁶¹.

W końcu, oceniając zachowania państwa, względem uczestników pokojowych manifestacji, wskazać należy na działania Policji polegające na legitymowaniu, zatrzymywaniu i karaniu osób uczestniczących w pokojowych manifestacjach¹⁶². W niektórych z tych przypadków działania Policji cechowała niespotykana na co dzień drobiazgowość i kreatywność. Ta ostatnia przejawiała się chociażby w twórczej wykładni przepisów kodeksu wykroczeń w poszukiwaniu regulacji, którą można byłoby zastosować w stosunku do danej jednostki. Przykładem takiego działania może być próba ukarania uczestnika zgromadzenia spontanicznego wyrokiem nakazowym za blokowanie ruchu drogowego¹⁶³, czy wystosowanie wniosku o ukaranie za nieopadanie miejsca zatrudnienia, gdy karalne jest jedynie wprowadzenie organu państwowego w błąd co do takiego miejsca¹⁶⁴.

160 J. Mikulski, *Beata Mazurek: Atak w Radomiu? „Rozumiem ich”. Słowa rzecznik PiS obiegły światowe media* rp.pl, dostęp pod adresem <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/170629198-Beata-Mazurek-Atak-w-Radomiu-Rozumiem-ich-Slowa-rzecznik-PiS-obiegly-swiatowe-media.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

161 M. Piasecki, *Sąd: będzie postępowanie przeciwko narodowcom, którzy zaatakowali kobiety blokujące Marsz Niepodległości*, dostęp pod adresem: <https://oko.press/bedzie-postepowanie-przeciwko-narodowcom-zaatakowali-kobiety-blokujace-marsz-niepodleglosci/> (dostęp w dniu 16 września 2019 r.).

162 Zob. więcej: Amnesty International, *Polska: Demonstracje w Obronie Praw Człowieka. Zastraszanie, Inwigilacja i Ściganie Uczestników Protestów*, dostęp pod adresem: https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/Polska_Demonstracje-w-obronie-praw-czlowieka.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

163 ObywateleRP, *Raport ObyPomoc*, październik 2018, dostęp pod adresem <https://obywatele-lerp.org/wp-content/uploads/2018/11/Raport-ObyPomoc-Miesieczny-2018-10.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

164 ObywateleRP, *Raport ObyPomoc*, październik 2018, dostęp pod adresem <https://obywatele-lerp.org/wp-content/uploads/2018/11/Raport-ObyPomoc-Miesieczny-2018-10.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

Szczególnie drastyczną formę tego rodzaju zachowania nabrały w stosunku do osób protestujących przeciwko prowadzonej nielegalnie, wbrew postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁶⁵, wycince Puszczy Białowieskiej. Aktem administracji zakazano tam wstępu do lasu osób postronnych, powodując, że każda osoba biorąca udział w odbywającym się tam zgromadzeniu faktycznie popełniała wykroczenie z art. 151 § 1 k.w. Na przypadki te stanowczo reagowali funkcjonariusze Służby Leśnej i Policji, kierując do sądów wnioski o ukaranie protestujących.

WOLNOŚĆ SŁOWA

Oprócz zmian w mediach publicznych, w sferze ochrony wolności słowa doszło również do szeregu istotnych zmian zarówno w prawie jak i w praktyce pracy poszczególnych organów państwa, które w znacznym stopniu przełożyły się na ograniczenie tej wolności.

Ograniczenia pracy dziennikarzy i ataki na dziennikarzy

Jednym z najbardziej niepokojących trendów, które można zaobserwować w okresie od 2015 do 2019 r. jest ograniczenie pracy dziennikarzy w zakresie w jakim relacjonują prace organów państwa. Przykładem takiego działania był wydany przez prezes Trybunału Konstytucyjnego zakaz wstępu do sali rozpraw Trybunału. Prezes Julia Przyłębska stwierdziła, że obowiązek upublicznienia rozpraw jest realizowany przez Trybunał poprzez zarządzanie transmisji online rozprawy, a ona sama „jako sędzia sądu powszechnego nie jest przyzwyczajona do tego, aby na wszystkich rozprawach były media”¹⁶⁶.

Co więcej, w grudniu 2016 r. Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu opublikowało informację na temat zmian organizacji pracy dziennikarzy w Sejmie. Dziennikarze mieliby mieć ograniczoną możliwość nagrywania i fotografowania prac Sejmu. Plany wywołały stanowczy protest posłów opozycji, którzy w odpowiedzi na nie zablokowali mównicę sejmową, co z kolei doprowadziło do przeniesienia obrad Sejmu do sali

165 Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie C -441/17, ECLI:EU:C:2017:877.

166 Prezes TK Julia Przyłębska wprowadziła zakaz wstępu dla dziennikarzy do Trybunału, tokfm.pl, dostęp pod adresem: <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,130517,21223155,prezes-tk-julia-przylebska-wprowadzila-zakaz-wstępu-do-trybunału.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

kolumnowej i trwającego ponad 3 tygodnie kryzysu sejmowego¹⁶⁷. Ostatecznie, Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu wycofało się z zapowiadanych zmian. Mimo to, w dalszym ciągu w sytuacjach napięć politycznych (np. protestu osób z niepełnosprawnościami w maju 2018 r., czy protestów w obronie sądów w lipcu 2017 r.) wprowadzano ograniczenia w wydawaniu jednorazowych przepustek dla dziennikarzy¹⁶⁸.

Równie istotne jak ograniczanie przestrzeni pracy dziennikarzy były również działania prawne podejmowane przez poszczególne organy państwa w odpowiedzi na krytykę prasową. Jednym z najważniejszych przykładów z ostatnich lat tego trendu były działania Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych, która w 2016 r. pozwała wydawcę Gazety Wyborczej domagając się przeprosin i 100 tys. zł zadośćuczynienia za siedem publikacji dotyczących sytuacji w PWPW S.A. Pozwy dotyczyły nie tyle samych faktów opisanych w artykułach prasowych, ale określeń w nich użytych (np. „PWPW usiłuje zmrozić Wyborczą”)¹⁶⁹. Z kolei w odniesieniu do Newsweeka PWPW S.A. domagała się miliona złotych zadośćuczynienia, a jej prezes wystąpił z prywatnym aktem oskarżenia przeciwko autorowi publikacji¹⁷⁰. W innym przypadku, Prokuratura Krajowa w odpowiedzi na artykuły publikowane przez dziennikarzy Gazety Wyborczej dotyczącej zmian w postępowaniu karnym oraz działalności prokuratury skierowała pisma z żądaniem przeprosin i zapłaty 60 tysięcy złotych na cele dobroczynne. Prokuratura Krajowa odebrała publikacje dziennikarzy jako „działanie wymierzone w organa Prokuratury”¹⁷¹. Z kolei Narodowy Bank Polski w wniosku o zabezpieczenie

167 *Prezes TK Julia Przyłębska wprowadziła zakaz wstępu dla dziennikarzy do Trybunału*, tokfm.pl, dostęp pod adresem: <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,130517,21223155,prezes-tk-julia-przylebska-wprowadzila-zakaz-wstępu-do-trybunału.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

168 D. Flis, *Kuchciński zakazał wstępu do Sejmu nawet dziennikarzom. Wbrew Konstytucji. Żeby ukryć protest opiekunów niepełnosprawnych*, Oko.press, dostępne pod adresem: <https://oko.press/kuchcinski-zakazal-wstępu-do-sejmu-nawet-dziennikarzom-wbrew-konstytucji-ze-by-ukryc-protest-opiekunow-niepełnosprawnych/> (dostęp 21.9.2019).

169 *PWPW – „Wyborcza” 0:2. Pozew oddalony*, wyborcza.pl, dostęp pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75398,23074489,pwpw-wyborcza-0-2-pozew-oddalony.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

170 *Zarząd PWPW żąda miliona złotych od „Newsweeka”. HFPC: To tłumienie krytyki prasowej*, wyborcza.pl, dostęp pod adresem: <http://wyborcza.pl/1,75398,20785162,zarząd-pwpw-zada-miliona-złoty-od-newsweeka-to-tlumienie.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

171 *Prokuratura Krajowa grozi dziennikarzom pozwami. Żąda przeprosin i 60 tys. zł*, dostęp pod adresem: <https://wiadomosci.wp.pl/prokuratura-krajowa-grozi-dziennikarzom-pozwami-zada-przeprosin-i-60-tys-zł-6127806699960449a> (dostęp: 16.9.2019 r.).

powództwa dotyczącego naruszenia dóbr osobistych domagało się nakazania mediom usunięcia artykułów łączących NBP z byłym szefem Komisji Nadzoru Finansowego¹⁷².

Podobnie jak w poprzednich latach, również w okresie od 2015 do 2019 r. występowały przypadki ścigania dziennikarzy na podstawie art. 212 kk (zniesławienie). TVP oskarżyła dziennikarzy Ewę Siedlecką i Wojciecha Czuchnowskiego za ich komentarze pod adresem TVP po zabójstwie Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza¹⁷³. Co więcej, w ciągu ostatnich czterech lat dziennikarze stali również przed groźbą postawienia zarzutów o m.in. znieważeniu lub poniżeniu organu konstytucyjnego RP (sprawa Tomasza Piątka po publikacji książki o Antonim Macierewiczu¹⁷⁴, czy śledztwo z zawiadomienia Prezes TK Julii Przyłębskiej w sprawie publikacji *Gazety Wyborczej*¹⁷⁵), czy propagowania nazizmu (sprawa operatora TVN Piotra Wacowskiego, który przygotował materiał o neonazistowskiej grupie na Śląsku)¹⁷⁶.

W okresie od 2015 do 2019 r. zaobserwowano również co najmniej kilka niepokojących przypadków żądania ze strony organów państwa zwolnienia dziennikarzy z tajemnicy zawodowej. Jednym z takich przypadków była sprawa Wojciecha Bojanowskiego, który opublikował materiały z komendy we Wrocławiu, na której w trakcie policyjnego zatrzymania zmarł Igor Stachowiak. Prokuratura najpierw wystąpiła do sądu o zwolnienie dziennikarza z tajemnicy zawodowej, a następnie wycofała się z tego żądania¹⁷⁷. Z kolei po emisji w Polsat News reportażu dotyczącego osoby poszukiwanej w związku

172 M. Domagalski, *Afera KNF: wnioski NBP do sądu ws. publikacji tekstów w mediach*, Rzeczpospolita, dostępne pod adresem: <https://www.rp.pl/Prawo-prasowe/312039971-Afera-KNF-wnioski-NBP-do-sadu-ws-publicacji-tekstow-w-mediach.html> (dostęp: 21.9.2019).

173 M. Jałoszewski, *TVP ściga Ewę Siedlecką i Wojciecha Czuchnowskiego. Dziennikarze odpowiadają: „Nie zastraszą nas”*, *Oko.press*, dostępne pod adresem: <https://oko.press/tvp-sci-ga-ewe-siedlecka-i-wojciecha-czuchnowskiego-dziennikarze-odpowiadaja-nie-zastraszaja-nas/> (dostęp: 21.9.2019).

174 Kolejna odslona konfliktu Macierewicz-Piątek, *Onet.pl*, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kolejna-odslona-konfliktu-macierewicz-piatek/hj4jyp1> (dostęp: 21.9.2019).

175 W. Czuchnowski, „Znieważyliśmy organ”. Jest śledztwo przeciwko „Wyborczej”, *Wyborcza.pl*, dostępne pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75398,22880545,zniewazylismy-organ-je-st-sledztwo-przeciwko-wyborczej.html> (dostęp: 21.9.2019).

176 Prokuratura umorzyła śledztwo przeciwko Piotrowi Wacowskiemu z TVN, *Press*, dostępne pod adresem: <https://www.press.pl/tresc/56416,prokuratura-umorzyla-sledztwo-przeciwko-piotrowi-wacowskiemu-z-tvn> (dostęp: 21.9.2019).

177 *Prokuratura już nie chce, by Wojciech Bojanowski wydał swojego informatora w sprawie Stachowiaka*, *wyborcza.pl*, dostępne pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75398,22679151,prokuratura-odstapila-od-sci-gania-wojciecha-bojanowskiego-ktory.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

z zarzutem rozpowszechniania pornografii dziecięcej, dziennikarka Ewa Żarska była wzywana do wyjawienia w prokuraturze danych jej informatora¹⁷⁸.

Wraz z postępującą polaryzacją mediów co raz częstsze zdarzają się również przypadki ataków na dziennikarzy relacjonujących np. zgromadzenia publiczne. Do takich zdarzeń doszło np. w Puszczy Białowieskiej, gdzie operator Polsat News relacjonując protest obrońców Puszczy został pobity przez dwóch napastników¹⁷⁹. Z kolei dziennikarka TVP Info relacjonująca protesty pod Sejmem w lipcu 2017 r. została zakrzyczana przez uczestników protestów – zebrani wokół ekipy TVP uczestnicy protestu krzyczeli „propaganda”¹⁸⁰.

Finansowanie mediów prywatnych

W okresie od 2015 do 2019 r. wyraźnie widoczne były również zmiany w sposobie finansowego wspierania poszczególnych mediów prywatnych. W obszarze tym pogłębiono, obserwowane już wcześniej, negatywne praktyki. W ciągu pierwszych trzech lat rządów Prawa i Sprawiedliwości kwota pieniędzy, jaką spółki Skarbu Państwa przeznaczają na pięć tytułów prasowych, profilowo zbliżonych do obozu rządzącego („Gazeta Polska”, „Gazeta Polska Codziennie”, „Sieci”, „Do Rzeczy” i „Nasz Dziennik”) wzrosła blisko 15-krotnie¹⁸¹.

Podobną praktykę – wspierania mediów przychylnych władzy – można zaobserwować również w stosunku do stacji telewizyjnych i radia. Od 2015 r. TVN notuje znaczny spadek zleceń reklamowych ze strony spółek Skarbu Państwa – w 2015 r. TVN miał 22,3% udziału w zleceniach spółek Skarbu Państwa na zakup usług, a w pierwszej połowie 2017 r. już tylko 1,6% kosztem wzrostu zleceń dla Telewizji Publicznej i Polsatu. Również w przypadku radia – grupa RMF do 2015 r. otrzymywała najwięcej

178 *Prokuratura żąda ujawnienia tajemnicy dziennikarskiej. Stanowisko HFPC*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/prokuratura-zada-ujawnienie-tajemnicy-dziennikarskiej-stanowisko-hfpc/> (dostęp: 21.9.2019).

179 *Rok więzienia za napaść na operatora Polsat News*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-07-29/rok-wiezienia-za-napasc-na-operatora-polsat-news/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

180 *Ekipa TVP Info zakrzyczana przez manifestantów, m.in. przez wicenaczelnego „Wprost”*, Press, dostępne pod adresem: https://www.press.pl/tresc/49301,ekipa-tvp-info-zakrzyczana-przez-manifestantow_-m_in_-przez-wicenaczelnego- (dostęp: 16.9.2019 r.).

181 *Państwowe spółki pompują miliony w prorządowe gazety*, [forbes.pl](https://www.forbes.pl/biznes/reklamy-panstwowych-spolek-w-prawicowych-mediach/jzbjpp7), dostępne pod adresem: <https://www.forbes.pl/biznes/reklamy-panstwowych-spolek-w-prawicowych-mediach/jzbjpp7> (dostęp: 16.9.2019 r.).

zleceń na zakup usług medialnych z strony Spółek Skarbu Państwa (33,3% udziału w zleceniach w 2015 r.). W pierwszej połowie 2017 r. liderem jednak zostało Polskie Radio, a udział Grupy RMF zmniejszył się do 27,1%¹⁸².

Nowelizacja ustawy o IPN

W lutym 2018 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Nowelizacja wprowadzała dwa kontrowersyjne rozwiązania. Po pierwsze, w świetle nowych przepisów zagrożone karą do trzech lat pozbawienia wolności miało być popełnienie przestępstwa polegającego na publicznym przypisywaniu narodowi polskiemu lub Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialności za jakiegokolwiek zbrodnie przeciwko ludzkości (w tym zbrodnie popełnione w czasie II Wojny Światowej). Karane miałyby być również nieumyślne działania w tym zakresie. Przepisy stanowiły poważne zagrożenie dla wolności debaty akademickiej i publikacji historycznych na temat np. udziału Polaków w zbrodniach niemieckich. Pod wpływem międzynarodowej krytyki, rządząca większość wycofała się z tych rozwiązań przyjmując w czerwcu 2018 r. kolejną nowelizację tej ustawy, która zniosła kontestowane przepisy¹⁸³.

Lutowa nowelizacja ustawy o IPN wprowadziła jednak również przepisy regulujące odpowiedzialność cywilną za naruszenie dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego. W świetle tych przepisów (które nie ograniczają się tylko do debaty historycznej) organizacja, która w zakresie swoich zadań statutowych ma zadanie ochrony dobrego imienia Polski, może wytoczyć powództwo o naruszenie dobrego imienia Polski. Krytycy tego rozwiązania wskazywali, że przepisy te mogą zostać użyte do tłumienia krytyki działań rządu¹⁸⁴. Do chwili wytoczono jedno takie powództwo przeciwko argentyńskiej gazecie¹⁸⁵.

182 *Wydatki spółek z udziałem skarbu państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, dostęp pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18371,vp,20970.pdf> (dostęp: 16.9. 2019 r.).

183 *Sejm zmienił ustawę o IPN: PiS odstąpił od przepisów karnych*, dostęp pod adresem: <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1152438,sejm-zmiana-ustawy-o-ipn-bez-przepisow-karnych.html> (dostęp: 16.9. 2019 r.).

184 *Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie nowelizacji ustawy o IPN*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/ustawa-o-ipn-moze-zagrozic-swobodzie-wypowiedzi-stanowisko-hfpc/> (dostęp w dniu 16 września 2019 r.).

185 *Reduta Dobrego Imienia pozywa argentyński serwis Pagina 12. Tamtejsze stowarzyszenia dziennikarskie oburzone*, dziennik.pl, dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/569929.nowa-ustawa-o-ipn-reduta-dobrego-imienia-pozywa-argentyński-dziennik-pagina-12.html> (dostęp: 21.9.2019).

PRAWA KOBIET

W okresie od 2015 do 2019 r. problem ochrony praw kobiet był zdominowany przez dwa główne tematy w dyskusji publicznej: stosowanie Konwencji Rady Europy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tzw. Konwencja Stambulska) i zmiany prawa w zakresie dostępu do legalnej aborcji.

Ratyfikacja Konwencji Stambulskiej

W styczniu 2015 r. po burzliwych dyskusjach Sejm przyjął Konwencję Rady Europy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Posłowie Prawa i Sprawiedliwości (wówczas w opozycji), stanowczo protestowali przeciwko przyjmowaniu Konwencji wskazując, że stanowi ona zagrożenie dla tradycyjnej definicji i roli rodziny, a także przysłuży się „promowaniu ideologii gender”.

Ta ustawa jest szkodliwa, pod płaszczykiem przemocy domowej odnosi wszelkie patologie do rodziny, do tradycji, przemycą wrogie treści sprzeczne z naturą i jest przesiąknięta ideologią lewacką. Ludzie ją popierają, ale tylko dlatego, że nazwa jest chwytliwa

Andrzej Duda¹⁸⁶

Konwencja, która w istocie stwarza ramy do przeciwdziałania przemocy wobec kobiet w zakresie przeciwdziałania, zwalczania i ścigania przestępstwa przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, była wielokrotnie krytykowana przez prawicowych posłów i konserwatywne organizacje pozarządowe. Niespełna półtora roku po ratyfikacji Konwencji, media donosiły, że rząd pracuje nad projektem ustawy wypowiedzianej Konwencji¹⁸⁷. Co prawda proces ten nigdy nie został uruchomiony, jednak z drugiej strony przez ponad 3 lata rząd nie podjął żadnych działań w zakresie wdrażania przepisów Konwencji – nie utworzono instytucji, która koordynowałaby rządowe plany przeciwdziałania przemocy, nie dostosowano przepisów kodeksu karnego w zakresie

186 Sejm przyjął konwencję antyprzemocową. Po wielkiej awanturze, [dziennik.pl](https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/482195,konwencja-antyprzemocowa-przyjeta-sejm-przeglosowal-ratyfikacje.html), dostęp pod adresem <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/482195,konwencja-antyprzemocowa-przyjeta-sejm-przeglosowal-ratyfikacje.html> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

187 R. Kowalski, Rząd PiS przygotowuje wypowiedzenie konwencji antyprzemocowej, dostęp pod adresem <https://oko.press/rzad-pis-przygotowuje-wypowiedzenie-konwencji-antyprzemocowej/> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

definiowania gwałtu czy przemocy ekonomicznej do postanowień Konwencji i nie utworzono systemu pomocy specjalistycznej dla ofiar przemocy¹⁸⁸. Dopiero w 2019 r. rząd przedstawił projekt nowych przepisów, które uwzględniają m.in. możliwość nakazania przez policję sprawcy przemocy w rodzinie, który zagraża życiu lub zdrowiu natychmiastowe opuszczenie lokalu zajmowanego z ofiarą przemocy¹⁸⁹.

Oprócz braku wdrażania przepisów Konwencji Stambulskiej, w latach 2015-2019 nie podjęto również znacznych i istotnych działań w zakresie rozwijania systemu wsparcia dla ofiar przemocy domowej. Wręcz przeciwnie, ujawniony na początku 2019 r. przez media projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, opracowywany w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, wskazywał, że rząd pracował nad rozwiązaniami, które pogorszyłyby sytuację ofiar. W świetle projektu zmiana uległaby np. definicja przemocy w rodzinie – jako przemoc nie byłaby kwalifikowane jednorazowe przypadki użycia przemocy, lecz „powtarzające się, umyślne działania naruszające prawa lub dobra osobiste”. Po fali krytyki, rząd wycofał się z tego projektu¹⁹⁰.

Dostęp do aborcji

W okresie od 2015 r. do 2019 r. dwukrotnie podejmowano próby zaostrzenia przepisów dotyczących dostępu do legalnej aborcji. W 2016 r. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Stop aborcji” wniósł do Sejmu obywatelski projekt ustawy zakazujący aborcji w każdym przypadku. Dodatkowo, projekt przewidywał odpowiedzialność karną za nieumyślne działania, których skutkiem byłyby śmierć lub uszkodzenie płodu. We wrześniu 2016 r. projekt został skierowany pod obrady Sejmu. Wraz z rozpoczęciem prac legislacyjnych nad tym projektem, wzrastały społeczne protesty przeciwko

188 A. Ambroziak, Duda o konwencji antyprzemocowej: „przede wszystkim nie stosować”. Polskie prawo jest „bardzo dobre”, dostęp pod adresem <https://oko.press/duda-trzeba-stosowac-konwen-antyprzemocowej-polskie-prawo-dobre/> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.). Zobacz również Opinię amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie A. K. p. Polsce, dostęp pod adresem: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/01/A.-K.-p.-Polsce-amicus_EN.pdf (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

189 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Rządowe Centrum Legislacji, dostępne pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322070/katalog/12602868#12602868> (dostęp: 21.9.2019).

190 Premier wycofuje kontrowersyjny projekt zmian w ustawie o przemocy w rodzinie, tvn24.pl, dostęp pod adresem <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/jednorazowa-przemoc-nie-bylaby-przemoca-projekt-nowelizacji-ustawy-o-przemocy-w-rodzinie,896663.html> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

zaostrzeniu prawa antyaborcyjnego. We wrześniu 2016 r. powstała oddolna inicjatywa Ogólnopolski Strajk Kobiet, która zorganizowała liczne protesty w całej Polsce przeciwko projektowi tej ustawy. W kulminacyjnym momencie protestów, 3 października 2016 r. tzw. Czarny Poniedziałek, protesty odbyły się w ponad 200 miastach w Polsce i za granicą¹⁹¹ (szacuje się, że w samej tylko Warszawie w proteście wzięło udział 30 tysięcy osób)¹⁹². Trzy dni później, Sejm odrzucił projekt ustawy w drugim czytaniu.

My tylko doszliśmy do wniosku, obserwując po prostu sytuację społeczną, że to będzie przedsięwzięcie [projekt ustawy o zakazie aborcji – red.], który doprowadzi do procesów, których efekt będzie dokładnie przeciwny temu, o czym pani tutaj mówiła [ochrona płodu]

Posel Jarosław Kaczyński odnosząc się do wystąpienia w Sejmie przedstawicielki Komitetu Ustawodawczego „Stop Aborcji”

W 2017 r. Sejm podjął prace nad drugim obywatelskim projektem wprowadzającym zakaz aborcji, który został wniesiony przez Komitet Ustawodawczy „#ZatrzymajAborcję”. Jednak od stycznia 2018 r., kiedy projekt ten został skierowany na posiedzenia komisji nie podjęto nad nim prac¹⁹³.

Co więcej do chwili obecnej nie wprowadzono rozwiązań, które zapewniłyby realny dostęp do zabiegów przerwania ciąży, a w szczególności wykonywałyby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r.¹⁹⁴, który uznał za niezgodną z Konstytucją RP regulację ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry w zakresie w jakim zobowiązywała ona lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym (tzw. klauzula sumienia). Wyrok TK oznacza, że obecnie w polskim prawie nie istnieje przepis prawa,

191 Czarny poniedziałek, strajkkobiet.eu, dostęp pod adresem <http://strajkkobiet.eu/czarny-poniedzialek/> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

192 „Czarny poniedziałek”. Na manifestacji w Warszawie – ok. 30 tys. osób, wp.pl, dostęp pod adresem <https://wiadomosci.wp.pl/czarny-poniedzialek-na-manifestacji-w-warszawie-ok-30-tys-osob-6043662168585345a> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

193 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Przebieg procesu legislacyjnego, dostęp pod adresem <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CDD22B469F73D121C125820B0057A399> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

194 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r. sygn. K 12/14.

który nakazywałby lekarzowi albo innemu personelowi w placówce służby zdrowia wskazanie pacjentowi na realną możliwość uzyskania świadczenia zdrowotnego w innym miejscu w przypadku odmowy jego wykonania z uwagi na klauzulę sumienia. Stan prawny, który powstał po utracie mocy obowiązującej przepisów zakwestionowanych przez TK, powoduje znaczną dysproporcję między ochroną wolności sumienia lekarzy a prawem pacjentów do uzyskania świadczenia zdrowotnego. W 2018 r. oraz w marcu 2019 r. Komitet Ministrów Rady Europy wezwał rząd Polski do zapewnienia efektywnej procedury zapewniającej dostęp do legalnych zabiegów przerwania ciąży¹⁹⁵.

Ataki na organizacje kobiece

Jednocześnie organizacje zajmujące się przeciwdziałaniem dyskryminacji oraz ochroną praw zmagają się z niespotykanymi wcześniej trudnościami. W 2017 r. w biurach organizacji kobiecych – Stowarzyszenia BABA oraz Centrum Praw Kobiet – Policja przeprowadziła przeszukanie i zabezpieczyła dokumentację prowadzoną przez organizacje (zob. więcej → **Organizacje pozarządowe, s. 55**). Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej po interpelacji jednego z prawicowych posłów na temat wykorzystania środków z ministerialnego funduszu na projekty antydyskryminacyjne, rozwiązała umowę o dotację z Fundacją Autonomia. Pomimo tego, że przeprowadzona kontrola projektu nie wykazała naruszeń związanych z wydatkowaniem tych środków¹⁹⁶.

PRAWA OSÓB LGBTQI

Polska od lat jest wśród krajów Unii Europejskiej, które przewidują najniższy standard ochrony praw osób LGBTQI¹⁹⁷. Polskie prawo nie przewiduje karalności za przestępstwa z nienawiści motywowane homofobią oraz nie stanowi żadnych regulacji

195 Decyzja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 14 marca 2019 r., nr CM/Del/Dec(2019)1340/H46-13, dostępne pod adresem: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-20614> (dostęp: 21.9.2019).

196 *Ministerstwo zrywa umowę z fundacją Autonomia po „nagłej kontroli”*, ngo.pl, dostęp pod adresem <https://publicystyka.ngo.pl/ministerstwo-zrywa-umowe-z-fundacja-autonomia-po-naglej-kontroli> (dostęp: 12.9.2019 r.).

197 *Protection against discrimination on grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics in the EU – Comparative legal analysis – Update 2015*, European Union Agency for Fundamental Rights fra.europa.eu, dostęp pod adresem: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/lgbti-comparative-legal-update-2015> (dostęp: 16.9. 2019 r.).

umożliwiających zawarcie związków osób tej samej płci, a co za tym idzie uregulowania kwestii wspólnej opieki nad dziećmi lub dziedziczenia. Dodatkowo, w latach 2015-2019 standard ochrony praw osób LGBTQI gwałtownie pogorszyły się na skutek działań organów państwa i kreowania przez niektóre media negatywnego wizerunku osób LGBTQI.

Działalność Prokuratora Generalnego a prawa osób LGBTQI

Polskie pary jedнопłciowe, które zawarły związek małżeński za granicą, w Polsce muszą starać się o transkrypcję aktu zawarcia małżeństwa i odnotowanie tego faktu w swoich aktach w Urzędzie Stanu Cywilnego. Urzędy najczęściej odmawiają odnotowania zawarcia małżeństwa z osobą tej samej płci i wówczas sprawa trafia do sądu. Na początku 2017 r. z zastępcą Prokuratora Generalnego wysłał pismo do wszystkich prokuratur regionalnych, w którym wskazywał, że prokuratorzy powinni przyłączać się do postępowań dotyczących transkrypcji aktu zawarcia małżeństwa przez osoby tej samej płci z uwagi na ochronę praworządności¹⁹⁸.

Podobny los dotknął również małoletnich obywateli Polski urodzonych w związkach jedнопłciowych. Z analogicznych przyczyn prokuratura kwestionowała dokonywanie wobec nich transkrypcji aktów urodzenia dzieci pochodzących z takich związków lub wspierała Urzędy Stanu Cywilnego, które odmawiały transkrypcji aktu urodzenia, w których w polu rodzice figurowały osoby tej samej płci¹⁹⁹. Sprawę jednej z takich odmów transkrypcji rozstrzygnął prawomocnie w 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekając o konieczności wpisania do polskich ksiąg stanu cywilnego aktu urodzenia zawierającego dane dwóch kobiet jako rodziców²⁰⁰. Mimo takiego orzeczenia prokuratura wciąż podejmuje działania dążącego do zakwestionowania przyjętej przez NSA wykładni²⁰¹.

198 *Niedopuszczalne jest zarejestrowanie w Polsce małżeństwa zawartego przez osoby tej samej płci*, Prokuratura Krajowa, dostępne pod adresem: <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/dzialalnosc-cywilna-i-administracyjna/niedopuszczalne-jest-zarejestrowanie-w-polsce-malzenstwa-zawartego-przez-osoby-tej-samej-plci/> (dostęp: 21.9.2019).

199 *Wyrok WSA w sprawie transkrypcji aktu urodzenia dziecka rodziny LGBT*, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wyrok-wsa-w-sprawie-transkrypcji-aktu-urodzenia-dziecka-rodziny-lgbt/> (dostęp w dniu 16 września 2019 r.).

200 Wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. II OSK 2552/16, LEX nr 2586953.

201 *Prokurator nadużył prawa, kwestionując wyrok NSA ws. aktu urodzenia dziecka w związku dwóch kobiet*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/>

Prokurator Generalny również w innych sprawach wykorzystywał swoje uprawnienia w celu ograniczania ochrony praw osób LGBT. W 2015 r. pracownik drukarni w Łodzi odmówił wykonania zlecenia dla jednego z organizacji LGBT. Drukarz został skazany za odmowę wykonania usługi na podstawie przepisu kodeksu wykroczeń (art. 138 kodeksu). Na polecenie Prokuratora Generalnego do sprawy przyłączył się prokurator, a skazany drukarz odwołał się od wyroku. Gdy Sąd drugiej instancji ponownie uznał drukarza za winnego, prokurator wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Jednocześnie Prokurator Generalny wniósł wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego skazano drukarza. W czerwcu 2018 r. oddalił kasację Prokurator Generalnego,²⁰² ale rok później Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis kodeksu wykroczeń jest niezgodny z Konstytucją²⁰³.

Uchwały samorządu lokalnego

Stygmatyzacja osób LGBTQI przybrała na sile na początku 2019 r., kiedy to w odpowiedzi na podpisaną przez Prezydenta Warszawy Rafała Trzaskowskiego Deklaracją LGBT+ niektóre samorządy lokalne rozpoczęły przyjmowanie uchwał „przeciwko ideologii LGBT”. Uchwały są sprzeczne z zakazem dyskryminacji wyrażonym w art. 32 Konstytucji i stygmatyzują osoby LGBTQI. Do lipca 2019 r. podobne uchwały przyjęto w 26 jednostkach samorządu terytorialnego (od uchwał sejmików województwa po rady gminy)²⁰⁴.

Ataki na osoby LGBTQI przybrały na sile wraz kampanią do Europarlamentu w maju 2019 r. oraz organizacją Marszów Równości w czerwcu 2019 r. Jednym z przejawów tego rodzaju działań była akcja Gazety Polskiej, która po wydarzeniach związanych z Marszem Równości w Białymstoku (zob. więcej → **Wolność zgromadzeń, s. 63**), dodała do swojego wydania naklejki „Strefa wolna od LGBT”. W chwili, gdy

[pl/content/rpo-prokurator-naduzył-prawa-kwestionujac-wyrok-nsa-ws-aktu-urodzenia-dziecka-w-zwiazku-dwoch-kobiet](https://content/rpo-prokurator-naduzył-prawa-kwestionujac-wyrok-nsa-ws-aktu-urodzenia-dziecka-w-zwiazku-dwoch-kobiet) (dostęp: 16.9.2019 r.).

202 *Sprawa drukarza z Łodzi – od drukarni do Trybunału Konstytucyjnego*, Kampania Przeciw Homofobii, dostęp pod adresem: <https://kph.org.pl/sprawa-drukarza-z-lodzi-od-drukarni-do-trybunalu-konstytucyjnego/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

203 Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 r., w sprawie K 16/17, Dz. U. z 2019, poz. 1238.

204 A. Ambroziak, *Strefy wolne od gejów i lesbijek? Prawnicy: uchwały samorządowców przeciwko osobom LGBT nielegalne*, oko.press, dostęp pod adresem: <https://oko.press/prawnicy-uchwal-y-samorzadowcow-przeciwko-osobom-lgbt-nielegalne/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

sąd wydał postanowienie o zabezpieczeniu powództwa skierowanego przez jednego z aktywistów LGBT przeciwko wydawcy Gazety, redakcja zmieniła treść naklejek na wersję z napisem „strefa wolna od ideologii LGBT”²⁰⁵. W sierpniu 2019 r. prokuratura w Warszawie poinformowała, że nie rozpocznie śledztwa w sprawie naklejek Gazety Polskiej²⁰⁶.

Ataki na organizacje i aktywistów LGBTQI

W ciągu ostatnich czterech lat dochodziło również do ataków na siedziby niektórych organizacji pozarządowych. W 2016 r. nieznani sprawcy włamywali się lub obrzucali farbą biura organizacji działających na rzecz osób LGBT (Grupy Stonewall, Kampanii Przeciw Homofobii czy Stowarzyszenia Lambda Warszawa)²⁰⁷ (zob. również → **Organizacje pozarządowe**, s. 55).

PRAWA CUDZOZIEMCÓW

Kryzys migracyjny z 2015 r. w istotny sposób wpłynął na politykę migracyjną w Europie. Państwa Unii Europejskiej zostały postawione przed koniecznością poradzenia sobie ze znaczącą grupą osób poszukujących na ich terytorium ochrony międzynarodowej lub podejmujących decyzję o migracji ze względów ekonomicznych. W latach 2015-2016 wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożyło na granicach Unii Europejskiej łącznie czterokrotnie więcej osób niż w 2014 r.²⁰⁸

205 *Strefy wolne od gejów i lesbijek? Prawnicy: uchwały samorządowców przeciwko osobom LGBT nielegalne*, newsweek.pl, dostęp pod adresem: <https://www.newsweek.pl/polska/strefa-wolna-od-ideologii-lgbt-gazeta-polska-zmienia-tresc-naklejek/wbz1n5r> oraz *Pomagajmy sobie w obronie przed ofensywą ideologii LGBT. „Gazeta Polska” z naklejką wciąż dostępna*, niezalezna.pl, dostęp pod adresem: <https://niezalezna.pl/281660-pomagajmy-sobie-w-obronie-przed-ofensywa-ideologii-lgbt-gazeta-polska-z-naklejka-wciaz-dostepna> (dostęp 16.9.2019 r.).

206 *Nie będzie dochodzenia prokuratorskiego ws. naklejek „strefa wolna od LGBT*, polsatnews.pl, dostęp pod adresem: <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-08-07/nie-bedzie-dochodzenia-ws-naklejek-strefa-wolna-od-lgbt/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

207 *Kolejny atak na organizację zajmującą się prawami osób LGBT*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/kolejny-atak-na-organizacje-zajmujaca-sie-prawami-osob-lgbt/> (dostęp: 12.9.2019).

208 *Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2008–2018*, Eurostat, dostęp pod adresem https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp: 12.9.2019 r.).

Cudzoziemcy w debacie publicznej

Szczyt kryzysu migracyjnego zbiegł się w Polsce z początkiem kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu, stanowiąc jeden z jej ważniejszych motywów. Niestety, debatę publiczną w tym aspekcie kształtowały nie merytoryczne argumenty, lecz podsycanie emocji i gra na lękach. W zupełności lekceważono przy tym zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z aktów prawa międzynarodowego.

Polska nigdy nie była krajem, który posiadał kolonie, i w związku z tym nie mamy żadnych obowiązków wobec imigrantów²⁰⁹.

Mariusz Błaszczak, poseł na Sejm VII kadencji

Po wyborach parlamentarnych rząd Beaty Szydło sprzeciwił się przyjętym przez rząd Ewy Kopacz kwotom relokacji uchodźców, uzasadniając to chęcią niesienia i finansowania pomocy humanitarnej społecznościom dotkniętym wojną lub głodem na miejscu ich zamieszkania²¹⁰.

W tym kontekście pozytywnie ocenić należy zwiększenie ilości środków pieniężnych przeznaczonych na pomoc humanitarną. Pojawić musi się jednak pytanie o podejmowane w tym samym czasie próby wykorzystania, przez rządzącą większość parlamentarną, argumentów o charakterze ksenofobicznym. Ich najistotniejszym elementem był przedstawiony w kampanii wyborczej przed wyborami samorządowymi spot wyborczy #BezpiecznySamorząd²¹¹, straszący m.in. napływem muzułmanów i tworzeniem przez nich stref „no-go”²¹².

209 R. Grochol, A. Kondzińska, *Polscy politycy grają uchodźcami w kampanii. Szydło: Niemcy chcą szantażować Europę*, Wyborcza.pl, dostęp pod adresem <http://wyborcza.pl/1,75398,18746167,polscy-politycy-graja-uchodzcam-i-w-kampanii-szydlo-niemcy.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

210 *Stanowisko @pisorgpl w sprawie polityki migracyjnej*, dostęp pod adresem <https://twitter.com/beatamk/status/947130171169132549?s=20> (dostęp w dniu 12 września 2019 r.).

211 Spot dostępny pod adresem: <https://twitter.com/pisorgpl/status/105253098019033-4977?s=20> (dostęp: 16.9.2019 r.).

212 A. Mikulska – Jolles, *Migranci, Uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/12/Raport-monitoring-mowy-nienawi%C5%9Bci-w-kampanii-wyborczej.pdf> (dostęp: 12.9.2019 r.).

*Wstydzilem się. To był zły spot*²¹³.

Jarosław Gowin, wiceprezes Rady Ministrów

Przestępstwa z nienawiści

Wraz z eskalacją negatywnego przekazu na temat cudzoziemców pogłębia się problem przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści. W latach 2013 – 2016 liczba prowadzonych postępowań w tym przedmiocie uległa podwojeniu. W 2017 r. spadła o 11% do poziomu 1449 postępowań, przy czym w dalszym ciągu wiele przestępstw nie jest zgłaszanych policji. Z badania Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że tylko 5% przestępstw motywowanych nienawiścią jest zgłaszane Policji²¹⁴. Istotne jest również to, że na przestrzeni ostatnich lat zmienia się profil ofiar przestępstw z nienawiści. Podczas gdy jeszcze 6 lat temu najczęściej czyny te adresowane były wobec osób narodowości żydowskiej czy romskiej, w 2017 r. najczęściej dotyczyły muzułmanów oraz Ukraińców²¹⁵.

Trudności w uzyskaniu ochrony międzynarodowej

Od 2015 r. można zaobserwować znaczny wzrost liczby osób, którym odmówiono przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z drugiej strony, wzrastać zaczęła również liczba przypadków, w których osoba starająca się o wjazd do Polski spotykała się z odmową²¹⁶. W 2016 r. Polska, z wszystkich państw Unii Europejskiej, wydała najwięcej, bo aż 118 202 decyzji o odmowie wjazdu (łącznie było to 206 656 decyzji, w tym 151 167 wydanych na granicach lądowych). Aż 75% cudzoziemców,

213 Gowin: *wstydzilem się, to był zły spot*, dostęp pod adresem <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/rozmowa-piaseckiego-spot-pis-o-uchodzcach-gowin-komentuje,878518.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

214 *Badanie charakteru i skali niezgłaszanych przestępstw z nienawiści wobec członków wybranych społeczności w Polsce*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Badanie%20charakteru%20i%20skali%20niezq%C5%82aszanych%20przest%C4%99pstw%20z%20nienawi%C5%9Bci.pdf>, (dostęp: 12.9.2019 r.).

215 *Wyciągi ze sprawozdań dot. spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemitycznych lub ksenofobicznych prowadzonych w jednostkach organizacyjnych prokuratury*, Prokuratura Krajowa, dostęp pod adresem: <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/>, (dostęp: 12.9.2019 r.).

216 J. Białas, M. Górczyńska, D. Witko, *Dostęp do procedury azylowej na zewnętrznych granicach Polski. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/04/Dost%C4%99p-do-procedury-azylowej-v2.pdf>, (dostęp: 12.9.2019 r.).

którym odmówiono wjazdu na terytorium Polski, próbowało przekroczyć granicę na przejściu granicznym w Terespolu²¹⁷.

To właśnie na tym przejściu widoczne były efekty polityki polskich władz wobec uchodźców. Monitoring Rzecznika Praw Obywatelskich²¹⁸ oraz organizacji pozarządowych wykazał „istnienie systemowych nieprawidłowości polegających na nieprzyjmowaniu od cudzoziemców wniosków o udzielenie ochrony”²¹⁹ przez Straż Graniczną. Osobom próbującym przekroczyć granicę uniemożliwiano złożenie wniosków o udzielenie ochrony i odmawiano asysty pełnomocników oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Poszukujący ochrony byli zwracani na terytorium Białorusi. Wiele z nich, w tym dzieci, koczowało następnie na terenie dworca kolejowego w Brześciu, podejmując kolejne próby złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W szczytowym momencie ich liczba sięgała nawet 3000 osób²²⁰.

Co więcej, w czterech wypadkach polskie władze zlekceważyły wydane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, postanowienia o zastosowaniu środka tymczasowego, zabraniającego zawrócenia osób ubiegających się o azyl na terytorium Białorusi.

Polityka ta zaowocowała postępującym zmniejszeniem liczby osób szukających ochrony międzynarodowej w Polsce. Jej pewnym odzwierciedleniem są próby zmiany ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zakładały one utrudnienie trybu starania się o udzielenie przez Polskę ochrony międzynarodowej, łatwiejszą możliwość detencji osób podejmujących takie starania (tzw. procedury graniczne) i wydalania ich do państw pozornie bezpiecznych, np. Białorusi.

Z drugiej strony odnotować należy, że Polska wciąż nie wykonała wyroku ETPC w sprawie *Bistieva i inni p. Polsce*²²¹. W orzeczeniu tym Europejski Trybunał Praw

217 Ibidem, s. 23.

218 *Inspection of the railway border crossing in Terespol*, Rzecznik Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/inspection-railway-border-crossing-terespol> (dostęp: 12.9.2019 r.).

219 J. Białas, M. Górczyńska, D. Witko, *Dostęp do procedury azylowej na zewnętrznych granicach Polski. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/04/Dost%C4%99p-do-procedury-azylowej-v2.pdf>, (dostęp: 12.9.2019 r.).

220 J. Białas, M. Górczyńska, D. Witko, *Dostęp do procedury azylowej na zewnętrznych granicach Polski. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, dostęp pod adresem: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/04/Dost%C4%99p-do-procedury-azylowej-v2.pdf>, (dostęp: 12.9.2019 r.).

221 Wyrok ETPC z 10 kwietnia 2018 r. w sprawie *Bistieva i inni p. Polsce*, skarga nr 75157/14.

Człowieka odniósł się do praktyki umieszczania w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców rodzin z dziećmi i niestosowania wobec nich alternatywnych środków o charakterze nieizolacyjnym. Uznał, że umieszczenie czeczeńskiej rodziny starającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców na okres ponad 5 miesięcy, stanowiło naruszenie art. 8 Konwencji.

PRAWA CZŁOWIEKA A BEZPIECZEŃSTWO

W okresie od 2015 do 2019 r. wprowadzono szereg zmian w zakresie prawa karnego i polityki karnej, które w istotnym stopniu przełożyły się na obniżenie praw osób oskarżonych, jak również stanowiły istotne zagrożenie dla m.in. prawa do prywatności. Jednocześnie, ostatnie cztery lata były również zmarnowaną okazją do naprawienia systemowych problemów (w tym np. warunków w zakładach karnych, lepszej ochrony zdrowia w więzieniach i zapobieganiu brutalności Policji).

Populizm penalny

W trakcie kadencji Sejmu w latach 2015-2019 kodeks karny był zmieniany ponad 20 razy. Część z tych zmian należy ocenić pozytywnie np. wprowadzenie przepisów pozwalających na ściganie przestępstw polegających na niezawiadamianiu organów ścigania o przestępstwie wykorzystania seksualnego małoletniego oraz rozwiązań umożliwiających poprawę ścigania przestępstwa niealimentacji. Z drugiej strony, zdecydowana większość zmian była motywowana przede wszystkim założeniem, że prawo karne jest skutecznym środkiem rozwiązywania większości problemów społecznych, a zmiany w tym obszarze powinny odbywać się niezależnie od wskazań nauki, z pominięciem danych wskazujących na spadek przestępczości, czy rosnące bezpieczeństwo Polaków²²².

W tym kontekście najwyraźniejszym przykładem kierowania się populizmem penalnym była nowelizacja kodeksu karnego z dnia 13 czerwca 2019 r. Jej przyjęcie przedstawiano jako wyraz walki ze zjawiskiem pedofilii, mimo tego, że kwestie z tym związane stanowiły niewielką część nowelizacji. Pośpieszny tryb prac nad projektem, nieuczestniczenie w nim ekspertów z dziedziny prawa karnego oraz brak pełnych

222 Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań nr 61/2018, Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością, dostęp pod adresem: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_061_18.PDF (dostęp: 12.9.2019 r.).

konsultacji społecznych spowodowały, że przyjęty przez Sejm projekt cechował się licznymi błędami²²³. Jednym z nich było zniesienie karalności przestępstwa doprowadzenia nieletniego do lat 15 do obcowania płciowego²²⁴, od którego odstąpiono dopiero na etapie Senatu. Finalnie, tryb przyjęcia ustawy, w szczególności pominięcie w jej procedowaniu wymogów zarezerwowanych dla kodeksów, zdecydowały, że Prezydent RP wystąpił z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Gwarancje procesowe w postępowaniu karnym

Wraz z zmianami w kodeksie karnym wprowadzono również szereg zmian w kodeksie postępowania karnego, które wpłynęły na uprzywilejowanie pozycji prokuratora w postępowaniu (zob. więcej → **Nadsędzia prokurator, s. 42**) oraz osłabienia gwarancji procesowych w procesie karnym.

Jednym z kluczowych przykładów tego ostatniego było wprowadzenie regulacji znoszącej zakaz wykorzystania w procesie karnym dowodów pochodzących z przestępstwa. Zgodnie z dodanym brzmieniem art. 168a sąd karny zobligowany jest do przeprowadzenia dowodu uzyskanego za pomocą czynu zabronionego. Jedyny wyjątek w tym względzie dotyczy dowodów zdobytych przez funkcjonariusza publicznego, który dopuścił się zabójstwa, pozbawienia wolności, czy umyślnego uszczerbku na zdrowiu. W rezultacie legalne stało się przeprowadzenie dowodu uzyskanego wskutek kierowania przez policjanta wobec oskarżonego gróźb karalnych, czy stosowania wobec niego przemocy niepowodującej uszczerbku na zdrowiu. W 2019 r. Komitet Przeciwko Torturom (CAT) wezwał Polskę do wycofania się z tej regulacji²²⁵.

Wciąż niewdrożone pozostają podstawowe gwarancje procesowe chroniące jednostkę przed ryzykiem złego traktowania. Osoby pozbawione wolności, wbrew prawu

223 A. Barczak – Oplustil, W. Górowski, M. Iwański, M. Małecki, W. Zontek, S. Tarapata, W. Wróbel, J. Duda, *Opinia w sprawie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 81. posiedzeniu w dniu 16 maja 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Krakowski Instytut Prawa Karnego, dostęp pod adresem (https://kipk.pl/dokumenty/kipk_opinia_nowelizacjakk_2019.pdf) (dostęp: 16.9.2019 r.).

224 Ibidem.

225 Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, CAT, dostęp pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/POL/CAT_C_POL_CO_7_35715_E.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

Unii Europejskiej²²⁶, mają nikłe szanse na to, aby w trakcie pierwszego przesłuchania przez policję towarzyszył im adwokat lub radca prawny. Jeszcze gorzej jest z zapewnieniem takiej pomocy osobom, których na to nie stać. Czynności procesowe dokonywane w takich warunkach nie są zaś obligatoryjnie rejestrowane za pomocą urządzeń audio-wideo.

Niepokojąca jest również rosnąca liczba wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Podczas gdy w 2015 r. prokuratorzy wystosowali 13 665²²⁷ wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania, to w 2018 r. wniosków tych było już 19 655²²⁸. Trend ten wciąż napotyka na stosunkowo niewielki opór ze strony sądów, które akceptują 90% wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania.

Sytuacja w jednostkach penitencjarnych

Jednym z nieodłącznych skutków kierowania się populizmem penalnym przy opracowywaniu nowego prawa jest zwiększenie sankcji grożących za popełnienie przestępstw. To z kolei wiąże się z ryzykiem zwiększonego zaludnienia jednostek penitencjarnych.

Zgodnie ze statystykami Służby Więziennej w ostatnich latach systematycznie rośnie średnia długość kary pozbawienia wolności wykonywana w polskim systemie penitencjarnym. Podczas gdy jeszcze w 2012 r. kara taka trwała średnio 32,52 miesiąca, obecnie jej średnia długość wynosi już 39,07 miesiąca²²⁹.

Od lat problemem jest również wysokie zaludnienie jednostek penitencjarnych. Zaludnienie jednostek penitencjarnych w dniu 23 sierpnia 2019 r. wynosiło 92,7%. Tego dnia w jednostkach penitencjarnych przebywało 74 244 osadzonych, w tym

226 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności.

227 *Sprawozdania statystyczne PK-P1K za 2015 r.*, Prokuratura Krajowa, dostęp pod adresem: <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/sprawozdania-statystyczne-pg-p1k-pg-p1ca-i-pg-1n-za-2015-r/> (dostęp: 16.9.2019 r.).

228 *Sprawozdania statystyczne PK-P1K za 2018 r.*, Prokuratura Krajowa, dostęp pod adresem: https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2019/04/PG_P1K.pdf (dostęp: 16.9.2019 r.).

229 *Średni wymiar prawomocnie orzeczonej zasadniczej kary pozbawienia wolności (w miesiącach, bez kary dożywotniego pozbawienia wolności i kary 25 lat pozbawienia wolności. Statystyki kwartalne Służby Więziennej, Służba Więzienna*, dostęp pod adresem: <https://sw.gov.pl/strona/Statystyka-kwartalna> (dostęp: 16.9.2019 r.).

8 487 osób tymczasowo aresztowanych²³⁰. Jeszcze 4 lata temu, w dniu 30 listopada 2015 r. liczby te kształtowały się na poziomie 71 806 osadzonych, w tym 4 329 tymczasowo aresztowanych²³¹. Liczba tych ostatnich wzrosła więc w ciągu niespełna 4 lat niemal o 100%. Za omawiany wzrost w części odpowiadają zmiany w kodeksie karnym zwiększające potencjalną wysokość sankcji grożącej osobie podejrzanej o przestępstwo, a także uchwalona w 2016 r. nowelizacja kodeksu postępowania karnego przywracająca stan prawny, w którym negatywną przesłanką stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego było zagrożenie karą przekraczającą rok pozbawienia wolności (w okresie 2015 – 2016 były to 2 lata pozbawienia wolności).

Warunki bytowe w jednostkach penitencjarnych w dalszym ciągu pozostają w sprzeczności z międzynarodowymi normami. Średnia powierzchnia celi na osobę pozbawioną wolności wynosi 3 m². Wśród państw Rady Europy niższy standard w tym zakresie obowiązuje jedynie w Macedonii Północnej i na Węgrzech²³². Tymczasem władze państwa nie wykorzystały okresu lat 2015 – 2016, w którym liczba więźniów była najniższa od dekady do stopniowego podwyższania norm, w których odbywana jest kara pozbawienia wolności.

Również więzienna opieka zdrowotna wciąż budzi wiele zastrzeżeń. Od lat pozostaje ona stałym przedmiotem skarg kierowanych do Helsińskiej Fundacja Praw Człowieka przez osoby pozbawione wolności. Skarżą się one m.in. na brak dostępu do opieki lekarzy specjalistów, nieotrzymywanie przepisanych leków, czy brak możliwości podjęcia leczenia w pozawięziennych placówkach opieki zdrowotnej. W tym kontekście szczególnie szokująca jest sprawa osadzonej Agnieszki Pysz²³³, która zmarła w Areszcie Śledczym Warszawa – Grochów w wyniku, najprawdopodobniej zaniedbań służby więziennej. Dodatkowo znaczne wątpliwości budził również sposób wyjaśniania tego zdarzenia. Na czele powołanego zespołu do jego zbadania stanął bowiem

230 Informacja o zaludnieniu jednostek penitencjarnych w dniu 23 sierpnia 2019 r., Służba Więzienna, dostęp pod adresem <https://www.sw.gov.pl/assets/11/27/43/2031a1f5439a89b-61fa0529e22020345f663c766.pdf> (dostęp: 28.08.2019 r.).

231 Miesięczna Informacja Statystyczna, Listopad 2015, Służba Więzienna, dostęp pod adresem: https://www.sw.gov.pl/uploads/5846ca6d_f330_4bff_ada8_213cc0a80015_listopad_2015.pdf (dostęp: 12.9.2019 r.).

232 Council of Europe Annual Penal Statistics, dostęp na stronie: http://wp.unil.ch/space/files/2017/04/SPACE_I_2015_FinalReport_161215_REV170425.pdf (dostęp: 12.9.2019).

233 J. Schwertner, *Agnieszka. Śmierć monitorowana*, onet.pl, dostęp pod adresem <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/agnieszka-smierc-monitorowana/3t8y6y9> (dostęp: 12.9.2019.r.).

lekarz osobiście odpowiedzialny za opiekę lekarską nad zmarłą. Zespół zakończył swoje sprawozdanie z tego zdarzenia adnotacją, że Agnieszka Pysz nie wykazywała objawów chorobowych, a jej śmierć miała charakter nagły²³⁴.

Przemoc Policji

Opieka zdrowotna nie była jedynym obszarem, w którym dochodziło do naruszania zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania w stosunku do osób pozbawionych wolności. W tym kontekście szczególnie bulwersujące były przypadki znęcania się funkcjonariuszy państwa nad osobami zatrzymanymi, np. sprawa śmierci Igora Stachowiaka, wielokrotnie rażonego paralizatorem przez funkcjonariuszy KMP we Wrocławiu²³⁵. Wyrokiem Sądu Rejonowego we Wrocławiu z 21 czerwca 2019 r. sąd uznał policjantów przeprowadzających interwencje wobec Igora Stachowiaka za winnych zarzucanych mu czynów²³⁶.

Do tragedii tej mogłoby nie dojść, gdyby osoby odpowiedzialne za pracę Policji, nie zignorowały wniosków z raportu opracowanego na zlecenie MSWiA pod koniec 2015 r. przez jedną z firm badawczych²³⁷. Raport ten wskazywał na zaistnienie co najmniej 585 przypadków nieuprawnionego lub nadmiernego stosowania przemocy przez policjantów w 2014 r.

Problem stosowania tortur i niehumanitarnego traktowania przez funkcjonariuszy Policji w dalszym ciągu pozostaje problemem, który nie został systemowo rozwiązany. Ograniczenie finansowanie biura Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. więcej → **Rzecznik Praw Obywatelskich, s. 45**), a co za tym idzie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur może w przyszłości tylko pogorszyć ten problem.

234 Informacja Ministra Sprawiedliwości na temat przyczyn i okoliczności śmierci Pani Agnieszki Pysz, w dniu 7 czerwca 2017 r. w Areszcie Śledczym na warszawskim Grochowie.

235 W. Bojanowski, *Śmierć w komisariacie. Reportaż „Superwizjera”*, tvn24.pl, dostęp pod adresem <https://www.tvn24.pl/superwizjer-w-tvn24,149,m/smierc-igora-stachowiaka-w-komisariacie-zobacz-reportaz-superwizjera,741647.html> (dostęp: 12.9.2019).

236 *Sprawa Igora Stachowiaka. Cztery byli policjanci skazani*, tvn24.pl, dostęp pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wroclaw,44/igor-stachowiak-zmarl-w-komisariacie-koniec-procesu-bylych-policjantow,935717.html> (dostęp: 16.9.2019 r.).

237 Raport podsumowujący badanie dotyczące problemu agresji skierowanej przeciwko osobom spoza Policji, z którymi funkcjonariusz ma kontakt w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, 7.12.2015, dostęp pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/04/Raport-MSWiA.pdf> (dostęp: 31.08.2019 r.).

Bezpieczeństwo a prawo do prywatności

Negatywne zmiany nie ominęły również prawa do prywatności. Dwa największe ograniczenia w tym obszarze związane były ze zwiększeniem uprawnień służb specjalnych, motywowanych potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego.

Pretekstem do przyjęcia pierwszej z nich był wyrok Trybunału Konstytucyjnego²³⁸, którym stwierdzono niekonstytucyjność części z rozwiązań ustaw regulujących pracę służb specjalnych. Trybunał zakwestionował w nim m.in. brak niezależnej kontroli udostępnienia przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne służbom danych telekomunikacyjnych.

Przyjęta w rezultacie tego wyroku tzw. ustawa inwigilacyjna²³⁹ jedynie pozornie wypełniła wymagania określone wyrokiem. Obok wprowadzenia obowiązku niszczenia nieprzydatnych danych ułatwiła służbom specjalnym dostęp do danych internetowych, tworząc mechanizmy stałego dostępu służb do metadanych gromadzonych przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne. Z drugiej strony ustanowiła nieefektywny mechanizm kontroli nad pobieraniem takich danych przez służby specjalne. W jej ramach, Sąd Okręgowy w Warszawie co pół roku otrzymuje zbiorcze informację dotyczące liczby przypadków pozyskania danych, ich rodzaju, a także kwalifikacji prawnej czynów, w związku z którymi wystąpiono o dane, co w istocie nie pozwala rozeznąć mu się, co do zasadności korzystania z tych uprawnień przez służby.

Drugą ze zmian dotyczących prawa do prywatności, była ustawa o działaniach antyterrorystycznych. Wprowadziła ona mechanizmy pozwalające na prowadzenie wobec cudzoziemców czynności odpowiadających kontroli operacyjnej. W ich ramach Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego uzyskiwała kompetencje m.in. do pozyskiwania i utrwalania treści rozmów.

Co więcej, do prowadzenia takich czynności ustawa nie wymagała zgody sądu (przez pierwsze 3 miesiące), a sama kontrola mogła być uzasadniona jedynie za pomocą obawy popełnienia czynu zabronionego przez osobę podsłuchiwaną, a nie uprawdopodobnienia takiego zachowania. Jednocześnie ustawa o działaniach antyterrorystycznych nie przewidywała jakiegokolwiek niezależnej kontroli nad sposobem korzystania z ustanowionych przez nią uprawnień przez służby specjalne.

238 Wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie K 23/11, OTK ZU 7A/2014, poz. 80.

239 Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 147.

SPÓR Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Systemowe zmiany w Polsce mają istotne znaczenie również dla całej Unii Europejskiej i ochrony praworządności w ramach wspólnoty. Od początku 2016 r. Komisja Europejska podjęła szereg działań (w tym zawnioskowanie po raz pierwszy w historii o uruchomienie procedury z Artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej) w celu ochrony unijnych wartości i powstrzymania dalszej erozji praworządności. Z wszystkich środków zastosowanych przez Komisję Europejską, w ciągu ostatnich czterech lat, najskuteczniejsze okazały się orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które zmusiły rządzącą większość do pewnych ustępstw w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości.

Procedura kontroli praworządności i uruchomienie procedury z artykuł 7 Traktatu o Unii Europejskiej

W odpowiedzi na zmiany w ustawach dotyczących Trybunału Konstytucyjnego oraz w mediach publicznych, Komisja Europejska w styczniu 2016 r. podjęła decyzję o uruchomieniu tzw. procedury kontroli praworządności.

Procedura kontroli praworządności opiera się przede wszystkim na dialogu pomiędzy rządem danego kraju a Komisją Europejską. W ramach procedury, Komisja przedstawia konkretne rekomendacje dotyczące naruszenia przez państwo zasady praworządności. W przypadku Polski, Komisja czterokrotnie przedstawiała swoje rekomendacje (w lipcu i grudniu 2016 i 2017 r.)

Kolejne rekomendacje Komisji odpowiadały nowym zagrożeniom dla praworządności, które pojawiały się wraz z rozwojem wypadków w Polsce. Początkowo Komisja

zalecała przede wszystkim wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. (dotyczących wyborów nowych sędziów TK), publikację wyroków Trybunału Konstytucyjnego (w tym zwłaszcza wyroku z 9 marca 2016 r.)²⁴⁰. Następnie, kiedy przyjęto ustawy pozwalającej rządzącej większości na kontrolę trybu wyłonienia nowego Prezesa TK, Komisja zalecała wstrzymanie się z wyborem nowego prezesa do czasu, aż zostaną zaprzysiężeni trzej sędziowie Trybunału wybrani zgodnie z prawem przez poprzednią rządzącą większość²⁴¹. W lipcu 2017 r., kiedy trwały prace nad nowelizacjami ustaw o sądach, Komisja zalecała, by reforma sądownictwa odbywała się z poszanowaniem rządów prawa i była zgodna z prawem UE i wyeliminowanie nowych przepisów dotyczących wieku emerytalnego sędziów²⁴². Od początku również Komisja zalecała, by rząd powstrzymał się od ataków na sędziów i wymiar sprawiedliwości.

Z wyjątkiem zalecenia publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego (które zostało wykonane z prawie dwuletnim opóźnieniem i w czasie, gdy przyjęto już zupełnie nowe ustawy o Trybunale), żadne z rekomendacji Komisji nie zostały w pełni wykonane. Niektóre z zaleceń Komisji (jak na przykład wycofanie się z obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych) były realizowane, ale był to przede wszystkim wynik uruchomionych postępowań o naruszenie prawa Unii Europejskiej a nie efekt konstruktywnego dialogu z Komisją.

Pomimo wstępnych deklaracji co do konieczności prowadzenia dialogu z Komisją Europejską, polski rząd przedstawiał dość konfrontacyjne stanowisko względem działań Komisji Europejskiej w odniesieniu do sytuacji w Polsce. Rząd wskazywał, że spór o praworządność „jest sporem politycznym, a nie merytorycznym”, zaś kwestie związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości „są wewnętrzną sprawą Polski” nad którymi Komisja Europejska nie ma kompetencji²⁴³.

240 *Zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce*, dostęp pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H1374&from=EN> (dostęp: 12.9.2019 r.).

241 *Zalecenie Komisji (UE) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374*, dostęp pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0146&from=EN> (dostęp: 12.9.2019 r.).

242 *Zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146*, dostęp pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1520&from=EN> (dostęp: 12.9.2019 r.).

243 *Debata poselska z premier Beatą Szydło na temat praworządności w Polsce*, euro-parl.europa.eu, dostęp pod adresem: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/>

Polska nie zasługuje na to, by w tej chwili być oceniana przez Komisję Europejską, w Polsce nie są łamane prawa człowieka ani zasady demokratycznego państwa prawa [...] Jesteśmy suwerennym państwem i wolnym narodem [...] Najlepszym dowodem na to, że Polska to państwo demokratyczne jest to, że także przebywający tu dziś polscy obywatele mogą wyrażać swoje niezadowolenie na protestach

Wystąpienie premier Beaty Szydło w Parlamencie Europejskim²⁴⁴

Wraz z dalszym rozwojem wypadków (w tym m.in. zmianami w Krajowej Radzie Sądownictwa) polski rząd wskazywał, że wprowadzone reformy nie różnią się od, z pozoru, podobnych rozwiązań stosowanych w innych krajach Unii Europejskiej. W tym zakresie, szczególnie często pojawiał się przykład Hiszpanii lub Holandii, na przykładach których oparto sposób wyboru członków nowej Krajowej Rady Sądownictwa. Rząd uzasadniał również zmian w wymiarze sprawiedliwości m.in. koniecznością przeprowadzenia dekomunizacji systemu (pomijając fakt, że średnia wieku polskiego sędziego to 40 lat) oraz odbudową społecznego zaufania do systemu wymiaru sprawiedliwości²⁴⁵.

Brak wykonania zaleceń co do praworządności i stale postępujące reformy wymiaru sprawiedliwości zagrażające niezawisłości sądownictwa doprowadziły do uruchomienia przez Komisję Europejską po raz pierwszy w historii procedury przewidzianej artykułem 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). W przeciwieństwie do procedury kontroli praworządności, procedura z artykułu 7 może zakończyć się nałożeniem na państwo członkowskie sankcji (odebraniem prawa głosu w Radzie Unii Europejskiej), jednak podobnie jak ta pierwsza procedura, również procedura z Traktatu oparta jest przede wszystkim na politycznej woli i działaniach.

Od czasu uruchomienia procedury z artykułu 7 TUE w ramach posiedzeń Rady ds. Ogólnych odbywały się cyklicznie wysłuchania Komisji Europejskiej na temat sytuacji w Polsce. Przez dwa lata prowadzenia tego procesu, Rada Europejska nie zdecydowała

[press-room/20160114IPR09899/debata-poselska-z-premier-beata-szydlo-na-temat-praworznosci-w-polsce](https://www.premier.gov.pl/press-room/20160114IPR09899/debata-poselska-z-premier-beata-szydlo-na-temat-praworznosci-w-polsce) (dostęp: 12.9.2019 r.).

244 *Debata w Parlamencie Europejskim z udziałem premier Beaty Szydło*, premier.gov.pl, dostęp pod adresem <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/debata-w-parlamencie-europejskim-z-udzialem-premier-beaty-szydlo.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

245 *Rząd przedstawia Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*, premier.gov.pl, dostęp pod adresem <https://www.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/aktualnosci/rzad-przedstawia-biala-ksiega-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru.html> (dostęp: 12.9.2019 r.).

jednak o stwierdzeniu „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” przez Polskę praworządności, co kończyłoby pierwszy etap procedury przewidzianej artykułem 7 TUE. Do stwierdzenia takiego ryzyka wymagana jest większość 4/5 członków Unii Europejskiej.

Jednocześnie, toczące się równoległe postępowania o naruszenie prawa Unii Europejskiej okazały się najbardziej efektywnym środkiem do zatrzymania kolejnych ataków na praworządności w Polsce.

Postępowania o naruszenie prawa Unii Europejskiej

Komisja Europejska uruchomiła trzy procedury naruszenia prawa Unii Europejskiej wobec Polski w odniesieniu do trzech zmian w ramach wymiaru sprawiedliwości.

Pierwsza procedura dotyczyła obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych. W świetle zmian wprowadzonych w 2017 r. wiek przejścia w stan spoczynku dla mężczyzn został obniżono do 65 roku życia, a dla kobiet do 60 roku życia. Decydując o uruchomieniu tej procedury, Komisja wskazała, że przepisy te mogą naruszać prawo Unii Europejskiej w zakresie, w jakim zakazuje ono dyskryminacji ze względu na płeć. Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości w swojej opinii z czerwca 2019 r. podzielił te zastrzeżenia i stwierdził, że przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej²⁴⁶.

Druga procedura dotyczyła podobnego zagadnienia, czyli obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego. Procedura zainicjowana przez Komisję Europejską w lipcu 2018 r. szybko, bo już dwa miesiące później, została skierowana na drogę sądową. W tym postępowaniu istotne było zabezpieczenie, które wydał Trybunał nakazując polskiemu rządowi zawieszenie przepisów dotyczących przechodzenia w stan spoczynku sędziów SN. Na podstawie samej decyzji Trybunału, sędziowie Sądu Najwyższego, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku wrócili do orzekania (zob. więcej → **Ataki na sędziów, s. 31**). W międzyczasie, i nie czekając na rozstrzygnięcie Trybunału, rządząca większość ponownie znowelizowała ustawę o Sądzie Najwyższym, która wprowadziła przepis przywracający sędziów Sądu Najwyższego na stanowiska. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontynuował postępowaniu

246 *Opinia Rzecznika Generalnego TSUE z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie Komisja Europejska p. Polsce (C – 192/18)*, dostępna pod adresem <http://bit.ly/E-Tanchev-20-06-2019> (dostęp: 12.9.2019 r.).

i w wyroku z czerwca 2019 r. uznał, że przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego naruszyły prawo Unii Europejskiej²⁴⁷.

Trzecia procedura, która obecnie jest na etapie przedsądowym, dotyczy nowych przepisów określających reżim postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, które podważają niezawisłość sędziów. W tym postępowaniu, Komisja koncentruje się przede wszystkim na trzech zagadnieniach. Pierwsze dotyczy pozycji i roli Izby Dyscyplinarnej SN w systemie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Zdaniem Komisji, Izba wyłoniona w całości przez nową Krajową Radę Sądownictwa nie spełnia kryteriów niezależności i niezawisłości. Po drugie, Komisja zwraca uwagę na niedostateczne zagwarantowanie praw procesowych sędziów obwinionych w postępowaniach dyscyplinarnych (zob. więcej → **Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów**, s. 29). Wreszcie, Komisja wskazała, że rozpoczęcie postępowań dyscyplinarnych w sprawach sędziów, którzy zadali pytania prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowi naruszenie prawa Unii²⁴⁸.

Pytania prejudycjalne

Dodatkowym instrumentem w rękach polskich sądów w ramach ochrony praworządności okazały się również pytania (odesłania) prejudycjalne, kierowane do TSUE. W tym trybie sąd państwa członkowskiego UE kieruje do TSUE swoje wątpliwości związane z interpretacją elementu prawa unijnego w rozpoznawanej sprawie, a rolą Trybunału jest dokonanie wykładni prawa UE lub orzeczenie w przedmiocie jego ważności, w odezwaniu od stanu faktycznego danej sprawy. W latach 2018-2019 polskie sądy zadały co najmniej kilkanaście pytań prejudycjalnych związanych z praworządnością.

Z największą liczbą pytań prejudycjalnych zwrócił się dotąd do TSUE, między sierpniem 2018 r. a czerwcem 2019 r., Sąd Najwyższy. Dotyczyły one, m.in.:

- wpływu obniżenia wieku emerytalnego sędziów SN na zasadę ich nieusuwalności;
- obowiązku zawieszenia przez sąd stosowania określonych przepisów krajowych w wypadku zaskarżenia uchwały nominacyjnej sędziego na podstawie prawa UE zakazującego dyskryminacji ze względu na wiek;

247 Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C 619/18, dostęp pod adresem: <http://bit.ly/TSUE-24-06-2019> (dostęp: 12.9.2019 r.).

248 *Praworządność: Komisja Europejska wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić sędziów w Polsce przed kontrolą polityczną*, europa.eu, dostęp pod adresem https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm (dostęp: 12.9.2019 r.).

- tego, czy sposób powołania sędziów-członków KRS jest zgodny z standardami;
- tego, czy Izba Dyscyplinarna SN, wybrana przez KRS, może być uznana za niezależny sąd;
- możliwości dalszego sprawowania urzędu przez sędziów SN podlegających obniżonemu wiekowi emerytalnemu;
- czy sąd składający się z sędziów nominowanych pomimo wstrzymania wykonania uchwały nominacyjnej spełnia wymogi niezależności i bezstronności;
- możliwości oceny prawidłowości powołania sędziów SN przez sądy krajowe i statusu Izby Dyscyplinarnej SN.

Również Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE m.in. w listopadzie 2018 r. pytał on o pewne aspekty związane z procedurą odwoławczą od uchwał nominacyjnych KRS.

Pytania prejudycjalne kierowane były także przez sądy powszechne. Sąd Okręgowy w Łodzi zwrócił się w sierpniu 2018 r. w kwestii wpływu nowego modelu postępowania dyscyplinarnego, grożącego upolitycznieniem, na skuteczną ochronę sądową w sprawach związanych z prawem UE. Pytanie analogiczne do tego zadał także Sąd Okręgowy w Warszawie. Z kolei Sąd Okręgowy w Gorzowie Wlkp. odniósł się do kwestii rzetelności procesu dyscyplinarnego przed organem, który nie jest niezależny.

27 czerwca 2019 r. rzecznik generalny TSUE E. Tanchev wydał swą opinię²⁴⁹ w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, dotyczących pytań prejudycjalnych Sądu Najwyższego. Rzecznik stwierdził w jej konkluzjach m.in. że nowo utworzona izba sądu ostatniej instancji (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego), w której mają orzekać wyłącznie sędziowie wybrani przez KRS, nie spełnia wymogów niezawisłości sędziowskiej – z uwagi na ustrojowy model ukształtowania oraz sposób działania Rady. Zdaniem rzecznika, sposób powoływania członków KRS ujawnia nieprawidłowości, które mogą zagrozić jej niezależności od organów ustawodawczych i wykonawczych. Jeżeli Trybunał w swym orzeczeniu przychylił się do opinii rzecznika generalnego, zarówno Izba Dyscyplinarna, jak i Izba Kontroli Nadzwyczajnej SN nie będą uznawane z perspektywy prawa UE²⁵⁰.

249 Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 27 czerwca 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, dostępna pod adresem: <http://bit.ly/E-Tanchev-20-06-2019> (dostęp: 16.9.2019).

250 Krzysztof Sobczak, *Rzecznik TSUE: Izba Dyscyplinarna SN nie jest niezawisłym sądem*, Prawo.pl, dostępne pod adresem: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/izba-dyscyplinar-na-sn-nie-jest-niezawislym-sadem-opinia,437467.html> (dostęp: 16.9.2019).

Kilka dni wcześniej, 18 czerwca 2019 r., przed TSUE odbyła się rozprawa w sprawach połączonych pytań prejudycjalnych sądów okręgowych z Łodzi i Warszawy, odnoszących się do nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Opinia rzecznika generalnego tej sprawie zostanie ogłoszona na 24 września 2019 roku²⁵¹.

251 *Sprawa pytań polskich sądów przed TSUE. „Rozstrzygnięcie będzie orzeczeniem precedensowym”*, tvn24.pl, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/rozprawa-przed-tsue-w-sprawie-pytan-polskich-sadow,945938.html> (dostęp: 16.9.2019).

PODSUMOWANIE

W latach 2015-2019 Sejm przyjął ponad 20 ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości, niezależnych instytucji oraz ochrony podstawowych praw i wolności. Jak nigdy dotąd uchwalane prawo było instrumentalnie wykorzystywane, przede wszystkim jako narzędzie do realizacji partykularnych interesów koalicji rządzącej.

W ciągu ostatnich czterech lat w obszarze ochrony praw człowieka widoczne są następujące tendencje:

■ **Próby rozszerzania politycznego wpływu na wymiar sprawiedliwości** – począwszy od zmian w Trybunale Konstytucyjnym, przez częściowe zmiany w Sądzie Najwyższym po zmiany w Krajowej Radzie Sądownictwa i sądach powszechnych rządząca większość konsekwentnie rozwija polityczny wpływ na działalność sądów. Pomimo tego, że sądy obecnie nie są upolitycznione, wyraźnie zarysowują się mechanizmy, dzięki którym politycy mogą wpływać na prace sądów – dotyczy to przede wszystkim systemu wyboru nowych sędziów, prowadzenia postępowań dyscyplinarnych jak również decydowania o kierownictwie sądów.

■ **Nierespektowanie wiążących wyroków sądów** – próby rozszerzenia politycznego wpływu na wymiar sprawiedliwości dotyczyły nie tylko zmian legislacyjnych, ale także ignorowania w praktyce prawomocnych wyroków sądów jak np. nieuznanie i niepublikowanie przez prawie 2 lata wyroków Trybunału Konstytucyjnego, nieuznanie prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie list poparcia kandydatów na członków KRS, czy wreszcie zaprzysiężenie nowych sędziów Sądu

Najwyższego wbrew zabezpieczeniu wydanym przez Naczelny Sąd Administracyjny. Te przykłady pokazują, że zasada trójpodziału władzy jest naruszana przez działania rządzącej większości nieskrępowane decyzjami i kontrolą sądów.

■ **Ataki na niezależne instytucje** – postępującej relatywizacji ochrony zasad trójpodziału władz i demokratycznego państwa prawnego towarzyszyły również ataki na inne niezależne instytucje. W tym zakresie szczególnie wyraźne jest osłabienie pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich (poprzez ograniczanie finansowania, a także ignorowanie zaleceń i zastrzeżeń RPO przez rządzącą większość) oraz przejęcie mediów publicznych, które w obecnej formie pozostają pod znacznym wpływem polityków. W tym zakresie niepokojące są również zmiany w zakresie dystrybucji środków publicznych na działalność organizacji społecznych i ataki na poszczególne organizacje pozarządowe i ich przedstawicieli.

■ **Podważanie gwarancji ochrony praw człowieka** – zmiany w prawie o zgromadzeniach, postępowaniu karnym (osłabienie gwarancji procesowych osób oskarżonych), ataki na dziennikarzy, ograniczanie praw kobiet oraz zmiany w ochronie praw cudzoziemców składają się na postępujący regres w zakresie ochrony praw człowieka. Wraz z dalszym osłabieniem pozycji ustrojowej sądów i ograniczaniem niezależności sędziów, podstawowe prawa i wolności człowieka mogą zostać pozbawione istotnej ochrony.

■ **Ataki na mniejszości narażone na dyskryminację i postępująca polaryzacja społeczeństwa** - zmiany obserwowane w ciągu ostatnich czterech lat toczyły się również w atmosferze ataków (inspirowanych często przez media publiczne, niektóre media prywatne i przedstawicieli rządzącej większości) na poszczególne grupy narażone na dyskryminację w tym m.in. cudzoziemców i osoby LGBTIQI. W tym zakresie szczególnie niepokojące są przykłady m.in. przyjmowania przez niektóre organy samorządu lokalnego uchwał o „strefach wolnych od ideologii LGBT” czy przedstawianie cudzoziemców i uchodźców w negatywnym świetle w materiałach przygotowanych w ramach kampanii wyborczych. Język nietolerancji i agresji co raz częściej pojawia się w debacie publicznej, a brak zdecydowanej reakcji ze strony przedstawicieli władzy i organów ścigania sprzyja jego rozszerzaniu.

■ **Nierespektowanie zaleceń organizacji międzynarodowych, a co za tym idzie pogarszająca się pozycja Polski na arenie międzynarodowej jako regionalnego lidera ochrony praw człowieka** – właściwie żadne z zaleceń międzynarodowych instytucji w tym Komisji Europejskiej, Komisji Weneckiej czy Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie ochrony praworządności w Polsce sformułowane w ciągu ostatnich czterech lat nie zostało w pełni wykonane. Brak realizacji tych zaleceń nie tylko osłabia pozycję Polski jako lidera demokratycznych przemian w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, ale również naraża polskie państwo na odpowiedzialność z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH AKTÓW PRAWNYCH PRZYJĘTYCH W LATACH 2015-2019 W KOLEJNOŚCI CHRONOLOGICZNEJ:

- Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928)
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217)
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r. poz. 25 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 147)
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 740).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 869).
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 405 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. poz. 904).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. poz. 929).
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157)

- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073)
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072)
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074).
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 579).
- Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452).
- Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 1909).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 369).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1694).

Lata 2015-2019 to okres, w którym odnotowujemy największy regres w zakresie ochrony praw człowieka w Polsce od 1989 r. Rządząca większość, pomimo braku wystarczającej liczby głosów do zmiany Konstytucji, wprowadziła szereg zmian w systemie państwa, stwarzając tym samym zagrożenia dla ochrony praworządności i zasady trójpodziału władzy. Dostosowując prawo do politycznych celów, zastąpiono rządy prawa rządami prawem.

Fragment raportu



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA



@hfhrpl



@hfhrpl



@TheHFHR

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax. (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.org.pl
www.hfhr.pl