

Polska w sprawozdaniach na temat praworządności w latach 2020–2025

dr Anna WÓJCIK

Spis treści

Wstęp	5
1. Sprawozdanie na temat praworządności	7
1.1. Mechanizm praworządności Unii Europejskiej	7
1.2. Ochrona wartości wymienionej w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej	8
1.3. Geneza sprawozdania	10
1.4. Metodologia sprawozdania	12
1.5. Sprawozdanie jako instrument ochrony praworządności w państwach członkowskich UE	14
1.6. Plany Komisji Europejskiej wobec sprawozdania	17
2. Polska w sprawozdaniu o praworządności. Diagnozy i rekomendacje	19
2.1. Ocena Polski w obszarze wymiaru sprawiedliwości w latach 2020–2025	19
2.1.1. Postrzeganie niezależności sądownictwa	19
2.1.2. Sprawozdania o wpływie rządów Zjednoczonej Prawicy i Koalicji 15 października na praworządność w Polsce	20
2.1.3. Trybunał Konstytucyjny	22
2.1.4. Krajowa Rada Sądownictwa	25
2.1.5. Sąd Najwyższy	28
2.1.6. Sądy powszechne	31
2.1.7. Wykonywanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących sądownictwa	35
2.1.8. Prokuratura	37
2.2. Ocena Polski w obszarze ram przeciwdziałania korupcji w latach 2020–2025	41
2.2.1. Ramy przeciwdziałania korupcji	41
2.2.2. System składania oświadczeń majątkowych	44
2.2.3. Lobbying	45
2.2.4. Zamówienia publiczne	47
2.2.5. Finansowanie partii politycznych	48
2.2.6. Ochrona sygnalistów	49
2.3. Ocena Polski w obszarze wolności i pluralizmu mediów w latach 2020–2025	50
2.3.1. Organy regulacyjne sektora audiowizualnego	50
2.3.2. Media publiczne	52

2.3.3. Media prywatne	54
2.3.4. Warunki pracy dziennikarzy	58
2.4. Ocena Polski w obszarze innych kwestii instytucjonalnych związanych z systemem hamulców i równowagi w latach 2020–2025	60
2.4.1. Stanowienia prawa	60
2.4.2. Ograniczenia związane z pandemią COVID-19	61
2.4.3. Skarga nadzwyczajna	62
2.5. Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	63
2.5.1. Naczelną Izba Kontroli	64
2.5.2. Rzecznik praw obywatelskich	65
2.5.3. Warunki funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego	66
2.5.4. Inne zagadnienia	68
3. Ocena efektywności działań podjętych przez Polskę w odpowiedzi na diagnozę i zalecenia sprawozdań	71
3.1. Wymiar sprawiedliwości	71
3.2. Ramy przeciwdziałania korupcji	71
3.3. Wolność i pluralizm mediów	73
3.4. Inne zagadnienia instytucjonalne związane z systemem hamulców i równowagi	74
4. Możliwe kierunki ulepszenia sprawozdania	75
Wnioski	77
Bibliografia	79

Wstęp

Niniejszy raport analizuje mechanizm praworządności Unii Europejskiej (dalej: UE), którego centralnym elementem jest coroczne sprawozdanie na temat praworządności (Rule of Law Report), obejmujące wszystkie 27 państw UE, a także 4 państwa kandydujące. Publikacja omawia genezę sprawozdania, jego cel, jakim jest lepsza ochrona wartości praworządności wyrażonej w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), a także metodologię oraz miejsce sprawozdania w szerszej architekturze unijnych politycznych i prawnych instrumentów ochrony praworządności.

Główna część publikacji dotyczy oceny Polski w sześciu edycjach sprawozdania z lat 2020–2025. Ocena dotyczy następujących obszarów:

- 1) systemu wymiaru sprawiedliwości,
- 2) ram przeciwdziałania korupcji,
- 3) wolności i pluralizmu mediów,
- 4) innych kwestii instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi.

Analiza obejmuje lata 2020–2023 za rządów Zjednoczonej Prawicy, w czasie których odnotowywano konsekwentny, systemowy regres w kluczowych obszarach praworządności, a także lata 2024–2025 za rządów Koalicji 15 października, kiedy to zaobserwowano deklarowaną odbudowę norm i pierwsze – nie zawsze udane – próby naprawy standardów państwa prawa. Publikacja wskazuje reformy konieczne do pełnego wdrożenia zaleceń z kolejnych edycji sprawozdania. Należą do nich m.in. zagwarantowanie niezależności sądownictwa i niezależnego działania prokuratury, kompleksowa reorganizacja systemu medialnego zgodna z europejskim aktem o wolności mediów (dalej: EMFA), wykonywanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), przyjęcie spójnej strategii antykorupcyjnej, poprawa procesu legislacyjnego i wzmocnienie instytucji kontrolnych. Publikacja konkluduje, że do rzeczywistej odbudowy i podniesienia standardów państwa prawa w Polsce konieczne są pełna zgodność reform z wymogami prawa europejskiego, wzmocnienie niezależności i efektywności instytucji państwa oraz wysoka jakość legislacji i skuteczna egzekucja norm prawnych. Zmiany w tym zakresie są niezbędne do zwiększenia zaufania obywateli do Polski jako demokratycznego państwa prawa.

1. Sprawozdanie na temat praworządności

1.1. Mechanizm praworządności Unii Europejskiej

Od 2020 r. Komisja Europejska (dalej: KE) opracowuje i publikuje coroczne sprawozdanie o praworządności w 27 państwach UE, a od 2024 r. także w 4 państwach kandydujących do UE: Albanii, Czarnogórze, Północnej Macedonii i Serbii. KE analizuje w nim pozytywne i negatywne zjawiska w czterech obszarach praworządności:

- 1) system wymiaru sprawiedliwości,
- 2) ramy przeciwdziałania korupcji,
- 3) pluralizm i wolność mediów,
- 4) inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi (*checks and balances*).

Szósta edycja sprawozdania, opublikowana w 2025 r., omawia także zagadnienia dotyczące jednolitego rynku.

Sprawozdanie pozwala śledzić zmiany w UE oraz w poszczególnych państwach członkowskich w wymienionych wyżej obszarach; jest narzędziem prewencyjnym. Ma wspierać KE w skuteczniejszej ochronie praworządności w państwach członkowskich, zgodnie ze zobowiązaniem wynikającym z art. 2 TUE, który wymienia podstawowe wartości UE. Celem sprawozdania jest wczesne wykrywanie zagrożeń praworządności, aby zapobiegać ryzyku systemowego podważania tej fundamentalnej wartości.

Oprócz głównej części sprawozdania, syntetyzującej stan praworządności w analizowanych państwach, są publikowane też osobne rozdziały poświęcone każdemu państwu członkowskiemu i kandydującemu. Od 2022 r. w sprawozdaniu są zamieszczane rekomendacje dla państw, dzięki czemu dokument ten ma charakter nie tylko opisowy, ale też normatywny. Kolejne odsłony sprawozdania przeprowadzają analizę jakościową postępów, bądź ich braku, w wypełnianiu zaleceń z poprzednich lat oraz zawierają kolejne zalecenia KE dotyczące nowo zidentyfikowanych wyzwań. Rekomendacje mają na celu wspieranie państw członkowskich i kandydujących w prowadzeniu reform oraz wskazywaniu nowych obszarów wymagających poprawy. Mechanizm praworządności uzupełnia i wzmacnia inne narzędzia, które zachęcają państwa członkowskie do wdrażania zmian systemowych w obszarze praworządności, takie jak unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości (*EU*

justice scoreboard), europejski semestr (*european semester*) czy monitor pluralizmu mediów (*media pluralism monitor*, dalej: MPM).

W ramach mechanizmu praworządności KE, na podstawie sprawozdania, prowadzi międzyinstytucjonalny dialog z instytucjami UE, takimi jak Rada Unii Europejskiej (dalej: Rada UE) i Parlament Europejski, a także z rządami i parlamentami państw członkowskich, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi interesariuszami w obszarze praworządności.

Celem sprawozdania jest też rozwijanie kultury praworządności w UE. Dlatego na posiedzeniach Rady do Spraw Ogólnych (GAC) na podstawie kolejnych edycji sprawozdania jest prowadzony dialog na temat praworządności. Parlament Europejski prowadzi coroczne debaty nad aktualnym sprawozdaniem, a także debaty poświęcone poszczególnym państwom. KE natomiast organizuje, we współpracy z Agencją Praw Podstawowych UE (dalej: FRA), krajowe dialogi na temat praworządności.

1.2. Ochrona wartości wymienionej w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej

Praworządność jest fundamentalną wartością UE wyrażoną w art. 2 TUE, który brzmi:

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Artykuł ten jest częścią konstytucyjnego rdzenia UE¹, który wpływa na interpretację i stosowanie prawa UE. Praworządność jest ugruntowaną zasadą prawa UE². W lutym 2018 r. w wyroku w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko Tribunal de Contas TSUE zoperacjonalizował wartości określone w art. 2 TUE poprzez odwołanie do konkretnych postanowień tegoż traktatu. Wynika z tego, że gwarancja niezależności sądów, zawarta w art. 19 TUE, stanowi konkretyzację wartości praworządności, o której mowa w art. 2 TUE³. W 2021 r. wyroku w sprawie *Repubblica* przeciwko Il-Prim Ministru TSUE orzekł, że państwom członkowskim co do zasady nie wolno przyjmować środków prowadzących do obniżenia poziomu ochrony wartości praworządności, która znajduje konkretny

¹ J. Bast, A. von Bogdandy, *The Constitutional Core of the Union: On the CJEU's New*, „Common Market Law Review” 2024, Vol. 61, issue 6, s. 1471.

² L. Pech, *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2022, Vol. 14, issue 2–3, s. 107.

³ Wyrok Trybunału (wieka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko Tribunal de Contas, sprawa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32.

wyraz m.in. w art. 19 TUE⁴. W 2022 r. w wyroku w sprawie skargi Węgier na mechanizm warunkowości⁵ TSUE orzekł, że wartości określone w art. 2 TUE znajdują konkretny wyraz w zasadach zawierających prawnie wiążące zobowiązania dla państw członkowskich⁶.

W pierwszym sprawozdaniu z 2020 r. KE wyraźnie podkreśliła:

Chociaż państwa członkowskie mają różne tożsamości narodowe, systemy i tradycje prawne, podstawowe znaczenie praworządności jest takie samo w całej UE. Poszanowanie praworządności ma zasadnicze znaczenie dla zaufania obywateli i przedsiębiorstw do instytucji publicznych, a jej podstawowe zasady są popierane przez obywateli we wszystkich państwach członkowskich⁷.

KE zaznaczyła, że zagrożenia praworządności podważają fundamenty nie tylko prawne, lecz także polityczne i gospodarcze UE. Brak pełnego przestrzegania praworządności w jednym państwie członkowskim negatywnie oddziałuje na pozostałe państwa oraz na całą UE. Choć zapewnienie poszanowania praworządności jest obowiązkiem przede wszystkim każdego państwa członkowskiego, problem ten ma charakter europejski, co uzasadnia wspólną odpowiedzialność i aktywną rolę unijnych instytucji w przeciwdziałaniu naruszeniom tej wartości. Praworządność jest fundamentem: prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku; współpracy sądowej opartej na wzajemnym zaufaniu i uznawaniu orzeczeń wydawanych przez sądy krajowe; ochrony interesów finansowych UE.

W szóstym sprawozdaniu, opublikowanym w 2025 r. – już za drugiej kadencji KE kierowanej przez Ursulę von der Leyen – szczególną uwagę poświęcono związkowi między praworządnością, gospodarką i konkurencyjnością. Podkreślono, że stabilne i przewidywalne otoczenie prawne stanowi warunek sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, przyciągania inwestycji i budowania długofalowej konkurencyjności gospodarki UE. Sprawozdanie analizuje także szerszy kontekst geopolityczny i akcentuje, że UE chce bronić porządku międzynarodowego opartego na rządach prawa i demokracji – wartościach, które na świecie są coraz częściej kwestionowane. W tym kontekście KE potwierdza przywiązanie UE do praworządności oraz obiecuje konkretne działania na rzecz promocji i obrony przestrzegania tej wartości, zarówno w UE, jak i poza jej granicami⁸.

⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 20 kwietnia 2021 r. Republika przeciwko Il-Prim Ministru, sprawa C-896/19, ECLI: EU:C:2021:311, pkt 63; Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 May 2021. Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others v Inspecția Judiciară and Others. Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 162.

⁵ R. Coman, A. Buzogány, *The European Union's Response to the Rule of Law Crisis and the Making of the New Conditionality Regime*, „Journal of Common Market Studies” 2024, Vol. 00.

⁶ Wyrok Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. Skarga o stwierdzenie nieważności, sprawa C-156/21, ECLI:EU:C:2021:974, pkt 232.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 roku, SWD/2020/301 final, s. 1.

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2025 Rule of Law Report. The Rule of Law Situation in the European Union, COM/2025/900 final.

1.3. Geneza sprawozdania

KE, która czuwa – jako „strażniczka traktatów” – nad stosowaniem prawa UE w państwach członkowskich, w 2017 r. przyjęła zasadę inteligentnego egzekwowania (*smart enforcement*) prawa UE. W myśl tej zasady KE priorytetowo traktuje środki zapobiegające naruszeniom prawa UE i zajmuje się problemami systemowymi za pomocą narzędzi monitorujących oraz postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TFUE). Wprowadzenie sprawozdania do zestawu narzędzi do ochrony praworządności jest elementem realizacji tej strategii, co było uzasadnione m.in. potrzebą zapewnienia lepszego przestrzegania traktatów UE, a w szczególności art. 2 TUE, w państwach członkowskich⁹.

Przed wprowadzeniem sprawozdania o praworządności w UE przyjęto szereg nowych instrumentów: w 2013 r. KE wprowadziła tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, a w 2014 r. – ramy dla praworządności (*rule of law framework*). W tym samym roku Rada UE podjęła decyzję o uruchomieniu nowego dialogu na temat praworządności, prowadzonego cyklicznie co roku. W 2016 r. Parlament Europejski zaproponował utworzenie nowego unijnego mechanizmu służącego lepszemu monitorowaniu i egzekwowaniu przestrzegania w państwach członkowskich demokracji, praworządności oraz praw podstawowych (tzw. mechanizm DRF). Mechanizm zaproponowany przez Parlament Europejski miał się opierać na corocznym cyklu politycznym bazującym na sprawozdaniach przygotowywanych przez panel ekspertów oraz KE. Sprawozdania te miały zawierać zarówno ogólną ocenę stanu przestrzegania unijnych wartości, jak i rekomendacje dla państw, których wdrożenie byłoby przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim¹⁰. Pomysł Parlamentu Europejskiego nie wszedł w życie.

Wprowadzone w 2020 r. sprawozdanie było odpowiedzią KE na zarzuty ówczesnych rządów Węgier i Polski o to, że ocena stanu praworządności w państwach członkowskich jest prowadzona przez instytucje unijne (KE, Parlament Europejski, Radę UE) w sposób wybiórczy i dyskryminujący. Od wielu lat w niektórych państwach członkowskich UE obserwowano systematyczne uchybienia w przestrzeganiu praworządności. Od 2010 r. na Węgrzech i od 2015 r. w Polsce władze systemowo obniżały standardy praworządności, zwłaszcza w zakresie niezawisłości sądownictwa, wolności i pluralizmu mediów czy ram przeciwdziałania korupcji¹¹. W 2016 r. KE uruchomiła wobec Polski procedurę ram dla praworządności

⁹ L. Pech, *op. cit.*

¹⁰ L. Pech, P. Bard, *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, February 2022, s. 19.

¹¹ L. Pech, K.L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2017, Vol. 19, s. 3–47; M. Bernhard, *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, „Slavic Review” 2021, Vol. 80, issue 3, s. 585–607; T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, „International Journal of Constitutional Law” 2023, Vol. 21, issue 3, s. 947–954.

w związku z kryzysem konstytucyjnym w polskim Trybunale Konstytucyjnym (dalej: TK). Następnie po raz pierwszy w historii UE, w grudniu 2017 r., KE zastosowała wobec Polski art. 7 ust. 1 TUE; procedura dotyczyła TK oraz niezawisłości sądownictwa powszechnego. Parlament Europejski – również po raz pierwszy – we wrześniu 2018 r. podjął ten krok wobec Węgier; zakres procedury art. 7 ust. 1 TUE wobec tego kraju jest szerszy niż wobec Polski, ponieważ objął nie tylko zagadnienia sądownictwa, ale też kwestie dotyczące korupcji czy wolności i pluralizmu mediów (procedura wobec Węgier jest w toku; stan na październik 2025 r.). W odpowiedzi na naruszenia praworządności na Węgrzech i w Polsce KE posłużyła się też instrumentem prawnym: uruchomiła postępowania przeciwko naruszeniom zobowiązań wynikających z prawa UE (art. 258–260 TFUE). W ramach tych postępowań kierowała skargi do TSUE.

W miarę upływu lat rosła świadomość, w tym instytucji UE, że systemowy regres praworządności w państwach członkowskich zagraża fundamentom UE jako wspólnoty prawa. Podważał on funkcjonowanie unijnego porządku prawnego, który bazuje na wzajemnym zaufaniu do systemów sądownictwa państw członkowskich. Rzecznik generalny TSUE Michal Bobek w opinii dotyczącej polskiej sprawy ujął ten problem następująco:

W systemie takim jak system Unii Europejskiej, w którym prawo jest głównym motorem umożliwiającym integrację, istnienie niezależnego systemu sądownictwa (zarówno na szczeblu centralnym, jak i krajowym), zdolnego do zapewnienia prawidłowego stosowania tego prawa, ma pierwszorzędne znaczenie. Po prostu – bez niezależnego sądownictwa nie byłoby prawdziwego systemu prawnego. Jeśli nie ma „prawa”, to nie może być mowy o większej integracji. Dążenie do stworzenia „coraz ściślejszego związku między narodami Europy” jest skazane na niepowodzenie, jeżeli na sądowej mapie Europy zaczną pojawiać się białe plamy prawne¹².

W 2019 r. Ursula von der Leyen (wówczas kandydatka na przewodniczącą KE) w wystąpieniu w Parlamencie Europejskim publicznie wyraziła poparcie dla nowego unijnego mechanizmu praworządności. Podkreśliła przy tym, że ma on uzupełniać już istniejące narzędzia¹³. KE zaproponowała coroczny cykl praworządności w UE, oparty na dialogu prowadzonym na podstawie aktualnego w danym roku sprawozdania. Celem sprawozdania ma być po pierwsze „zapobieganie pojawianiu się lub pogłębianiu problemów z praworządnością”, a po drugie „przyczynianie się do promowania silnej kultury praworządności w wymiarze politycznym i prawnym w całej UE” poprzez ustanowienie corocznego cyklu raportowania i dialogu¹⁴.

¹² Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka przedstawiona w dniu 20 maja 2021 r. Sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, ECLI:EU:C:2021:403, pkt 138.

¹³ L. Pech, P. Bard, *op. cit.*, s. 24.

¹⁴ European Commission, *2021 Rule of Law Report – Questions and Answers*, Brussels 2021.

1.4. Metodologia sprawozdania

W sprawozdaniu są monitorowane istotne zjawiska dotyczące praworządności w państwach członkowskich i wybranych państwach kandydujących do UE. Sprawozdanie omawia najważniejsze zmiany w analizowanych państwach i w ujęciu horyzontalnym przedstawia stan praworządności w UE.

Metodologia zbierania informacji do sprawozdania jest jednakowa dla wszystkich państw członkowskich i kandydujących. Obejmuje ona w szczególności informacje otrzymywane na piśmie od państw, uwagi zgłaszane w trakcie konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz informacje przygotowane przez organizacje międzynarodowe lub interesariuszy, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, podczas wizyt w poszczególnych państwach.

Sprawozdanie opiera się także na ustaleniach unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości – która od 2013 r. przedstawia roczny przegląd wskaźników efektywności, jakości i niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości – a także na wynikach MPM, narzędzia, które od 2014 r. służy do wykrywania zagrożeń pluralizmu mediów w państwach członkowskich i państwach kandydujących do UE. Sprawozdanie posiłkuje się też danymi z badań Eurobarometru, a także publikacjami FRA, Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) czy Europejskiej Grupy Regulatorów ds. Usług Audiowizualnych (ERGA); w 2025 r. ERGA została zastąpiona przez Europejską Radę ds. Mediów, powołaną na mocy EMFA¹⁵.

Sprawozdania odnoszą się do orzecznictwa TSUE i ETPC oraz analiz wdrażania tego orzecznictwa przez państwa członkowskie. Opierają się również na ustaleniach instytucji Rady Europy, takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (dalej: GRECO), Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE), Komitet Ekspertów ds. Oceny Systemów Zwalczenia Procederu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu (MONEYVAL) czy Sieć Agencji ds. Zapobiegania Korupcji (NCPA). Korzystają też z materiałów organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji (UNCAC), Bank Światowy (World Bank) czy Światowe Forum Ekonomiczne (World Economic Forum)¹⁶.

Sprawozdania powstają również na podstawie obserwacji kluczowych interesariuszy, takich jak Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Europejska Sieć

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów). (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 2024, nr 1083.

¹⁶ *European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report*, European Commission, 24.07.2025, https://commission.europa.eu/document/e80a08e9-a5cd-4100-833d-f87548004226_en, dostęp: 20.10.2025.

Rad Sądownictwa (ENCJ), Konferencja Europejskich Sądów Konstytucyjnych, Sieć Sądów Najwyższych (SCN), Europejskie Stowarzyszenie Najwyższych Sądów Administracyjnych (ACA-Europe), Europejskie Stowarzyszenie Sędziów (EAJ), Europejscy Sędziowie dla Demokracji i Wolności (MEDEL), Stowarzyszenie Europejskich Sędziów Administracyjnych (AEAJ), Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE), Europejscy Partnerzy przeciwko Korupcji (EPAC) czy Europejska Federacja Dziennikarzy (EFJ). Przygotowując edycję sprawozdania w 2025 r., KE dostosowała swoją metodologię tak, aby ściślej zaangażować państwa członkowskie oraz organizacje i przedsiębiorców.

W ramach przygotowań do sprawozdania o praworządności na 2025 r. KE poprosiła interesariuszy o przesłanie pisemnych uwag, które miały pomóc w ukierunkowaniu konsultacji, które trwały od 29 listopada 2024 do 24 stycznia 2025 r. Dodatkowo 20 grudnia 2024 r. uruchomiono kolejne konsultacje skupione na kluczowych aspektach związanych z rynkiem wewnętrznym. W konsultacjach zgłoszono około 270 uwag – zarówno horyzontalnych, jak i dotyczących poszczególnych państw – pochodzących od różnych podmiotów, w tym organów UE, organizacji międzynarodowych, krajowych i ponadnarodowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji zrzeszających przedsiębiorców czy stowarzyszeń zawodowych.

Przy ocenie zjawisk opisywanych w sprawozdaniu KE odnosi się do standardów prawa europejskiego. Po pierwsze, do zobowiązań państw członkowskich wynikających z pierwotnego prawa UE, orzecznictwa TSUE (art. 2 oraz art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 Karty praw podstawowych UE, art. 325 TFUE), a także dokumentów prawa pochodnego UE, takich jak unijne prawo karne, dyrektywa w sprawie zwalczania oszustw wobec interesów finansowych przy użyciu prawa karnego¹⁷ (tzw. dyrektywa PIF), prawo medialne UE (np. dyrektywa o usługach audiowizualnych¹⁸ czy EMFA).

Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości (Europejska konwencja praw człowieka, dalej: EKPC) wyznacza minimalny standard ochrony praw podstawowych w UE, który – zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych UE – musi być przestrzegany przez państwa członkowskie. Dlatego też sprawozdania odwołują się do orzecznictwa ETPC oraz do standardów Rady Europy, w tym zaleceń Komitetu Ministrów. Uwzględniają również „Listę kontrolną dotyczącą praworządności” (Rule of Law Checklist) opracowaną przez Komisję Wenecką¹⁹.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz. Urz. UE L 2017, nr 198.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz. Urz. UE L 2018, nr 303.

¹⁹ Rule of Law Checklist [Lista kontrolna dotycząca praworządności], adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session, Venice, 11-12 March 2016, CDL-AD/2016/007-e.

1.5. Sprawozdanie jako instrument ochrony praworządności w państwach członkowskich UE

Większość unijnych aktów prawnych odnoszących się do praworządności ma na celu zewnętrzną promocję podstawowych wartości UE, w tym w państwach kandydujących²⁰. Jednocześnie UE dysponuje zestawem instrumentów służących ochronie wartości określonych w art. 2 TUE w obrębie samych państw członkowskich. Cykl praworządności UE stanowi jeden z kluczowych elementów tego instrumentarium (zestaw narzędzi praworządności – *rule of law toolbox*). Obejmuje ono różnorodne monitorujące, polityczne i prawne instrumenty i procedury.

Sprawozdanie jest miękkim narzędziem monitorującym, odgrywa jednak znaczącą rolę, zwłaszcza w powiązaniu z innymi mechanizmami i procedurami. Ustalenia i rekomendacje ze sprawozdania mogą i powinny być podstawą dyskusji na wysłuchaniach w ramach procedur ram dla praworządności i art. 7 TUE²¹. Ustalenia ze sprawozdania mogą być też podnoszone przez KE w postępowaniach przeciwko naruszeniu przez państwo UE obowiązków wynikających z prawa UE (art. 258 TFUE), a także być podstawą uruchomienia mechanizmu warunkowości na podstawie rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości²². Ponadto sprawozdania odegrały istotną rolę we wdrażaniu mechanizmów związanych z praworządnością w ramach Funduszu Odbudowy i Odporności (RRF), z którego pochodzą dofinansowania na rzecz odbudowy i wzmocnienia gospodarek państw członkowskich UE po pandemii COVID-19, w ramach Krajowych Planów Odbudowy (dalej: KPO)²³. Ustalenia i rekomendacje ze sprawozdania mogą być też wykorzystywane do zawieszania funduszy europejskich na podstawie rozporządzenia o przepisach wspólnych²⁴, jeśli nie będą spełnione horyzontalne wymogi przestrzegania Karty praw podstawowych UE.

Przyjrzyjmy się pokrótce tym mechanizmom. Przyjęte w 2014 r. ramy dla praworządności są nieformalnie określane „procedurą przed artykułem 7 TUE”. Przy pomocy tego

²⁰ L. Pech, *op. cit.*

²¹ Procedura artykułu 7.1 TUE była prowadzona w Polsce w latach 2017–2024, a od 2018 r. jest prowadzona na Węgrzech.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE L 2020, nr 433I.

²³ A. Wójcik, *Using Financial Tools to Protect the Rule of Law: The Case of Poland* [w:] *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, eds. A. Södersten, E. Hercock, Stockholm 2023, s. 36–42; A. Holesch, C. Portela, *Money Talks? The Effectiveness of Sanctions in the ‘Rule of Law’ Conflict in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2025, Vol. 63, issue 4, s. 1178–1196.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz. Urz. UE L 2021, nr 231. Zob. także: M. Fiscaro, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union’s Values*, „European Papers – A Journal on Law and Integration” 2022, Vol. 7, No. 2, s. 697–719.

instrumentu KE prowadzi trzyetapowy „ustrukturyzowany” dialog z państwem członkowskim. Na pierwszym etapie KE może wydać formalną opinię. Jeśli państwo członkowskie nie udzieli satysfakcjonującej odpowiedzi, KE może wydać zalecenia – określić konkretne rekomendacje i terminy ich realizacji. Po zakończeniu monitorowania przestrzegania zaleceń KE może – w przypadku ich nieprzestrzegania – uruchomić mechanizm art. 7.1 TUE.

UE może korzystać z art. 7 TUE w celu reagowania na poważne ryzyko naruszenia swoich podstawowych wartości. Procedura składa się z dwóch etapów. Mechanizm art. 7 ust. 1 TUE może zostać uruchomiony, jeśli istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości UE. Rozpoczyna to dialog między instytucjami UE a państwem członkowskim w celu rozwiązania problemów, zanim te będą się pogłębiać i rozszerzać. Procedura zaczyna się od wniosku jednej trzeciej państw członkowskich UE, Parlamentu Europejskiego lub KE. Rada UE następnie uzyskuje zgodę Parlamentu Europejskiego. Jeśli cztery piąte członków Rady UE zagłosuje za, Rada UE może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia podstawowych wartości przez państwo członkowskie i wydać zalecenia. Przejście do etapu sankcji, czyli mechanizmu art. 7 ust. 2 TUE, wymaga jednomyślności rządów państw członkowskich. Na etapie sankcji jest angażowana Rada Europejska. Procedurę rozpoczyna wniosek jednej trzeciej państw członkowskich UE lub wniosek Komisji. Następnie Rada Europejska otrzymuje zgodę Parlamentu Europejskiego. Jeżeli członkowie Rady Europejskiej wyrażą jednomyślną zgodę, Rada Europejska może stwierdzić, że dane państwo członkowskie poważnie i stale narusza wartości UE. Może ona wówczas podjąć decyzję o zawieszeniu niektórych praw wynikających z traktatów, w tym prawa tego państwa członkowskiego do głosowania. Decyzja jest podejmowana większością kwalifikowaną głosów. Do tej pory nie zastosowano mechanizmu art. 7 ust. 2 TUE przeciwko państwu członkowskiemu.

Postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z prawa UE (tzw. postępowanie przeciwnaruszeniowe) rozpoczyna się od działań KE (art. 258 TFUE), a następnie może przejść w fazę sądową przed TSUE (art. 260 TFUE). Postępowanie zazwyczaj zaczyna się od kontaktów między KE a państwem członkowskim. Następnie KE formalnie wzywa państwo do zaprzestania naruszania prawa UE. Jeśli odpowiedź państwa członkowskiego nie jest satysfakcjonująca, KE może wydać uzasadnioną opinię. Brak podjęcia przez państwo członkowskie działań naprawczych w wyznaczonym terminie umożliwia Komisji skierowanie sprawy do TSUE. KE może zawnieść do TSUE o nałożenie sankcji finansowych na państwo członkowskie, jeśli nie zastosuje się ono do orzeczenia TSUE (art. 260 ust. 2 TFUE). TSUE decyduje o wysokości kary finansowej, która musi być proporcjonalna do wagi naruszenia oraz możliwości finansowych państwa członkowskiego. KE wielokrotnie używała postępowania przeciwnaruszeniowego i kierowała skargi do TSUE

wobec Węgier i Polski w związku z różnymi elementami kryzysu praworządności w tych państwach²⁵.

Mechanizm warunkowości został wprowadzony w rozporządzeniu w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu UE z 16 grudnia 2020 r.²⁶, który obowiązuje od 1 stycznia 2021 r. Od tego czasu KE monitoruje sytuację we wszystkich państwach UE i gromadzi odpowiednie informacje. Mechanizm warunkowości ma na celu ochronę interesów finansowych UE i jej budżetu, a równocześnie ochronę praworządności w państwach członkowskich. Umożliwia UE zawieszanie płatności lub dokonywanie korekt finansowych w celu ochrony budżetu. Jednocześnie ostateczni odbiorcy i beneficjenci funduszy unijnych powinni nadal otrzymywać płatności bezpośrednio od państwa członkowskiego, wobec którego zastosowano mechanizm. Mechanizm warunkowości uzupełnia inne narzędzia i procedury służące ochronie budżetu UE, takie jak kontrole i audyty, korekty finansowe czy dochodzenia prowadzone przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych. KE może użyć tego instrumentu wyłącznie, gdy inne środki ochrony budżetu UE nie mogą zostać zastosowane skuteczniej.

KE może uruchomić mechanizm warunkowości w sytuacji, gdy stwierdzi, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszenia zasad praworządności, a naruszenie to wpływa na działania organów państwowych w sposób, który w wystarczająco bezpośredni sposób oddziałuje na należyte zarządzanie budżetem UE lub na ochronę jej interesów finansowych. KE powiadamia dane państwo członkowskie o stwierdzeniu naruszenia. Państwo członkowskie ma trzy miesiące na podjęcie działań naprawczych. Jeśli zaproponowane kroki okażą się niesatysfakcjonujące, KE może zalecić Radzie UE zawieszenie lub ograniczenie wypłaty środków unijnych temu państwu. KE musi najpierw wykazać związek z interesami budżetowymi UE. Decyzja zapada większością kwalifikowaną (co najmniej 55% państw członkowskich reprezentujących minimum 65% ludności UE). Ostateczne decyzje dotyczące zastosowania mechanizmu podejmuje Rada UE. Mechanizm warunkowości do tej pory zastosowano wobec Węgier²⁷. W literaturze przedmiotu argumentowano, że istniały wystarczające przesłanki, aby w 2023 r. zastosować mechanizm warunkowości wobec Polski²⁸.

Rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy dotyczące zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi²⁹ określa warunki wstępne, których spełnienie jest konieczne, aby państwa członkowskie mogły uzyskać refundację wydatków

²⁵ G. Piccirilli, *Ordinary Weapons for Exceptional Threats? Infringement Procedure and Rule of Law Crisis* [w:] *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench: Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, eds. C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra, Switzerland 2024.

²⁶ Dz. Urz. UE L 2020, nr 433I, *op. cit.*

²⁷ D. Hegedus, Th. Christiansen, *Contesting the Rule of Law in the European Union: The Creation and Implementation of the Rule of Law Conditionality Regulation* [w:] *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench...*, *op. cit.*

²⁸ L. Pech, A. Wójcik, P. Wachowiec, *The Case for Activating the Rule of Law Conditionality Regulation in Respect of Poland*, The Greens/EFA, 19.10.2023, <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/the-case-for-activating-the-rule-of-law-conditionality-regulation-in-respect-of-poland>, dostęp: 20.10.2025.

²⁹ Dz. Urz. UE L 2021, nr 231, *op. cit.*

finansowanych ze środków unijnych³⁰. Rozporządzenie przewiduje „horyzontalne” warunki wstępne, które mają zastosowanie do wszystkich wydatków finansowanych z funduszy europejskich. Obejmują one różne obszary, takie jak zamówienia publiczne, równość płci czy poszanowanie praw podstawowych. Wśród nich znajduje się warunek dotyczący skutecznego stosowania i wdrażania w państwach członkowskich Karty praw podstawowych UE. Warunek ten obowiązuje w odniesieniu do wszystkich funduszy unijnych w ramach budżetu na lata 2021–2027. Na podstawie rozporządzenia o przepisach wspólnych, ze względu na nieprzestrzeganie warunków Karty praw podstawowych UE, zawieszono fundusze unijne dla Węgier³¹ (stan na październik 2025 r.) i Polski (odblokowane w 2024 r.).

Podsumowując, UE dysponuje rozbudowanym zestawem narzędzi służących ochronie swoich podstawowych wartości, w tym praworządności, w państwach członkowskich. Jednak brak ich stosowania lub ich nieadekwatne, zbyt opieszale wykorzystanie wobec naruszeń praworządności w ostatnich latach skłoniły wielu badaczy do wniosku, że problem nie leży w samych instrumentach, lecz w politycznej (nie)chęci instytucji unijnych do ich użycia³².

1.6. Plany Komisji Europejskiej wobec sprawozdania

Przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zarówno w swoich wytycznych politycznych³³, jak i w liście skierowanym do Michaela McGratha, komisarza ds. demokracji, wymiaru sprawiedliwości, praworządności i ochrony konsumentów, podkreśliła, że obrona praworządności pozostaje jednym z kluczowych priorytetów KE na lata 2024–2029. Rekomendacje zawarte w sprawozdaniu mają być również w bardziej bezpośredni sposób powiązane z możliwością korzystania przez państwa członkowskie ze środków unijnych.

W momencie opracowywania niniejszej analizy (tj. w październiku 2025 r.) trwają negocjacje nad wieloletnimi ramami finansowymi UE, czyli budżetem UE na lata 2028–2034. KE zapowiedziała, że zamierza ściślej powiązać ochronę budżetu unijnego z przestrzeganiem zasad praworządności. Dotychczasowe narzędzia, takie jak mechanizm warunkowości, pozwalają na wstrzymanie wypłaty środków unijnych państwu członkowskiemu w przypadku, gdy naruszenie praworządności w wystarczająco bezpośredni sposób zagraża interesom finansowym UE. W sprawozdaniu z 2025 r. podkreślono, że krajowe i regionalne

³⁰ M. Fisicaro, *op. cit.*

³¹ R. Coman, A. Buzogány, *op. cit.*

³² R.D. Kelemen, *Will the European Union Escape Its Autocracy Trap?*, „Journal of European Public Policy” 2025, Vol. 32, issue 2, s. 341; R.D. Kelemen, T. Pavone, *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*, „World Politics” 2023, Vol. 75, issue 4, s. 779; L. Pech, K.L. Scheppele, *op. cit.*; S. Priebus, *Watering down the ‘Nuclear Option’? The Council and the Article 7 Dilemma*, „Journal of European Integration” 2022, Vol. 44, issue 7, s. 995.

³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Droga ku następnym wieloletnim ramom finansowym, COM/2025/46 final.

umowy partnerstwa, czyli uzgodnione z KE strategię wykorzystania środków z budżetu UE, będą musiały wspierać realizację reform (tak jak KPO zawierały konkretne cele i reformy, które państwa członkowskie muszą osiągnąć, aby otrzymać środki z UE). Sprawozdanie wskazuje, że reformy będą musiały odnosić się do zaleceń zidentyfikowanych w sprawozdaniu. Jeśli tak się stanie, ranga i rola sprawozdań dodatkowo wzrośnie³⁴.

³⁴ COM/2025/900 final, *op. cit.*, s. 5.

2. Polska w sprawozdaniu o praworządności. Diagnozy i rekomendacje

2.1. Ocena Polski w obszarze wymiaru sprawiedliwości w latach 2020–2025

2.1.1. Postrzeganie niezależności sądownictwa

W latach 2020–2025 zaobserwowano zmiany w zakresie postrzegania niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce. Przytoczone w sprawozdaniach dane ilościowe, wynikające z unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości, pokazują, że w 2020 r. tylko 34% obywateli i 27% przedsiębiorstw uznawało poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce za dobry lub bardzo dobry¹. Wskaźniki te konsekwentnie spadały w kolejnych latach pogłębiającego się kryzysu praworządności w Polsce do odpowiednio 29% i 18% w 2021 r.² oraz 24% i 19% w 2022 r.³. W 2023 r. osiągnęły najniższy poziom – jedynie 23% obywateli oraz 17% przedsiębiorstw wyrażało zaufanie wobec niezależności sądownictwa⁴. KE uznała to za efekt systemowego kryzysu i utrzymujących się ingerencji władzy politycznej w sądownictwo.

Najczęściej wskazywaną przyczyną upadku zaufania do niezależności sądów były naciski rządu i polityków, a także efekt mrozący wynikający z funkcjonowania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów, który był wielokrotnie kwestionowany zarówno w orzeczeniach TSUE, jak i ETPC. Zasadniczym systemowym problemem jest Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) powołana po zmianach ustawowych z 2017 r.⁵ oraz status sędziów powołanych na jej wniosek. W ocenie europejskich trybunałów skład Sądu Najwyższego (dalej: SN) z sędzią powołanym w procedurze z udziałem upolitycznionej KRS nie spełnia standardu niezależnego „sądu ustanowionego ustawą” w prawie UE oraz narusza prawo do rzetelnego procesu sądowego gwarantowane w art. 6 EKPC. Liczne wyroki TSUE i ETPC

¹ Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2020/308 final, s. 3.

² Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2021/722 final, s. 2.

³ Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2022/521 final, s. 4.

⁴ Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2023/821 final, s. 5.

⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 3.

z lat 2021–2023 wskazały na brak niezależności izb SN. ETPC orzekł również o wadliwości składów TK z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania („dublerów”). Sprawozdania podkreślają, że w latach 2021–2023 polski rząd podważał i odrzucał to europejskie orzecznictwo oraz odmawiał jego wykonywania.

W lutym 2024 r. – w wyniku wyborów parlamentarnych w październiku i utworzenia nowego rządu w grudniu 2023 r. – nowy rząd przedstawił Plan Działań Polski ws. przywracania praworządności (dalej: Plan Działań)⁶. Obietnice oraz podjęte działania, takie jak przystąpienie w styczniu 2024 r. do systemu Prokuratury Europejskiej (EPPO), skłoniły KE do zamknięcia w maju 2024 r. Prowadzonej od grudnia 2017 r. procedury z art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski⁷. Znalazło to odzwierciedlenie w nieznacznym wzroście wskaźników zaufania do sądownictwa – w 2024 r. 28% obywateli i 22% przedsiębiorstw oceniało niezależność sądów pozytywnie⁸. W 2025 r. wartości te wynosiły odpowiednio 26% i 24%, co oznaczało lekki spadek wśród ogółu społeczeństwa, ale wzrost wśród przedsiębiorców, co można interpretować jako sygnał różnicowania się wyników w zależności od grupy społecznej. Nie zmienia to jednak faktu, że poziom zaufania do wymiaru sprawiedliwości pozostaje bardzo niski.

2.1.2. Sprawozdania o wpływie rządów Zjednoczonej Prawicy i Koalicji 15 października na praworządność w Polsce

Zmiany w wymiarze sprawiedliwości w latach 2020–2023 za rządów Zjednoczonej Prawicy⁹ były interpretowane w sprawozdaniach jako proces systemowego upadku niezależności sądownictwa, którego źródłem są faktyczne zmiany ustrojowe wdrażane od 2015 r. bez formalnej zmiany konstytucji¹⁰.

Sprawozdania za centralny problem uznały wadliwe obsadzenie i funkcjonowanie TK. Kolejnym kluczowym zagadnieniem jest KRS powołana po zmianach ustawowych z 2017 r. Upolitycznienie powołania 15 sędziów do KRS, w przywoływanej w sprawozdaniach

⁶ Plan działań został zaprezentowany przez Polskę na posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych 20 lutego 2024 r., a następnie omówiony 19 marca i 21 maja 2024 r.

⁷ M. Krogel, *The Closure of the Article 7(1) TEU Procedure against Poland: The Weight of Intentions and the Risk to Common Values in the Twilight of Illiberalism*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2025, Vol. 32, issue 3, s. 315.

⁸ Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, SWD/2024/821 final, s. 6.

⁹ Koalicji rządzącej złożonej z partii: Prawo i Sprawiedliwość, Solidarna/Suwerenna Polska i Polska Razem / Porozumienie (do 2021), Prawica Rzeczypospolitej (do 2015), Partia Republikańska (2017–2019).

¹⁰ M. Bernatt, M. Ziółkowski, *Statutory Anti-Constitutionalism*, „Washington International Law Journal” 2019, Vol. 28, No. 2, s. 487.

ocenie TSUE¹¹ i ETPC¹², skutkuje pozbawieniem KRS gwarancji niezależności. W rezultacie sędziowie SN powołani przez prezydenta RP na wniosek upolitycznionej KRS nie tworzą składów sędziowskich, które spełniają unijne wymogi niezależnego sądu ustanowionego ustawą oraz art. 6 EKPC.

W sprawozdaniach KE wskazywała też na zmiany dotyczące SN, zwłaszcza w związku z działalnością – powołanych w 2018 r. – Izby Dyscyplinarnej (dalej: ID) (istniejącej do lipca 2022 r.) oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (dalej: IKNiSP), a także mechanizmami odpowiedzialności dyscyplinarnej, które nadużywane przez władze w latach 2018–2023, wywoływały efekt mrożący wobec sędziów.

Sprawozdania podkreślały narastające napięcie między polskimi organami a TSUE i ETPC w latach 2019–2023 – w tym okresie Polska zaczęła podważać orzeczenia europejskich trybunałów sądownictwa i odmawiała ich wykonywania, a TK w latach 2021–2023 w kilku orzeczeniach zakwestionowała pierwszeństwo prawa unijnego oraz interpretację prawa UE i art. 6 EKPC¹³ przedstawianą przez TSUE i ETPC w sprawach dotyczących sądownictwa. W sprawozdaniach kryzys ten interpretowano nie tylko jako spór o konkretne przepisy i ich interpretację, lecz także jako zakwestionowanie fundamentalnej zasady nadrzędności prawa UE oraz zgodności Konstytucji RP z EKPC. W narracji KE, przedstawionej w sprawozdaniach, działania polskich władz w latach 2021–2023 stanowiły kulminację tendencji odchodzenia od rządów prawa z gwarancjami niezależności sądów w kierunku modelu, zgodnie z którym sądownictwo podlega silnej presji politycznej i traci zdolność zapewniania obywatelom skutecznej ochrony sądowej (w rozumieniu prawa UE) oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego (w rozumieniu EKPC).

Po wyborach parlamentarnych w 2023 r., w których zwyciężyła Koalicja 15 października złożona z Platformy Obywatelskiej, Polski 2050, Polskiego Stronnictwa Ludowego i lewicy, KE zaczęła optymistycznie postrzegać sytuację w Polsce w kategoriach odwrócenia tej tendencji i stopniowego wychodzenia z kryzysu praworządności.

Sprawozdanie z 2024 r. wskazywało, że nowy rząd, powołując Międzyresortowy Zespół ds. Przywracania Praworządności podlegający pod ministra sprawiedliwości i przedstawiając Plan Działań, wyraźnie zadeklarował wolę odbudowy niezależności sądów i niezawisłości

¹¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 2 marca 2021 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny – Polska) – A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. / Krajowa Rada Sądownictwa, Dz. Urz. UE C 2021, nr 148; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 czerwca 2023 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹² Wyrok ETPC z 22.07.2021 r. w sprawie 43447/19 Reczkowicz przeciwko Polsce; wyrok ETPC z 8.11.2021 r. w sprawie nr 49868/19 Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce; wyrok ETPC z 3.02.2022 r. w sprawie nr 1469/20 Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce; wyrok ETPC z 23.02.2024 r. w sprawie nr 50849/21 Lech Wałęsa przeciwko Polsce.

¹³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

sędziów. Szczególną wagę przypisano likwidacji ID (co stało się w 2022 r. jeszcze za rządów Zjednoczonej Prawicy), reformie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zapowiedzi zmian w sposobie wyboru sędziów do KRS. Po raz pierwszy od 2017 r. KE uznała, że istnieją silne podstawy do stwierdzenia, że w Polsce nie ma już „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności”, i w maju 2024 r. formalnie zakończyła procedurę z art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski.

Sprawozdanie z 2025 r. potwierdziło tę optymistyczną ocenę, podkreślając, że Polska konsultuje planowane reformy sądownictwa (KRS, TK i SN) i prokuratury z instytucjami międzynarodowymi (takimi jak Komisja Wenecka, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE – ODIHR). W sprawozdaniach z lat 2024–2025 interpretowano ten okres jako przejściowy: przechodzenie od głębokiego, systemowego kryzysu praworządności do stopniowej – choć powolnej i mozolnej – odbudowy, której powodzenie zależy od konsekwentnego wdrażania reform i skutecznego wykonania wyroków TSUE i ETPC.

2.1.3. Trybunał Konstytucyjny

KE w sprawozdaniach za lata 2020–2023 uznała kryzys w polskim TK za jeden z centralnych elementów kryzysu praworządności w Polsce. W raporcie z 2020 r. wskazano na utrzymujące się wątpliwości co do niezależności i legitymacji TK, które nie zostały rozwiane mimo zastrzeżeń zgłaszanych w ramach procedury z art. 7 ust. 1 TUE (warto odnotować, że sytuacja w TK spowodowała w 2016 r. uruchomienie wobec Polski procedury ram praworządności). Sprawozdania przypominały, że krytyczne uwagi odnośnie do składu i funkcjonowania TK formułowali także rzecznik praw obywatelskich (dalej: RPO), SN, organy Rady Europy (np. Komisja Wenecka) oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe.

Szczególne obawy budziło rozpoznawanie przez TK spraw wnoszonych wprost przez organy polityczne (prezesa Rady Ministrów, marszałka sejmu czy prokuratora generalnego, a także grupę posłów na Sejm z partii rządzącej) oraz nowo powołane instytucje (KRS wybrana na zasadach z 2017 r., ID powołana w SN), w tym dotyczące zgodności z Konstytucją RP przepisów traktatowych UE, co interpretowano jako próbę podważania fundamentów unijnego porządku prawnego.

W 2021 r. KE akcentowała narastający konflikt z prawem UE i EKPC. TK, wbrew wyrokowi ETPC, nie tylko utrwałał w kraju praktykę orzekania – w wadliwych składach – w sprawach kluczowych politycznie (prawo aborcyjne, sytuacja RPO), ale też wprost zakwestionował wiążący charakter środków tymczasowych TSUE, orzekając w 2021 r., że nakładanie na Polskę środków tymczasowych, dotyczących kształtowania ustroju i konstytucyjnych organów

władzy sądowej, jest sprzeczne z Konstytucją RP¹⁴. KE w sprawozdaniu za 2021 r. oceniła to orzeczenie polskiego TK z lipca 2021 r. jako szczególnie groźne dla poszanowania prawa UE. Sprawozdanie z 2022 r. dokumentowało eskalację sporu: orzeczenia TK z 7 października 2021 r.¹⁵ i kolejne z lat 2021–2022, w których TK uznał kluczowe postanowienia art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 6 EKPC¹⁶ za niekonstytucyjne w zakresie, w jakim dawały sądowi krajowemu i ETPC możliwość oceny niezawisłości sądów.

W latach 2022–2023 TK był coraz częściej wykorzystywany do blokowania mechanizmów kontroli sądowej nad procesem powołań i przenoszenia sędziów. 14 marca 2023 r. prezydent RP zwrócił się do TK i zakwestionował kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) do badania poprawności powołań sędziowskich dokonywanych przez głowę państwa. Z kolei 15 grudnia 2022 r. IKNiSP skierowała pytanie do TK dotyczące zgodności z Konstytucją RP braku kontroli sądowej uchwał KRS w sprawach przymusowego przenoszenia sędziów do innych wydziałów sądów. Ponadto, na wniosek pierwszej prezes SN Małgorzaty Manowskiej (powołanej na sędzię SN z rekomendacji upolitycznionej KRS), TK żądał przekazania akt w sprawach dotyczących niezawisłości sędziów, co faktycznie uniemożliwiało SN dalsze orzekanie. Do TK wniesiono też szereg innych spraw, w tym dotyczącą uprawnień wiceprezesa TSUE do nakładania na Polskę dziennych kar pieniężnych za niewykonanie orzeczeń TSUE (wyrok w tej sprawie zapadł w 2023 r.¹⁷).

W sprawozdaniach odnotowano, że KE wszczęła bezprecedensowe postępowanie w sprawie uchybiania zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ wskazała, że TK nie spełnia już kryteriów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. 15 lutego 2023 r. KE podjęła kolejny bezprecedensowy krok i zaskarżyła Polskę do TSUE za skład i działania TK¹⁸. Uznała, że dwa wyroki TK z 2021 r. – dotyczące środków tymczasowych nakładanych przez wiceprezesa TSUE i orzeczeń TSUE o sądownictwie – naruszają zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa UE, zasadę wiążącego skutku wyroków TSUE, a także art. 19 ust. 1 TUE, który gwarantuje prawo do skutecznej ochrony sądowej.

KE zwracała uwagę na narastający od 2022 r. chaos w TK: część sędziów kwestionowała mandat prezes TK Julii Przyłębskiej i odmawiała orzekania, co dodatkowo podważało legitymację tej instytucji. W latach 2020–2023 KE w sprawozdaniach podkreślała, że TK przestał pełnić funkcję strażnika konstytucji, za to stał się narzędziem politycznym służącym zarówno próbom krajowej legitymizacji reform naruszających niezależność sądów, jak i kwestionowaniu podstaw prawa unijnego i EKPC.

¹⁴ Wyrok TK z 14 lipca 2021 r., sprawa nr 10/21.

¹⁵ Wyrok TK z 7 października 2021 r., sprawa nr K 3/21.

¹⁶ Wyrok TK z 10 marca 2022 r., sprawa nr K 1/20; wyrok TK z 24 listopada 2021 r., sprawa nr K 6/21.

¹⁷ Wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., sprawa nr K 8/21.

¹⁸ Skarga wniesiona w dniu 17 lipca 2023 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Sprawa C-448/23).

Po wyborach parlamentarnych w 2023 r. KE odnotowała zasadniczą zmianę w nastawieniu władz polskich do praworządności, w tym do TK. W lutym 2024 r. przyjęto Plan Działań, w którym Polska jednoznacznie potwierdziła pierwszeństwo prawa UE i konieczność stosowania orzecznictwa TSUE oraz ETPC. Plan Działań przedstawiono na Radzie do Spraw Ogólnych jako odpowiedź na uzasadniony wniosek Komisji z 2017 r. oraz wyroki europejskich trybunałów. KE zinterpretowała przedstawienie Planu Działania przez ministra sprawiedliwości jako przełomowy sygnał polityczny i instytucjonalny oraz stwierdziła, że nie istnieje już „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności” w Polsce. Skutkiem było podjęcie decyzji o zakończeniu procedury z art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski w maju 2024 r. Jednocześnie jednak w sprawozdaniach podkreślano, że pomimo istotnej zmiany politycznej, problem TK pozostał nierozwiązany.

Sprawozdanie z 2024 r. odnotowało, że w rządzie i Sejmie podejmowano próby rozwiązania problemu TK. 6 marca 2024 r. Sejm przyjął uchwałę, w której wskazano na niekonstytucyjny charakter powołania trzech osób nieuprawnionych do orzekania w TK („dublerów”) oraz prezes TK Julii Przyłębskiej. Uchwała apelowała do osób nieuprawnionych do orzekania o ustąpienie ze stanowisk i do władz publicznych o zaprzestania współpracy z TK ze względu na poszanowanie zasady legalizmu. W tym samym miesiącu rząd przedstawił dwa projekty ustaw dotyczących TK, przygotowanych na podstawie projektów wypracowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, głównie przez zespół ekspertów prawnych Fundacji im. Stefana Batorego. Projekty te miały na celu rozwiązanie m.in. problemu składu TK, tak aby zapewnić jego zgodność z konstytucyjnymi standardami oraz orzecznictwem ETPC.

Na płaszczyźnie politycznej wyraźnie zarysował się proces marginalizacji i delegitymizacji TK przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. W sprawozdaniach odnotowano, że Sejm powstrzymał się od powoływania nowych sędziów na wakujące stanowiska (większość rządząca nie zgłaszała kandydatów). Po uchwale Sejmu, od marca 2024 r., rząd zaprzestał publikowania orzeczeń TK w Dzienniku Ustaw, argumentując, że TK nie jest już organem konstytucyjnym. W sprawozdaniach nie odnotowano, że początkowo rząd publikował wyroki TK wydane w wadliwych składach z adnotacją, że skład TK narusza EKPC. W sprawozdaniu z 2025 r. KE zaznaczyła, że organy państwa, oprócz prezydenta RP, przestały kierować wnioski do TK, nie uczestniczyły w rozprawach ani nie przedstawiały stanowisk w toczących się postępowaniach przed TK.

Na tle wyżej opisanych działań władzy ustawodawczej i wykonawczej aktywność samego TK wykazywała wyraźną kontynuację. Orzecznictwo TK nadal kwestionowało konstytucyjność przepisów prawa UE oraz próbowało ograniczyć, spowolnić czy zdelegitymizować wdrażanie ustaw mających na celu reformę wymiaru sprawiedliwości. W latach 2024–2025 TK wydał kolejne orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność postanowień traktatów UE, w tym TFUE, oraz ustaw przyjętych przez nową większość parlamentarną. W grudniu 2023 r. TK uznał za niekonstytucyjną ustawę wprowadzającą usprawnienia w funkcjonowaniu

sądów, a w 2024 i 2025 r. uzurpował sobie kompetencje do wydawania postanowień tymczasowych, do czego nie ma podstawy prawnej, co dodatkowo pogłębiało kryzys konstytucyjny.

Sprawozdanie z 2025 r. odnotowało, że pomimo marginalizacji TK przez władzę ustawodawczą i wykonawczą (z wyjątkiem prezydenta RP), instytucja ta nadal funkcjonowała. W raporcie z 2025 r. nie odnotowano, że w grudniu 2024 r. powołano na sześcioletnią kadencję nowego prezesa TK, Bogdana Świączkowskiego, za rządów Zjednoczonej Prawicy wiceministra sprawiedliwości i później prokuratora krajowego. Zauważono jednak, że w lutym 2025 r. powołano nowego wiceprezesa TK Bartłomieja Sochańskiego. Sprawozdanie z 2025 r. podkreśliło, że nowy prezes TK Świączkowski zabierał głos w debacie publicznej, ostro krytykował rząd i oskarżał go o próbę przeprowadzenia zamachu stanu – w tym celu złożył nawet formalne zawiadomienie do prokuratury. W sprawozdaniu z 2025 r. zauważono, że prezes TK złożył do urzędującego od 2018 r. zastępcy rzecznika dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych zawiadomienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom, którzy odmawiają stosowania orzecznictwa TK.

Postępowanie przed TSUE w sprawie skargi KE przeciwko Polsce, dotyczącej działalności i orzecznictwa TK, nadal jest w toku (stan na październik 2025 r.). Polska zmieniła swoje stanowisko w tej sprawie; w nowym zgodziła się z KE, że doszło do naruszenia prawa UE. W marcu 2025 r. rzecznik generalny TSUE przedstawił opinię, w której zaproponował TSUE, aby w przyszłym wyroku w tej sprawie uwzględnić argumenty KE i orzec, że doszło do uchybienia w zobowiązaniach państwa członkowskiego wynikających z prawa UE. Sprawozdanie odnotowało, że prezes TK Świączkowski oświadczył, że takie orzeczenie TSUE stanowiłoby poważne naruszenie kompetencji TK.

Ze sprawozdań z 2024 i 2025 r. wynika, że TK funkcjonował jako przeszkoda w procesie przywracania standardów państwa prawa i kontynuował podważanie prawa UE i kompetencji TSUE. W raporcie z 2025 r. KE zaleca kontynuowanie postępów we wdrażaniu Planu Działań, w tym odnośnie TK.

2.1.4. Krajowa Rada Sądownictwa

Pomiędzy 2020 a 2023 rokiem sprawozdania wskazywały, że KRS – organ, który zgodnie ze swoją konstytucyjną funkcją powinien stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – został ukształtowany w sposób budzący wątpliwości co do niezależności, a to podważa procedurę powoływania sędziów w Polsce.

Źródłem problemu jest ustawa o KRS z 2017 r., która wbrew zaleceniom Rady Europy przeniosła kompetencję wyboru piętnastu sędziów-członków KRS z samorządu sędziowskiego do Sejmu. W sprawozdaniach podkreślano, że nowy model powoływania sędziów do KRS jest podstawą do oceny, że tak wybrana KRS jest ukształtowana politycznie i brakuje jej

niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. KE w sprawozdaniu akcentowała, że nowy model powoływania sędziów do KRS oraz przerwanie kadencji członków KRS w 2018 r. były jednym z kluczowych elementów uzasadnionego wniosku Komisji o uruchomienie wobec Polski procedury z art. 7 ust. 1 TUE, a także przedmiotem licznych rozstrzygnięć TSUE i ETPC.

W sprawozdaniu z 2022 r. przywołano stanowisko TSUE, zgodnie z którym sam fakt, że większość członków KRS została wybrana przez Sejm, nie musi automatycznie prowadzić do wniosku o braku jej niezależności. Natomiast w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami (kontekst, tryb, brak skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS) może uzasadniać wątpliwości co do bezstronności sędziów wyznaczonych do KRS w tej procedurze. Sprawozdanie powoływało się także na orzecznictwo ETPC dotyczące roli KRS w procedurze powoływania sędziów SN (wyroki z 2021 i 2022 r.¹⁹). ETPC orzekł, że udział pozbawionej niezależności KRS w procedurze powoływania sędziów SN, a także brak skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS dotyczących powołań sędziowskich skutkowały naruszeniem art. 6 EKPC. ETPC orzekł tak zarówno w kwestii wyznaczenia sędziów do powołanych w 2018 r. ID oraz IKNiSP, jak i „starej” Izby Cywilnej w SN.

W sprawozdaniach odnotowano skrajnie zróżnicowaną ocenę tak ukonstytuowanej KRS w orzecznictwie krajowym. Z jednej strony, uchwała połączonych izb SN z 23 stycznia 2020 r.²⁰ mówi o braku niezależności KRS powołanej na zasadach z 2017 r., a przez to wadliwości ID i jej orzeczeń. Z drugiej strony, orzeczenia wadliwie ukonstytuowanego TK, wydane w sprawach zainicjowanych przez organy władzy politycznej, legitymizują tak wybraną KRS. Sprawozdania wskazują na konflikt pomiędzy niezależnymi „starymi” izbami SN, które w swojej ocenie KRS powoływały się na orzecznictwo TSUE, a działalnością TK podporządkowanego interesom większości rządzącej (Zjednoczonej Prawicy). W sprawozdaniach z lat 2022–2023 zauważono, że mimo wezwań Komitetu Ministrów Rady Europy Polska nie wykonała wyroków ETPC dotyczących m.in. KRS. Odnotowano też, że KRS w przyjmowanych stanowiskach kwestionowała wiążący charakter orzeczeń ETPC.

Od 2018 r. KRS nie tylko nie stała na straży niezawisłości sądów i niezależności sędziów w Polsce, ale stała się aktywnym aktorem sporu organów polskiego państwa z instytucjami UE i Rady Europy. W sprawozdaniach pojawia się diagnoza politycznej działalności KRS w latach 2020–2023. Podkreślano w niej, że KRS konsekwentnie przedstawiała prezydentowi RP kandydatury w procedurach nominacyjnych i awansowych sędziów sądów powszechnych, w tym SN i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto w sprawozdaniach odnotowano, że KRS, wybrana w 2018 r. na zasadach zmienionych w 2017 r., nie stała na straży niezależności sędziów. W latach 2020–2021 KRS okazała wsparcie dla członka ID w SN. Jednocześnie

¹⁹ Wyroki ETPC w sprawach: 43447/19, 49868/19 oraz 1469/20, *op. cit.*

²⁰ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I 4110 1/20.

w tym okresie nie tylko nie broniła sędziów krytykujących reformy sądownicze, ale nawet wezwała prokuratora generalnego (ta sama osoba pełniła funkcję ministra sprawiedliwości) do podjęcia działań przeciwko sędziom ze względu na treść ich orzeczeń.

W sprawozdaniu za 2022 r. za istotne wydarzenie uznano usunięcie KRS z Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), do czego doszło w 2021 r. ENCJ uzasadniła swoją decyzję brakiem niezależności i niezdolnością do obrony niezawisłości sądów i niezależności sędziów przez KRS wybraną na zasadach z 2017 r. Do podobnych wniosków, oprócz trzech izb SN, doszedł też Naczelny Sąd Administracyjny i zakwestionował niezależność KRS.

W 2022 r. ponownie powołano KRS na czteroletnią kadencję na zasadach z 2017 r. Największe stowarzyszenia sędziowskie zbojkotowały konkurs sędziów do KRS. Negatywnie oceniły go też prawnicze samorządy zawodowe (np. Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych).

W ocenie sprawozdań działalność KRS nasilała napięcia w wymiarze sprawiedliwości w Polsce. Sprawozdanie z 2023 r. odnotowuje wzrost roli KRS w (sztucznym, wywołanym przez polityków) konflikcie Konstytucji RP z interpretacją prawa UE i EKPC przez TSUE i ETPC. KRS, w ślad za orzecznictwem TK z lat 2021–2022, w swoich uchwałach i stanowiskach akcentowała (rzekomą) niezgodność art. 6 EKPC z Konstytucją RP. Kwestionowała także moc wiążącą środków tymczasowych wydawanych przez ETPC. KRS zwróciła się do prokuratury o wszczęcie postępowania przygotowawczego wobec sędziów wykonujących postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r. nakładające na Polskę środki tymczasowe dotyczące systemu dyscyplinarnego dla sędziów, w tym ID. KRS odmawiała sądom dostępu do akt, których sądy potrzebowały do orzekania. Ponadto sprawozdanie odnotowuje, że przewodnicząca KRS wywierała niedopuszczalną presję na sądownictwo, kierując pismo krytykujące orzeczenie wydane w sprawie rozpoznawanej w drugiej instancji. KE w sprawozdaniach wielokrotnie podkreślała, że powołania sędziowskie do SN dokonane z udziałem KRS, wybranej na zasadach z 2017 r. skutkują niespełnianiem przez składy sędziowskie z tak powołanymi sędziami wymogów z art. 19 ust. 1 TUE i art. 6 EKPC.

Po zmianie władzy w 2023 r. w sprawozdaniach dostrzega się, że rząd chciał ograniczyć skutki nominacji sędziowskich z udziałem upolitycznionej KRS, a także opracował systemową reformę KRS, która miała na celu przywrócenie zgodności mechanizmu obsady KRS z konstytucyjnymi i europejskimi standardami niezależności. Sprawozdanie z 2024 r. odnotowuje uchwałę Sejmu z 20 grudnia 2023 r.²¹, stwierdzającą, że skład KRS wybranej na zasadach z 2017 r. ukształtowano niezgodnie z Konstytucją RP, a KRS nie może wykonywać swoich konstytucyjnych funkcji. Minister sprawiedliwości wstrzymał publikację ogłoszeń o wolnych stanowiskach w sądach powszechnych, żeby nie zwiększać puli nieprawidłowo

²¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym, M.P. 2023, poz. 1457.

powołanych sędziów. Ustawa o KRS z 12 lipca 2024 r.²² zakłada wybór piętnastu sędziów-członków KRS przez sędziów oraz zapewnia reprezentację różnych szczebli sądownictwa. Ostatecznie Sejm odrzucił poprawkę Senatu pozwalającą nieprawidłowo powołanym sędziom o ubieganie się o miejsce w KRS (Komisja Wenecka rekomendowała, żeby im to umożliwić). KE w sprawozdaniu odnotowała w szerokie konsultacje reformy KRS i jej aprobatę przez stowarzyszenia sędziów i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także przez Komisję Wenecką. Wskazała też na negatywne opinie na temat ustawy o KRS z 2024 r. zgłaszane przez samą KRS i pierwszą prezes SN (wadliwie powołaną sędzię SN). Prezydent RP Andrzej Duda skierował ustawę o KRS w trybie uprzedniej kontroli konstytucyjności do TK, który nie wydał jeszcze wyroku w tej sprawie (stan na październik 2025 r.).

W ocenie sprawozdań po zmianie władzy aktywność samej KRS zasadniczo się nie zmieniła. KRS nadal kierowała do prezydenta RP wnioski o nominacje sędziowskie. W sprawozdaniu z 2025 r. doprecyzowano, że od lipca 2024 r. KRS przyjęła ponad 140 uchwał nominacyjnych. KRS kwestionowała też działania nowego rządu przez uchwały i wnioski do TK.

Kierunek reform KRS, dzięki pracom legislacyjnym w 2024 r., szerokim konsultacjom, w tym z Komisją Wenecką, w sprawozdaniach oceniono jako zgodny z europejskimi standardami. Do czasu wejścia w życie ustawy reformującej KRS utrzymuje się dysonans między normatywnym zwrotem w polityce rządu a dalszym działaniem KRS w dotychczasowym kształcie. W sprawozdaniu z 2025 r. KE zaleca kontynuowanie postępów we wdrażaniu Planu Działań, w tym w zakresie KRS.

2.1.5. Sąd Najwyższy

W 2018 r. – po uchwaleniu ustawy o SN w grudniu 2017 r.²³ – w SN powołano ID oraz IKNiSP, obsadzone wyłącznie sędziami wyznaczonymi na wniosek KRS wybranej na zasadach z 2017 r. Po wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawie A.K. przeciwko KRS²⁴ składy trzech „starych” izb SN w uchwale, mającej moc zasady prawnej, orzekły, że ID nie spełnia wymogów niezależności w rozumieniu prawa UE i prawa krajowego. Powstał dualizm: „stare” izby SN stosowały orzecznictwo TSUE, a dwie nowe popierały zmiany w sądownictwie wprowadzone przez rząd Zjednoczonej Prawicy. W 2019 r. rozszerzono kompetencje nowych izb: ID np. uzyskała prawo uchylania immunitetów sędziowskich, co skrytykowała m.in.

²² Uchwała z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz. U. 2024, poz. 1186.

²³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2018, poz. 5.

²⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu. W sprawach połączonych: C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Komisja Wenecka, a IKNiSP – wyłączność w sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co było jedną z podstaw postępowania w sprawie naruszenia prawa UE wszczętego przez KE przeciwko Polsce 29 kwietnia 2020 r.

W 2020 r. zmieniono tryb powoływania pierwszego prezesa SN. Dopuszczono wyznaczenie p.o. pierwszego prezesa przez prezydenta RP oraz obniżono kworum dla wyboru kandydatów. Z instrumentów tych skorzystano, obsadzając tę funkcję osobami z grupy wadliwie powołanych sędziów. 26 maja 2020 r. pierwszą prezes SN została Małgorzata Manowska (sędzia SN powołana w procedurze z udziałem upolitycznionej KRS).

W 2021 r. znowelizowano ustawę o SN²⁵. Nowelizacja usunęła wymogi kworum przy wyborze prezesów izb i przyznała prezydentowi RP prawo powoływania p.o. prezesa izby. Rozszerzono również kompetencje pierwszego prezesa SN odnośnie do zwoływania i prowadzenia posiedzeń połączonych izb, co jest kluczowe dla kształtowania linii orzeczniczej SN. Zmodyfikowano także przepisy regulujące instytucję skargi nadzwyczajnej, przedłużając o kolejne dwa lata możliwość jej wnoszenia wobec wszystkich prawomocnych orzeczeń polskich sądów wydanych po 17 października 1997 r.

Pierwsza prezes SN zwróciła się do IKNiSP o wyłączenie niektórych sędziów w sprawach, w których sami skierowali już pytania prejudycjalne do TSUE. Sprawozdanie odnotowuje też, że pierwsza prezes SN 16 lipca 2021 r. wydała oświadczenie odnoszące się do orzeczenia TK z 14 lipca 2021 r. dotyczącego nakładania przez TSUE środków tymczasowych dotyczących ustroju sądownictwa. Pierwsza prezes SN stwierdziła, że prawo UE nie reguluje ustroju ani zasad funkcjonowania sądów państw członkowskich. W rezultacie uchyliła wcześniejsze postanowienie zobowiązujące ID do zawieszenia działalności w zakresie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.

ETPC w lipcu 2021 r. orzekł, że ID nie spełnia wymogów art. 6 EKPC²⁶. Środki tymczasowe wydawane przez ETPC chroniły sędziów przed rozpatrywaniem ich spraw dyscyplinarnych przez ID.

Sprawozdanie odnotowuje likwidację ID w lipcu 2022 r. i powołanie na jej miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej (dalej: IOZ)²⁷. Była to koncesja rządu Zjednoczonej Prawicy w ramach sporu z instytucjami UE o praworządność w Polsce. W KPO finansowanym z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) Polska zobowiązała się do realizacji „kamienia milowego” dotyczącego zapewnienia, że sprawy dyscyplinarne oraz immunitetowe sędziów, jak wymaga prawo UE, będzie rozpoznawał niezależny sąd ustanowiony ustawą. Sprawozdanie podkreśliło, że nowelizacja ustawy o SN, która weszła w życie 15 lipca 2022 r.²⁸ oprócz powołania IOD wprowadziła scentralizowany w SN „test

²⁵ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2021, poz. 611.

²⁶ Wyrok ETPC, sprawa 43447/19, *op. cit.*

²⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 1259.

²⁸ *Ibidem.*

niezawisłości” sędziego (nową instytucję procesową umożliwiającą badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz postępowania po powołaniu) i wyłączyła odpowiedzialność dyscyplinarną za kierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE. IOD uchyliła wszystkie wydane przez ID decyzje o zawieszeniu sędziów w orzekaniu. Skład IOD dalej budził jednak podobne wątpliwości co obsada ID i IKNiSP, ponieważ w izbie zasiadają również sędziowie SN powołani w procedurze z udziałem upolitycznionej KRS.

Kolejne sprawozdanie odnotowało, że mimo wyroków i środków tymczasowych wydanych przez TSUE, ID w latach 2021–2022 dalej zawieszała sędziów w obowiązkach oraz uchyliła sędziom immunitety, w tym za treść orzeczeń. Likwidacja ID nie rozwiązała skutków wcześniejszych naruszeń, nie uregulowano też statusu wadliwie powołanych sędziów SN. W sprawozdaniu z 2023 r. KE ponownie wskazywała, że panele w składzie z częścią sędziów SN, w tym pierwsza prezes, nie spełnia wymogu „sądu ustanowionego ustawą” (art. 19 ust. 1 TUE) i niezawisłości (art. 6 EKPC). Podkreślano też, że 4 z 11 sędziów IOD zostało powołanych w wadliwej w procedurze z udziałem upolitycznionej KRS, więc składy IOD z ich udziałem nie spełniają wymogu niezależności.

W sprawozdaniach zwrócono uwagę na nasilający się konflikt wewnątrz SN. Prezes „starej” Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oświadczył, że wobec ingerencji pierwszej prezes w akta i orzekanie w sprawach wrażliwych SN „nie może już sprawować wymiaru sprawiedliwości”. Z kolei pierwsza prezes Małgorzata Manowska odmówiła wręczenia ślubowania 26 spośród 30 ławników SN powołanych przez Senat, co KE uznała za działanie wzmacniające kryzys zaufania do SN. „Stare” izby, zwłaszcza Izba Karna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, stosowały orzeczenia europejskich trybunałów, np. przez dopuszczanie do orzekania sędziego zawieszzonego przez ID czy przez przeprowadzanie „testu niezawisłości”. Równoległe „nowe” izby podważały prymat prawa UE w obszarze ustroju sądów. W sprawozdaniach podkreślano, że taki dualizm przekłada się na niepewność prawa, brak przewidywalności rozstrzygnięć, a także na ryzyko naruszenia prawa do sądu.

Po likwidacji ID w 2022 r. sprawozdania skupiły się na problemie obsadzenia i funkcjonowania IKNiSP. Podkreślano, że izba, która została obsadzona, tak jak ID, wyłącznie sędziami powołanymi w procedurze z udziałem upolitycznionej KRS, odgrywa kluczową rolę w systemie prawa, ponieważ rozpatruje skargi nadzwyczajne i orzeka o ważności wyborów. Źródłowy problem, czyli obecność w SN sędziów powołanych dzięki uchwałom upolitycznionej KRS, nie został rozwiązany. „Stare” i „nowe” izby SN reagowały odmiennie na orzecznictwo TSUE i ETPC dotyczące niezawisłości sędziów.

Po zmianie władzy w 2023 r. nowy rząd zadeklarował chęć pełnego wykonania wyroków TSUE i ETPC poprzez uregulowanie statusu wadliwie wyznaczonych sędziów i likwidację powołanych w SN izb (IKNiSP i IOZ). Rząd w Planie Działań przedstawionym w 2024 r. obiecał reformę SN. W sprawozdaniu z 2024 r. przypomniano liczne orzeczenia TSUE i ETPC

dotyczące powołań sędziów, w tym pierwszej prezes SN, do izb SN w procedurze z udziałem upolitycznionej KRS. W sprawozdaniu odnotowano także, że pierwsza prezes SN publicznie kwestionowała podejmowane przez nową władzę działania naprawcze w wymiarze sprawiedliwości. Zauważono też, że napięcia wewnątrz SN narastały. Sędziowie powołani do SN zgodnie z prawem domagali się wyłączenia ze składów orzekających osób powołanych w wadliwej procedurze z udziałem upolitycznionej KRS. Chcieli też, aby część ławników wstrzymała się od orzekania. KE w sprawozdaniu uznała to za dowód, że doraźne mechanizmy, takie jak test niezawisłości, nie zastąpią całościowej ustawowej reformy SN.

Prezydent RP Andrzej Duda zaproponował obniżenie kworum pełnych składów izb SN oraz powołał prezesów izb SN spośród sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem upolitycznionej KRS. W ocenie KE nasiliło to systemowy problem nie spełniania standardu „sądu ustanowionego ustawą” przez składy SN. W ocenie przedstawionej w sprawozdaniach, braki kadrowe, cięcia budżetowe i postępowania wobec pierwszej prezes SN dodatkowo pogłębiały kryzys instytucjonalny w SN.

W kwietniu 2025 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło – przygotowany za kadencji ministra Adama Bodnara – projekt systemowej przebudowy SN, zakładający m.in. likwidację IKNiSP i odebranie prezydentowi RP części kompetencji względem SN. W sprawozdaniu z 2025 r. oceniono, że kierunek reform ogranicza wpływ władzy wykonawczej i wzmacnia autonomię sądu. Rekomendowano kontynuowanie postępów we wdrażaniu Planu Działań.

2.1.6. Sądy powszechne

Ze sprawozdań z lat 2020–2023 wyłania się obraz systemowego osłabiania niezależności sądów powszechnych, spowodowanego zmianami ustawowymi i nadużywaniem systemu dyscyplinarnego do zastraszania sędziów. Pod koniec omawianego okresu pojawiają się punktowe korekty systemu wynikające z presji finansowej nakładanej przez instytucje UE na Polskę, najpierw poprzez nieaprobowanie KPO, a następnie poprzez egzekwowanie przez KE dołączonych do KPO wymogów dotyczących sądownictwa.

Sprawozdania wskazują na systemowe problemy w sądach powszechnych: ustawowe ograniczenia badania statusu sędziów i składów sądów pod kątem niezależności (scentralizowany „test niezawisłości” przeprowadzany przez SN), konstrukcję i nadużywanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej dla sędziów w celu ich zastraszania i wywoływania efektu mrozącego, rosnącą rolę organów obsadzonych w wyniku procedur kwestionowanych pod względem standardów europejskich (KRS, ID, IKNiSP, IOZ w SN). Sprawozdania poświęcają też uwagę negatywnym praktykom w sądownictwie, takim jak przeniesienia sędziów do innych wydziałów, które wzmacniały efekt mrozący wobec sędziów broniących zasad państwa prawa.

Sprawozdanie za 2020 r. odnotowuje dwa główne obszary negatywnego oddziaływania na niezawisłość sądów powszechnych. Po pierwsze, wymienia ustawę z 20 grudnia 2019 r. (zwaną ustawą kagańcową)²⁹, która rozszerzyła katalog deliktów dyscyplinarnych, wprowadziła generalny zakaz kwestionowania przez sędziów statusu innych sędziów i składów orzekających oraz nałożyła na sędziów obowiązek ujawniania informacji o afiliacjach (np. członkostwo w stowarzyszeniach), co zdaniem KE naruszało prawo do prywatności i ochronę danych osobowych chronionych przez Kartę praw podstawowych UE³⁰ i ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO)³¹.

W sprawozdaniu wyróżniono też sposób działania ID SN, której status jako sądu niezależnego był kwestionowany i która mimo środków tymczasowych TSUE z 8 kwietnia 2020 r. nakazujących zawieszenie działania w sprawach dyscyplinarnych sędziów³² skierowała pytanie do TK kwestionujące podstawę traktatową środków tymczasowych. W sprawozdaniu odnotowano, że 29 kwietnia 2020 r. KE zainicjowała postępowanie w sprawie uchybieniu przez Polskę zobowiązaniom państwa członkowskiego. Dotyczyło ono zarówno systemu dyscyplinarnego dla sędziów, jak i zakazu weryfikacji statusu sędziego przez sędziów sądów powszechnych. Wskazano też, w wyniku coraz większego systemowego ograniczania niezawisłości sędziowskiej w Polsce sądy innych państw członkowskich UE zaczęły kwestionować, czy Polska nadal szanuje podstawowe zasady unijnego systemu prawnego opartego na zasadzie wzajemnego zaufania i współpracy sądowej.

Sprawozdanie z 2021 r. podkreśliło nasilenie efektu mrożącego wobec sędziów. W 2021 r. ID SN, która na mocy postanowienia TSUE nie powinna działać w sprawach dyscyplinarnych sędziów, zaczęła aktywnie korzystać z uprawnień do uchylania immunitetu sędziom podejrzanym o przestępstwa. Do 15 marca 2021 r. rozpatrzyła ponad 40 wniosków prokuratury, a w ponad 10 przypadkach orzekła o zawieszeniu i obniżeniu wynagrodzenia sędziom. W sprawozdaniu KE oceniła, że sama perspektywa prowadzenia takich postępowań przez organ niegwarantujący niezależności wywołuje efekt mrozący i negatywnie wpływa na niezawisłość sędziowską.

W sprawozdaniu wspomina się, że 15 lipca 2021 r. TSUE stwierdził, że polski system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów narusza prawo UE (art. 19 ust. 1 TUE). 14 lipca 2021 r. wiceprezes TSUE, na wniosek KE, wydała postanowienie obligujące ID do nieprowadzenia spraw sędziów, w tym spraw dyscyplinarnych i spraw w przedmiocie immunitetów. KE zaskarżyła do TSUE ustawę z 20 grudnia 2019 r. (ustawę kagańcową) – we wniosku

²⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020, poz. 190.

³⁰ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 2012, nr 326, s. 391–407.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 2016, nr 119, s. 1–88.

³² Wyrok Trybunału (wielka izba), sprawa C-791/19, *op. cit.*

wskazała m.in. na to, że zakaz kierowania pytań prejudycjalnych i badania statusu sędziów narusza prawo UE (wyrok w tej sprawie zapadł w 2023 r.; TSUE przychylił się do argumentów KE³³).

Dominującym tematem w sprawozdaniu z 2022 r. było uzależnienie wypłaty unijnych środków od spełnienia przez Polskę warunków dotyczących sądownictwa wymienionych w KPO. W ramach koncesji na rzecz instytucji UE w sporze o praworządność rząd Zjednoczonej Prawicy zobowiązał się do likwidacji ID SN i zagwarantowania, że sprawy dyscyplinarne oraz immunitetowe sędziów będzie rozstrzygał „niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”, a także do wprowadzenia gwarancji zakazu karania za treść orzeczeń i zadawanie przez sądy pytań prejudycjalnych do TSUE oraz do wzmocnienia praw procesowych stron postępowania dyscyplinarnego.

Na mocy zaproponowanej przez prezydenta RP Andrzeja Dudę ustawy z 9 czerwca 2022 r. zlikwidowano ID, a w jej miejsce wprowadzono IOZ. Ustawa wprowadziła też „test niezawisłości i bezstronności”, czyli instrument pozwalający stronom i sędziom kwestionować udział w składzie sędziiego niespełniającego wymogów prawa unijne (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE). IOZ uchyliła wszystkie wcześniejsze decyzje o zawieszeniu sędziów wydane przez ID i zaczęła kontrolować środki nałożone w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów. Problemem pozostawał skład IOZ, ponieważ zasiadają w niej nie tylko legalni sędziowie – są w niej także sędziowie powołani w procedurze z udziałem upolitycznionej KRS, a składy orzekające z ich udziałem nie spełniają unijnego standardu „sądu ustanowionego ustawą” i standardu niezależności w rozumieniu art. 6 EKPC. Sprawozdania odnotowały rozwój orzecznictwa ETPC dotyczącego SN. 22 lipca 2021 r. ETPC w wyroku w sprawie Reczkowicza przeciwko Polsce³⁴ uznał procedurę powoływania sędziów do ID z udziałem KRS wybranej na zasadach z 2017 r. za „fundamentalnie wadliwą”.

W sprawozdaniu podkreślono też praktyki zagrażające niezależności sądownictwa. Niektórzy prezesi sądów, powołani przez ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę, ignorowali orzeczenia sądów krajowych nakazujące dopuszczenie zawieszonych sędziów do orzekania. Ponadto dochodziło do przymusowego przenoszenia sędziów między wydziałami sądu, a minister sprawiedliwości nadal szeroko korzystał z dyskrecjonalnych delegacji sędziowskich. Dodatkowo rok 2022 przyniósł projekty zmian ustawodawczych: pomysł sędziów pokoju, wybieranych w wyborach powszechnych oraz planowaną reformę struktury sądów powszechnych, która ostatecznie nie weszła w życie.

W 2023 r. TSUE orzekł, że wszystkie kwestionowane przez KE przepisy ustawy kagańcowej są sprzeczne z prawem UE, w tym: powierzenie ID kompetencji w sprawach immunitetowych sędziów, penalizacja badania przez sędziów wymogów niezależności i bezstronności własnej lub innych sędziów, przyznanie IKNiSP wyłącznej właściwości do oceny niezależności sądu

³³ Wyrok TSUE, sprawa C-204/21, *op. cit.*

³⁴ Wyrok ETPC, sprawa 43447/19, *op. cit.*

lub sędziego (scentralizowany „test niezawisłości”), wprowadzenie przepisów nakazujących upublicznienie afiliacji sędziów, w tym członkostwa w stowarzyszeniach. Ponadto w 2023 r. TSUE nałożył na Polskę okresową karę pieniężną za niewykonanie środków tymczasowych. Polska nie zapłaciła kary, dlatego UE potrąciła kwotę z funduszy dla Polski.

KE odnotowała, że mimo powołania IOZ i wprowadzenia scentralizowanego testu niezawisłości, który przeprowadza SN, kontynuowano część praktyk ograniczających niezależność sądownictwa. Dalej prowadzono postępowania dyscyplinarne za treść orzeczeń, a niektórzy sędziowie byli przenoszeni do innych wydziałów sądów bez ich zgody. Wykorzystywano też delegacje sędziowskie do wywierania presji na sędziach. Zmiany ustawowe, które w pełni realizowałyby warunki dotyczące sądownictwa wymienione w KPO nie zostały uchwalone.

W latach 2020–2023 utrwały się systemowe deficyty niezależności sędziowskiej w Polsce, pomimo punktowych korekt, których bodźcem była presja finansowa na Polskę ze strony instytucji UE. Utworzenie IOZ w miejsce ID w SN i wprowadzenie scentralizowanego testu niezawisłości oceniano w sprawozdaniach jako kroki w pożądanym kierunku, ale niewystarczające dla pełnego usunięcia skutków wcześniejszych zmian w sądownictwie. Kamienie milowe z KPO nie zostały w pełni zrealizowane. Problemem pozostawały także negatywne praktyki zwiększające presję na sędziów i ograniczające ich niezależność.

Po zmianie władzy w 2023 r., w sprawozdaniach z 2024 i 2025 r., KE odnotowała wyraźną zmianę nastawienia rządu, który deklarował chęć odbudowy i wzmocnienia standardów praworządności w Polsce. Poza tym KE zwróciła uwagę na ograniczony zakres wprowadzonych w tym okresie zmian. Dla KE punktem zwrotnym było ogłoszenie przez polski rząd w lutym 2024 r. Planu Działań, a także dołączenie przez Polskę do systemu Prokuratury Europejskiej w styczniu 2024 r. Plan Działań obiecywał reformy instytucjonalne i działania naprawcze, w tym zmianę praktyki, w różnych obszarach (takich jak TK, KRS, SN, sądy powszechne, rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratura generalnego, ustawa o wykonywaniu orzeczeń ETPC). KE doceniła, że nowy rząd, w przeciwieństwie do poprzedniego, uznał zasadę pierwszeństwa prawa UE oraz obowiązek wykonywania orzeczeń TSUE i ETPC, a minister sprawiedliwości Adam Bodnar wezwał sędziów do pełnego stosowania standardów prawa UE i EKPC w Polsce. KE pochwaliła też dialog polskich władz z Komisją Wenecką dotyczący projektów ustaw z Planu Działań. W sprawozdaniu zauważono również powołanie przez ministra sprawiedliwości Międzyresortowego Zespołu ds. Przywracania Praworządności. W spotkaniach zespołu uczestniczyli m.in. przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich, samorządów zawodów prawniczych oraz organizacji społecznych, a także akademicy.

Na podstawie Planu Działań oraz pierwszych zmian praktyk w sądownictwie KE w maju 2024 r. zakończyła procedurę z art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski. Ponadto instytucje UE i rządy państw członkowskich przyjęły Plan Działań z zadowoleniem i zdecydowały o uwolnieniu środków z KPO dla Polski. KE podkreśliła zrealizowanie części kamieni milowych z KPO:

likwidację ID i zastąpienie jej IOZ (za rządów Zjednoczonej Prawicy w 2022 r.), usunięcie deliktów dyscyplinarnych penalizujących treść orzeczeń, prawo do kontroli dawnych decyzji ID w określonym terminie oraz przywrócenie wszystkich zawieszonych sędziów do orzekania (co stało się jeszcze za rządów Zjednoczonej Prawicy). Minister sprawiedliwości Adam Bodnar wprowadził model rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc* w sprawach dotyczących treści orzeczeń, a IOZ uznała postępowania dyscyplinarne za treść orzeczeń za niezgodne z prawem.

W sprawozdaniach z 2024 i 2025 r. zauważono dalszy rozwój orzecznictwa TSUE i ETPC dotyczącego sądownictwa i deklaracje rządu o pełnej implementacji wyroków europejskich trybunałów. W grudniu 2023 r. TSUE orzekł, że trzyosobowy skład IKNiSP w SN nie jest „sądem ustanowionym ustawą”, a ETPC 23 listopada 2023 r. wydał wyrok pilotażowy w sprawie Wałęsy przeciwko Polsce³⁵, nakazujący przyjąć środki gwarantujące nienaruszenie art. 6 EKPC przez składy sędziowskie SN. W tym celu Polska musi uregulować status wadliwie powołanych sędziów SN i statusu ich orzeczeń. Polskie władze obiecały wykonanie tego wyroku, na co miały rok, ale Komitet Ministrów Rady Europy monitorujący wykonywanie wyroków ETPC przedłużył ten termin do listopada 2025 r. Polski rząd przedstawił też nowe stanowisko Polski w sprawach przed TSUE i ETPC.

W kolejnych edycjach sprawozdania podkreślono pozytywną zmianę praktyk w sądach powszechnych. Za działania zmierzające do odwrócenia negatywnych zmian w sądownictwie wprowadzonych w latach 2017–2023 uznano m.in. włączenie samorządu sędziowskiego w proces obsadzania stanowisk kierowniczych w sądach, wprowadzenie otwartych konkursów oraz przegląd dotychczasowych praktyk kadrowych. Minister sprawiedliwości Adam Bodnar uruchomił procedurę odwołania prezesów i wiceprezesów sądów z udziałem kolegów sądów. Sprawozdanie odnotowało, że TK próbował zablokować ten proces, powołując się na swoje rzekome uprawnienie do wydawania środków zabezpieczających, do czego nie ma podstawy prawnej. Ponadto modyfikowano regulamin sądów powszechnych, by wykluczyć rozstrzyganie testów niezawisłości przez wadliwie powołanych sędziów. Sprawozdanie z 2025 r. odnotowuje jednak, że uchwalone ustawy reformujące KRS oraz TK nie weszły w życie, ponieważ prezydent RP Andrzej Duda skierował je do TK.

2.1.7. Wykonywanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących sądownictwa

Kolejne edycja sprawozdania w latach 2020–2023 dokumentowały narastający rozdźwięk między standardami wynikającymi z orzecznictwa TSUE i ETPC a praktyką polskich władz, w obszarze niezależności sądów. Po zmianie władzy w sprawozdaniach z 2024 i 2025 r.

³⁵ Wyrok ETPC, sprawa nr 50849/21, *op. cit.*

odnotowano zmianę podejścia rządu – od okresu sporów, podważania, a w najlepszym razie wybiórczego wykonywania orzeczeń europejskich trybunałów za rządów Zjednoczonej Prawicy, do deklaracji pełnej implementacji wyroków TSUE i ETPC oraz rozpoczęcia prac nad projektami ustaw konsultowanych z Komisją Wenecką w pierwszych latach rządów Koalicji 15 października.

Sprawozdanie z 2020 r. wskazywało na wyroki TSUE z 2019 r., które potwierdziły, że planowane przez polski rząd rozwiązania dotyczące przechodzenia sędziów w stan spoczynku naruszały unijne wymogi dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Część tych zmian została jednak skorygowana w prawie krajowym jeszcze przed ogłoszeniem wspomnianych orzeczeń TSUE. W tym okresie polskie sądy zaczęły aktywnie korzystać z mechanizmu pytań prejudycjalnych kierowanych do TSUE, prowadząc z unijnym trybunałem dialog dotyczący zmian zachodzących w polskim systemie sądownictwa.

Sprawozdanie z 2021 r. wskazuje, że TSUE doprecyzował kryteria oceny niezależności KRS i skutków ograniczenia sądowej kontroli jej uchwał, a Naczelny Sąd Administracyjny, wykonując orzeczenie TSUE, uchylił kluczowe uchwały KRS dotyczące powołań do Izby Karnej i Izby Cywilnej SN. TSUE w wyroku z 15 lipca 2021 r. stwierdził niezgodność z prawem UE systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, ponieważ dostrzegł brak gwarancji niezależności ID SN.

KE wszczęła przeciwko Polsce kolejne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa UE. Uznała, że ustawa kagańcowa uniemożliwia polskim sądom – pod groźbą wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – bezpośrednio stosowanie przepisów prawa UE chroniących niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a także kierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE. W związku z tym KE wystąpiła do TSUE o zastosowanie środków tymczasowych, a wiceprezes TSUE 14 lipca 2021 r. wydała postanowienie o ich nałożeniu³⁶. W ocenie KE Polska nie zastosowała się do tego postanowienia, dlatego KE wnioskuje o nałożenie na Polskę okresowej kary finansowej. 27 października 2021 r. TSUE nałożył na Polskę rekordową karę w wysokości 1 mln euro dziennie. W sprawozdaniu odnotowano też, że w maju 2021 r. ETPC w wyroku w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce orzekł, że skład TK ukształtowany w 2015 r. naruszył standard „sądu ustanowionego ustawą”³⁷.

Sprawozdanie z 2023 r. podkreślało, że Polska nie wykonała kluczowych orzeczeń TSUE, w szczególności postanowienia o zabezpieczeniu³⁸ i wyroku³⁹ dotyczących systemu dyscyplinarnego dla sędziów.

³⁶ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału z dnia 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R mającej za przedmiot wnioski o zastosowanie, na podstawie art. 279 TFUE, środka tymczasowego, złożony w dniu 7 września 2021 r., ECLI:EU:C:2021:878.

³⁷ Wyrok ETPC z 7.08.2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (Skarga nr 4907/18).

³⁸ Postanowienie Wiceprezesa Trybunału, sprawa C-204/21 R, *op. cit.*

³⁹ Wyrok TSUE, sprawa C-791/19, *op. cit.*

Po zmianie władzy, w sprawozdaniu z 2024 r., zauważono deklaracje nowego rządu o planowanym wykonywaniu orzeczeń europejskich trybunałów. Wskazano na dalszy rozwój orzecznictwa ETPC i TSUE (wyrok TSUE dotyczący ustawy kagańcowej, wyrok pilotażowy ETPC w sprawie Wałęsy przeciwko Polsce). Odnotowano, że TSUE w wyroku z 21 grudnia 2023 r. ocenił, że IKNiSP nie spełnia wymogów prawa UE (art. 19 ust. 1 TUE) i nie przyjął od niej pytania prejudycjalnego⁴⁰.

Rząd Koalicji 15 Października w Planie Działań zadeklarował wykonanie orzeczeń TSUE i ETPC. Nie wniósł odwołania od wyroku pilotażowego ETPC w sprawie Wałęsy przeciwko Polsce. Zrewidował stanowiska Polski w postępowaniach przed TSUE i ETPC dotyczących różnych elementów kryzysu praworządności. Polskie sądy nadal kierowały do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące kwestii wpływających na niezależność sądownictwa.

W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano, że polski rząd skonsultował z Komisją Wenecką projekty ustaw dotyczące prokuratury, KRS i TK oraz zadeklarował wdrożenie jej zaleceń. Wskazano też, że jest przygotowywany projekt ustawy usprawniającej koordynację wykonywania wyroków ETPC. Sprawozdanie podkreśliło, że znowelizowano przepisy w sprawie delegowania sędziów do sądów karnych (przebudowano model delegacji w sądach powszechnych i wojskowych). Odnotowano również postęp prac nad uchycieniem niezgodnych z prawem UE przepisów ustawy kagańcowej oraz nad zmianą struktury sądów dyscyplinarnych.

2.1.8. Prokuratura

W latach 2020–2023 KE w kolejnych edycjach sprawozdań negatywnie oceniała połączenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, uznając je za jeden z kluczowych czynników przyczyniających się do systemowego deficytu praworządności w Polsce. Wskazywała na nadmierne skoncentrowanie władzy nad prokuraturą, ryzyko arbitralnych ingerencji w postępowania oraz naciski na prokuratorów (przez prokuratora generalnego) i sędziów (przez ministra sprawiedliwości) oraz efekt mrozący na pełnomocników.

W sprawozdaniu z 2023 r. odnotowano częściowy postęp w kierunku zapewnienia funkcjonalnej niezależności prokuratury, choć nie doszło jeszcze do rozdzielania funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Po zmianie rządu w sprawozdaniach odnotowano zapowiedź rozdzielania tych urzędów oraz przywrócenia funkcjonalnej autonomii prokuratury. Sprawozdanie z 2025 r. wskazuje jednak, że odpowiednia ustawa wciąż nie została uchwalona.

Reforma z 2016 r. połączyła urzędy ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Jedna osoba zyskała podwójny mandat: polityczny (ministerialny) i procesowy (naczelný

⁴⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2023 r. L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa w sprawie C-718/21, ECLI:EU:C:2023:1015.

organ prokuratury). W sprawozdaniach przywołano krytyczne stanowisko Komisji Weneckiej, która ostrzegała, że takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z zasadą podziału władz. KE również skrytykowała to połączenie w uzasadnionej opinii (*reasoned proposal*) przyjętej w ramach procedury z art. 7 ust. 1 TUE. KE od początku uznawała tę konstrukcję instytucjonalną za sprzeczną z europejskimi standardami oraz za mechanizm umożliwiający polityczne oddziaływanie na postępowania karne. Równocześnie prokurator generalny uzyskał szerokie uprawnienia – m.in. do przystępowania do konkretnych postępowań i wydawania w nich wiążących poleceń, do rozdzielania spraw między jednostkami organizacyjnymi prokuratury, a także do przenoszenia prokuratorów do innych jednostek na okres do sześciu miesięcy, bez obowiązku uzasadnienia swojej decyzji. Delegacje te były postrzegane jako środek dyscyplinujący w odniesieniu do prokuratorów krytycznych wobec kierownictwa prokuratury. W sprawozdaniach z lat 2020–2023 wskazywano, że uprawnienia dyscyplinarne i kadrowe były wykorzystywane w sposób instrumentalny, zwłaszcza w odniesieniu do prokuratorów krytycznych wobec władzy wykonawczej.

Sprawozdanie z 2021 r. odnotowało utrzymywanie się wszystkich problemów zidentyfikowanych w poprzednim roku, a nawet ich pogłębienie. KE ponownie podkreśliła, że łączenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego nadal budzi poważne zastrzeżenia, a praktyka przenoszenia prokuratorów bez ich zgody jest coraz częściej stosowana wobec osób krytycznych wobec kierownictwa resortu.

W sprawozdaniu przywołano przypadki wykorzystywania tej instytucji jako środka represji i podkreślono, że prokuratorzy krytykujący sposób zarządzania prokuraturą byli odsyłani do jednostek oddalonych o setki kilometrów od dotychczasowego miejsca pracy. Wskazano, że polskie sądy uznają tę praktykę za formę degradacji i dyskryminacji. KE odnotowała również niepokojące działania prokuratury wobec sędziów, którzy kwestionowali legalność delegowania prokuratorów – byli oni wzywani na przesłuchania w charakterze świadków w postępowaniach przygotowawczych. W sprawozdaniu zwrócono też uwagę na ryzyko wykorzystywania prokuratury do celów politycznych poprzez uznaniowe zmiany przydziału spraw. Odnotowano ponadto, że prokuratorzy zachowują prawo do zawieszania licencji adwokackich bez zgody sądu – uprawnienie, które w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej mogło zagrażać niezależności pełnomocników. W efekcie ugruntował się autorytarny styl zarządzania prokuraturą, wykorzystywany do wywierania nacisku i wywoływania efektu mrożącego w środowiskach prawniczych.

W sprawozdaniu z 2022 r. stwierdzono, że wszystkie wcześniejsze obawy dotyczące funkcjonowania prokuratury utrzymały się. Nadal stosowano praktykę delegowania prokuratorów bez ich zgody. Odnotowano także przypadki wydawania przez przełożonych instrukcji dotyczących konkretnych postępowań, w tym decyzji o ich umorzeniu. Prokuratura była wykorzystywana w sposób instrumentalny, co doprowadziło do eskalacji konfliktu z instytucjami UE. Wszczynano postępowania przygotowawcze wobec sędziów TSUE,

a Prokuratura Krajowa wydawała instrukcje kwestionujące wiążący charakter orzeczeń TSUE i ETPC. Prokuratorom nakazano zgłaszać przypadki, w których sędziowie oceniali niezależność innych sędziów. Prokuratura odmawiała również współpracy z Europejską Prokuraturą, mimo że instytucja ta prowadziła kilkadziesiąt postępowań dotyczących Polski. Polska pozostawała poza systemem Prokuratury Europejskiej, działającym od czerwca 2021 r., do którego państwa członkowskie mogą przystępować dobrowolnie.

Dopiero w 2023 r., w obliczu presji finansowej ze strony instytucji UE (blokady środków unijnych z Europejskiego Funduszy Odbudowy na KPO), rząd Zjednoczonej Prawicy zaczął prace nad częściową reformą prokuratury. Sprawozdanie z 2023 r. odnotowało „pewien postęp” w zakresie niezależności prokuratury, choć podkreślono w nim, że najważniejsze zalecenie dotyczące rozdzielenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego nie zostało zrealizowane. W październiku 2022 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o prokuraturze⁴¹. Część kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania kierownictwa prokuratury przeniesiono z prokuratora generalnego na prokuratora krajowego, który może być odwołany jedynie za zgodą prezydenta RP. KE odczytała to jako krok w stronę „pewnego zwiększenia funkcjonalnej niezależności”. Jednocześnie ostrzegła, że nowa konstrukcja może w praktyce prowadzić do dalszej politycznej kontroli zamiast rzeczywistej autonomii prokuratury. Jednocześnie kontynuowano praktykę delegowania prokuratorów bez ich zgody, co sądy krajowe uznały za formę mobbingu. W sprawozdaniu wspomniano również o postępowaniu przed TK dotyczącym kompetencji samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych. KE uznała to postępowanie za kolejny element presji na niezależne zawody prawnicze. W ocenie KE polityczna kontrola nad prokuraturą pozwalała na próby eliminowania krytycznych głosów w środowisku prawniczym i podważania autorytetu orzecznictwa europejskich trybunałów. Nowy kontekst polityczny po zmianie władzy w 2023 r. spowodował zasadniczą zmianę w ocenie KE dotyczącej funkcjonowania prokuratury, w szczególności planowanej reformy jej struktury organizacyjnej oraz przystąpienia Polski do Prokuratury Europejskiej.

W sprawozdaniu z 2024 r. wskazano na znaczne postępy w kierunku zapewnienia funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu oraz pierwsze konkretne kroki w stronę rozdzielenia funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości. Podkreślono, że nowy minister sprawiedliwości i prokurator generalny Adam Bodnar publicznie wezwał prokuratorów do niezależnego wykonywania obowiązków i zadeklarował, że celem rządu jest pełne rozdzielenie wyżej wspomnianych urzędów. Było to polityczne uznanie potrzeby depolityzacji prokuratury, które przez kilka poprzednich lat stanowiło główny postulat unijnych instytucji. W 2024 r. Plan Działań obejmował kompleksową reformę prokuratury, w tym rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. W sprawozdaniu

⁴¹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz. U. 2022, poz. 1247, 1259, 2582.

odnotowano też zmianę personalną na stanowisku prokuratora krajowego. 12 stycznia 2024 r. minister sprawiedliwości stwierdził, że prokurator krajowy Dariusz Barski powrócił do czynnej służby bez ważnej podstawy prawnej i nie może zajmować urzędu. Prezydent RP zaskarżył do TK przepisy uprawniające rząd do zmian kadrowych w prokuraturze. 14 marca 2024 r. powołano Dariusza Korneluka na nowego prokuratora krajowego, co z kolei zostało ponownie zakwestionowane przez prezydenta RP. Równolegle dokonano zmian w składzie Krajowej Rady Prokuratorów. Prokuratorzy zdegradowani lub oddelegowani od 2016 do 2023 r. zostali przywróceny na swoje stanowiska.

W sprawozdaniu z 2025 r. Polskę chwalono za znaczące postępy w realizacji zalecenia w sprawie rozdzielania urzędów ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego oraz zapewnienia funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu. W lipcu 2024 r. przedstawiono projekt ustawy rozdzielającej funkcje powyższych funkcji, który Komisja Wenecka przyjęła z zadowoleniem, choć wskazała, że to dopiero pierwszy krok reformy instytucjonalnej. Komisja Wenecka wskazała na niedociągnięcia, zwłaszcza w zakresie procedury powoływania i odwoływania prokuratora generalnego, i domagała się większych gwarancji jego niezależności od władzy wykonawczej. W grudniu 2024 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął zmodyfikowany projekt ustawy, który uwzględniał zalecenia Komisji Weneckiej.

W styczniu 2024 r. Polska przystąpiła do Prokuratury Europejskiej, co ma wymiar zarówno symboliczny, jak i praktyczny, ponieważ członkostwo to pozwala na lepszą ochronę interesów finansowych UE w Polsce. Prokuratura Europejska prowadzi postępowania przygotowawcze oraz wnosi oskarżenia dotyczące przestępstw naruszających budżet UE popełnionych w Polsce po 1 czerwca 2021 r. Przystąpienie do Prokuratury Europejskiej dowodzi otwarcia rządu Koalicji 15 października na współpracę z instytucjami unijnymi.

W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano też, że Prokuratura Krajowa przeprowadziła audyt postępowań przygotowawczych z lat 2016–2023, który ujawnił liczne nieprawidłowości w wielu postępowaniach, w tym w sprawach wrażliwych politycznie. W sprawozdaniu odnotowano również zawieszenie jednego z zastępców prokuratora generalnego powołanego za rządu Zjednoczonej Prawicy. W sprawozdaniu zauważono, że w Polsce zaprzestano – negatywnie ocenianej w poprzednich latach – praktyki delegowania prokuratorów jako formy wywierania na nich nacisku. Prokuratura zakończyła postępowanie przygotowawcze wszczęte w 2020 r. przeciwko sędziom SN, dotyczące treści wydawanych przez nich orzeczeń.

W sprawozdaniu z 2025 r. KE zaleca Polsce przeprowadzenie reformy rozdzielającej funkcje ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego oraz zagwarantowanie funkcjonalnej niezależności prokuratury od władzy wykonawczej.

2.2. Ocena Polski w obszarze ram przeciwdziałania korupcji w latach 2020–2025

2.2.1. Ramy przeciwdziałania korupcji

W sprawozdaniu z 2020 r. KE stwierdziła, że Polska dysponuje ramami prawnymi i instytucjonalnymi w zakresie przeciwdziałania korupcji. Obejmują one zarówno sankcje karne i obowiązki w zakresie jawności majątkowej, jak i regulacje etyczne oraz działalność wyspecjalizowanej służby – Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej: CBA) – łączącej kompetencje wywiadowcze i policyjne. Do jej zadań należą m.in. kontrole oświadczeń majątkowych, postępowań o udzielenie zamówień publicznych, konfliktów interesów oraz koordynacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Jednocześnie KE wskazała luki tego systemu: rozproszone i niespójne przepisy dotyczące konfliktu interesów, brak jednolitej definicji konfliktu interesów oraz ograniczone obowiązywanie kodeksów etycznych, nieobejmujących najwyższych rangą urzędników. Zastrzeżenia budziło także podporządkowanie CBA władzy wykonawczej. Zapowiadana ustawa o jawności życia publicznego, która miała skonsolidować i wzmocnić reżim przejrzystości (oświadczenia majątkowe, lobbying, dostęp do informacji, ochrona sygnalistów), pozostawała na etapie przygotowań. W sprawozdaniu odnotowano również uwagi GRECO dotyczące nadmiernie szerokiego systemu immunitetów oraz projekt nowelizacji Kodeksu karnego, który wprowadziłby część sankcji za przestępstwa korupcyjne, ale utrzymywałby klauzulę bezkarności dla osoby, która po wręczeniu korzyści majątkowej sama poinformuje o tym organy ścigania.

W sprawozdaniu z 2021 r. podkreślono ciągłość ram instytucjonalnych systemu zwalczania korupcji w Polsce: CBA dalej koordynowało Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, publikowano wytyczne antykorupcyjne dla ministerstw i samorządów. Po zakończeniu rządowego programu antykorupcyjnego nie ogłoszono nowej strategii. Nie przeprowadzono też kluczowych reform dotyczących systemu składania oświadczeń majątkowych, regulacji lobbyngu i jawności życia publicznego. KE w sprawozdaniu wskazywała na symptomy słabnącego egzekwowania przepisów antykorupcyjnych, takie jak odnotowywany od lat spadek liczby postępowań korupcyjnych prowadzonych przez policję, przewlekłość postępowań, bariery w dostępie do danych finansowych oraz braki kadrowe i techniczne organów odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji. Krytycznie oceniono utrzymywanie w Kodeksie karnym mechanizmu samodenuncjacji; zgodnie z art. 229 ust. 6 sprawca korupcji czynnej może uniknąć kary, jeśli dobrowolnie zgłosi się do organów ścigania przed wykryciem przestępstwa. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zalecała usunięcie tego przepisu. Równocześnie wskazano na ryzyko upolitycznienia ścigania przestępstw korupcyjnych wynikające z połączenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego oraz z podporządkowania CBA rządowi, co – w połączeniu z szerokimi immunitetami – budziło obawy o wybiórcze ściganie korupcji, zwłaszcza na wysokim szczeblu.

Sprawozdanie z 2022 r. krytycznie oceniło Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Zdaniem KE zrealizowano głównie komponenty edukacyjne i szkoleniowe tego programu, natomiast kluczowe zmiany ustawowe, dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, oświadczeń majątkowych i lobbingu, nie zostały uchwalone. Nie ogłoszono nowej kompleksowej strategii na kolejne lata.

Weszły w życie zmiany Kodeksu karnego zaostrzające odpowiedzialność polityków i urzędników państwowych za korupcję (m.in. zakazy zasiadania w spółkach państwowych przez urzędników, rejestry zwiększające przejrzystość finansowania partii politycznych, surowsze kary przy „recydywie korupcyjnej”), ale wątpliwości KE budziła proporcjonalność zaostrzonych sankcji. Utrzymywały się systemowe problemy w ściganiu przekupstwa zagranicznego. W sprawozdaniu z 2022 r. KE kolejny raz wymieniła systemowe przeszkody w skutecznym zwalczaniu korupcji: przewlekłość postępowań, niewystarczające zasoby organów państwa, ryzyko ingerencji politycznej ze względu na połączenie funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości oraz zależność CBA od władzy wykonawczej, a także szerokie zakresy immunitetów osób na najwyższych stanowiskach państwowych oraz zagrożenia „instytucjonalną” korupcją. Negatywnie oceniono przyjęcie rozwiązań „abolicyjnych” w kontekście tzw. wyborów kopertowych, czyli wyborów prezydenckich planowanych w trybie korespondencyjnym 10 maja 2020 r., w szczycie pandemii COVID-19. Zrezygnowano z przeprowadzenia wyborów w tym terminie. Ustawa abolicyjna zwalniała z odpowiedzialności karnej wójtów, burmistrzów i prezydentów miast za przekazanie spisów wyborców Poczcie Polskiej w celu organizacji wyborów kopertowych.

W sprawozdaniu z 2023 r. KE odnotowała pogorszenie zarówno percepcji korupcji, jak i praktyki przeciwdziałania jej. W ciągu pięciu lat wskaźnik percepcji korupcji (CPI) Transparency International spadł do poziomu 55/100, co oznacza, że Polska była na 45. miejscu na 180 badanych krajów. Badanie Eurobarometru potwierdziło wysoki odsetek osób postrzegających korupcję jako rozpowszechnioną w Polsce. Rząd Zjednoczonej Prawicy w ostatnim roku swojego urzędowania nie przedstawił nowej strategii antykorupcyjnej ani harmonogramu prac i konsultacji nad nią.

Nowelizacja Kodeksu karnego z 2022 r., która weszła w życie w marcu 2023 r., podniosła kary i rozszerzyła katalog przestępstw korupcyjnych⁴², jednak interesariusze kwestionowali proporcjonalność sankcji i podkreślali, że najważniejszym problemem pozostaje brak skuteczności postępowań. Nie usunięto systemowych barier zwalczania korupcji: nadal nie rozdzielono funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, nie wzmocniono niezależności CBA, prokuratura dalej była organizacyjnie podporządkowana politykowi, utrzymywały się opinie o wybiórczym ściganiu korupcji, nie rozwiązano problemu szerokich

⁴² Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 2600.

immunitetów dla osób sprawujących najwyższe funkcje publiczne. Nie poczyniono postępów w realizacji zaleceń sformułowanych w poprzednich edycjach sprawozdania.

Po zmianie władzy, w sprawozdaniu z 2024 r., odnotowano, że percepcja korupcji w sektorze publicznym była nadal wysoka. Wskaźnik CPI w raporcie Transparency International w 2023 r. spadł do 54/100, a badanie Eurobarometru z 2024 r. pokazało, że ponad połowa obywateli uważa korupcję za powszechną, a niemal co drugi doświadcza jej skutków w życiu codziennym.

Rząd Koalicji 15 października rozpoczął prace i konsultacje nad nową, kompleksową strategią antykorupcyjną, co byłoby odpowiedzią na wcześniejsze zalecenia Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) oraz KE. Zapowiedziana reforma miała dotyczyć przede wszystkim wzmocnienia niezależności organów ścigania i sądów w sprawach korupcyjnych, w tym rozdzielenia funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości. Koalicja 15 października zapowiedziała także likwidację CBA i przekazanie jego kompetencji do wyspecjalizowanych służb (m.in. Centralnego Biura Śledczego Policji – CBSP), co miałyby ograniczyć ryzyko politycznego wpływu na postępowania.

Prokurator generalny zalecił aktywniejsze ściganie przekupstwa zagranicznego, prokuratura prowadziła postępowania w głośnych w mediach sprawach (m.in. tzw. afery wizowej, czyli rzekomego handlu wizami do Polski czy nielegalnego handlu dyplomami). KE podkreśliła, że nadal istnieją dwa kluczowe systemowe problemy: szerokie zakresy immunitetów osób na najwyższych stanowiskach oraz klauzule bezkarności.

Sprawozdanie z 2025 r. odnotowało opracowanie przez rząd projektu ustawy rozdziałącej funkcje prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości. Prezes Rady Ministrów uaktualnił wytyczne określające zasady koordynacji służb specjalnych w ramach tarczy antykorupcyjnej; mają one usprawnić działania Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) i służb wojskowych w sprawach gospodarczych i korupcyjnych. Rząd pracował nad projektem ustawy o likwidacji CBA. Jego kompetencje miałyby zostać podzielone między Policję (z utworzeniem Centralnego Biura Zwalczania Korupcji), ABW i Krajową Administrację Skarbową.

W styczniu 2024 r. Polska przystąpiła do Prokuratury Europejskiej, co po powołaniu polskiego prokuratora europejskiego i ośmiu prokuratorów delegowanych ma wzmocnić ściganie nadużyć i korupcji szkodzących interesom finansowym UE. Prokuratura Krajowa przeprowadziła wewnętrzny audyt postępowań prowadzonych w latach 2016–2023. Parlamentarne komisje śledcze przekazały do prokuratury zawiadomienia, które doprowadziły do zatrzymania urzędników wysokiego szczebla oskarżonych o korupcję za rządów Zjednoczonej Prawicy. Systemowym problemem pozostaje szeroki zakres immunitetów najwyższych urzędników państwowych oraz utrzymanie klauzul bezkarności. Kompleksowa strategia przeciwdziałania korupcji nie została uchwalona.

Sprawozdanie z 2025 r. zaleca przeprowadzenie reformy rozdzielającej funkcje ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego oraz zapewniającej funkcjonalną niezależność prokuratury od rządu, a także kontynuowanie działań na rzecz zapewnienia niezależnych i skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach dotyczących korupcji, zajęcie się problemem szerokiego zakresu immunitetów dla osób pełniących najwyższe funkcje publiczne oraz usunięcie klauzul bezkarności, aby umożliwić skuteczniejsze prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

2.2.2. System składania oświadczeń majątkowych

W kolejnych edycjach sprawozdań kwestia oświadczeń majątkowych była oceniana jako jeden z kluczowych elementów wpływających na poziom przejrzystości życia publicznego. W sprawozdaniu z 2020 r. KE skrytykowała brak scentralizowanego i jednolitego systemu składania oraz monitorowania oświadczeń majątkowych. Zwrócono uwagę, że posłowie i senatorowie podlegali odrębnej regulacji niż inne grupy zobowiązane do ich składania. Różne grupy korzystały z odmiennych formularzy, obejmujących różny zakres ujawnianych danych, a także stosowały zróżnicowane praktyki publikacji. GRECO, mimo pozytywnej oceny samego obowiązku składania oświadczeń majątkowych, rekomendowało wzmocnienie systemu poprzez wprowadzenie niezależnego i skutecznego mechanizmu kontroli. Rząd zapowiedział opracowanie nowego wzoru oświadczenia oraz budowę jednolitego, elektronicznego systemu w ramach CBA.

W sprawozdaniu z 2021 r. odnotowano, że rząd deklarował prowadzenie prac technicznych nad ujednoczonym cyfrowym systemem składania oświadczeń. W praktyce jednak oświadczenia nadal wypełniano ręcznie, z wykorzystaniem wielu niejednorodnych formularzy. W dalszym ciągu nie utworzono centralnego rejestru oświadczeń majątkowych, a systemowy nadzór nad ich rzetelnością wciąż pozostawał niewystarczający.

W sprawozdaniu z 2022 r. odnotowano, że prace techniczne nad systemem zostały wstrzymane do czasu przyjęcia odpowiednich rozwiązań ustawowych. Jednolity, scentralizowany i cyfrowy system składania oświadczeń majątkowych wciąż nie funkcjonował. Nie zrealizowano również elementu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, który zakładał ujednoczenie i cyfryzację procedury składania oświadczeń. KE zaleciła wzmocnienie obowiązujących przepisów dotyczących uczciwości zawodowej poprzez wprowadzenie standardowego, internetowego systemu składania oświadczeń majątkowych przez urzędników publicznych oraz parlamentarzystów. W sprawozdaniu z 2023 r. jednoznacznie wskazano, że nie nastąpiły żadne postępy w realizacji tych zaleceń. Nadal nie wdrożono standardowego systemu internetowego dla urzędników publicznych ani dla posłów i senatorów.

Po zmianie władzy w sprawozdaniu z 2024 r. odnotowano „pewne postępy” w realizacji zaleceń KE. 21 listopada 2023 r. złożono projekt ustawy rozszerzający krąg osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych (m.in. o członków władz spółek Skarbu Państwa) oraz zakres ujawnianych informacji, w tym o odrębny majątek małżonka. Projekt przewidywał również obowiązek publikacji oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie zakładał jednak wprowadzenia scentralizowanego, jednolitego systemu elektronicznego, a w praktyce większość oświadczeń wciąż była sporządzana ręcznie. Minister koordynator służb specjalnych zalecił CBA przygotowanie projektu aktu prawnego wprowadzającego jednolity, scentralizowany i cyfrowy system składania oświadczeń majątkowych.

W sprawozdaniu z 2025 r. wskazano na „ograniczone postępy” w realizacji zaleceń KE. Projekt ustawy nie został jeszcze uchwalony, a praktyka ręcznego wypełniania oświadczeń utrzymywała się. CBA, we współpracy z ABW, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Ministerstwem Cyfryzacji i Centralnym Ośrodkiem Informatyki, prowadziło prace nad projektem przepisów oraz nad systemem elektronicznym do składania oświadczeń, a także przeprowadzało kontrole – m.in. w samorządach i wśród senatorów, przy wsparciu administracji skarbowej. Nadal jednak brakowało standardowego, cyfrowego systemu obejmującego oświadczenia majątkowe urzędników publicznych oraz parlamentarzystów.

W sprawozdaniu z 2025 r. KE zaleca wprowadzenie standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów z zapewnieniem skutecznej weryfikacji tych oświadczeń.

2.2.3. Lobbying

W latach 2020–2025 w sprawozdaniach zdiagnozowano systemowe słabości ram prawnych dla lobbyngu. Kluczowe reformy w tym obszarze nie zostały wdrożone. Sprawozdanie z 2020 r. wskazuje, że w Polsce istnieją ramy prawne lobbyngu, w postaci ustawy o działalności lobbyngowej z 2005 r.⁴³, która zawiera ogólną definicję lobbyngu, ustanawia rejestr publiczny oraz określa obowiązki i sankcje za nierejestrowaną działalność lobbyngową.

Sprawozdanie wskazuje jednak na dwa zasadnicze braki krajowych uregulowań. Po pierwsze, na zawężenie definicji lobbyngu do etapu stanowienia prawa, z pominięciem fazy wdrożeniowej i wykonawczej. Po drugie, brak przejrzystości kontaktów parlamentarzystów i członków rządu z lobbyngistami. GRECO rekomenduje uregulowanie tych kontaktów i ich publiczne ujawnianie.

Ponadto mechanizm „drzwi obrotowych” (przechodzenia osób między wysokimi stanowiskami publicznymi a sektorem prywatnym, który wcześniej nadzorowały lub wobec

⁴³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbyngowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1414.

którego wydawały decyzje, co niesie ryzyko konfliktu interesów) obejmuje roczną karencję, ale dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw, wobec których dany urzędnik wcześniej wydawał decyzje. Choć rozważane jest wydłużenie tego okresu, GRECO zaleciła także poszerzenie zakresu stosowania przepisu.

W sprawozdaniu z 2021 r. odnotowano działania edukacyjne (poradnik na temat konfliktu interesów, skierowany do pracowników administracji rządowej) oraz funkcjonowanie trzech rejestrów (obok rządu, w Sejmie i w Senacie). Minister spraw wewnętrznych i administracji jest organem nadzorczym w odniesieniu do działalności lobbingowej wobec rządu. W przypadku działalności lobbingowej wobec parlamentarzystów obie izby parlamentu (Sejm i Senat) pełnią funkcje nadzorcze. W sprawozdaniu negatywnie oceniono funkcjonowanie systemu, wskazując na spadek liczby rejestrowanych lobbystów, marginalną aktywność podmiotów wpisanych do rejestru oraz brak systematycznego nadzoru i informacji o stosowanych sankcjach wobec lobbystów działających bez rejestracji. Krytycznie oceniono również fakt, że przepisy dotyczące okresu karencji w ramach mechanizmu „drzwi obrotowych” nie obejmują posłów i senatorów.

Sprawozdanie z 2022 r. zwraca uwagę, że rząd przeprowadził przegląd regulacji dotyczących lobbingu, ale nie upublicznił wyników i nie zaproponował nowelizacji przepisów. Wskazywano, że istniejące rejestry nadal pozostają nieskuteczne, dalej maleje liczba wpisów, nadzór jest słaby, a sankcje są w praktyce niewidoczne. Podobnie w sprawozdaniu z 2023 r. stwierdzono brak postępów w realizacji zaleceń. Jako przykład negatywnych praktyk i braków krajowych ram prawnych wobec lobbingu wymieniono intensywny lobbing przemysłu farmaceutycznego przy nowelizacji przepisów o refundacji leków w 2022 r. Na tym przykładzie, jak wskazywało sprawozdanie, widać problemy wynikające z braku przepisów zobowiązujących osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze do ujawniania swoich kontaktów z przedstawicielami grup interesu.

Po zmianie władzy w sprawozdaniu z 2024 r. stwierdzono, że nie poczyniono postępów w poprawie przejrzystości lobbingu. Mimo rekomendacji z 2023 r. i wcześniejszych planów (przedstawionych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020) nie znowelizowano ustawy o działalności lobbingowej. Wciąż brakuje obowiązku ujawniania kontaktów osób zajmujących najwyższe stanowiska publiczne z przedstawicielami grup interesu, co ogranicza przejrzystość procesu legislacyjnego. Prowadzone są działania edukacyjne, lecz rejestry lobbystów pozostają nieskuteczne (niska liczba wpisów, wyrejestrowania, słaby nadzór i egzekwowanie przepisów). W efekcie nie odnotowano postępów w realizacji wcześniejszych zaleceń.

W sprawozdaniu z 2025 r. ponownie stwierdzono brak zmian legislacyjnych dotyczących przejrzystości lobbingu. Wciąż nie ma obowiązku rzetelnego i terminowego ujawniania kontaktów przez osoby zajmujące najwyższe stanowiska publiczne, co z góry osłabia rozliczalność procesu decyzyjnego. Sprawozdanie wskazuje na niską użyteczność funkcjonujących

rejestrów – nawet w Sejmie aktywność wykazuje jedynie część zarejestrowanych podmiotów, a informacje napływają nierówno i z opóźnieniami. W sprawozdaniu z 2025 r. zaleca się wprowadzenie przepisów regulujących lobbying.

2.2.4. Zamówienia publiczne

W sprawozdaniach polskie rozwiązania dotyczące zamówień publicznych są analizowane z perspektywy nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych. Sprawozdania wskazują, że zamówienia publiczne nadal pozostają obszarem wysoce podatnym na korupcję.

W sprawozdaniach z 2020 i 2021 r. głównym kontekstem były ułatwienia i wyłączenia wprowadzone w związku z pandemią COVID-19. Sprawozdania odnotowały, że tzw. specyfikacji covidowe, w tym klauzule bezkarności dla urzędników dokonujących pilnych zakupów, zwiększały ryzyko korupcji, ponieważ rozluźniały standardy rozliczalności i mogły osłabiać odstraszącą funkcję prawa karnego. Do TK wniesiono sprawę o zbadanie, czy przestępstwo nadużycia władzy przez funkcjonariuszy publicznych, określone w Kodeksie karnym, jest w takich okolicznościach zgodne z Konstytucją RP. CBA objęło nadzorem antykorupcyjne aspekty Tarczy Antykryzysowej zapewniającej wsparcie finansowe dla mikro-, małych, średnich oraz dużych przedsiębiorstw w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19⁴⁴. Jednocześnie z początkiem 2021 r. weszło w życie nowe prawo zamówień publicznych, ocenione przez interesariuszy jako krok w dobrym kierunku.

W sprawozdaniu z 2023 r. skrytykowano Tarczę Prawną z 2022 r., która upraszczała i przyspieszała procedury administracyjne, mające zastosowanie także do prawa zamówień publicznych⁴⁵. Rozwiązania te dopuszczały modyfikację umów o zamówienie publiczne ze względu na nieprzewidziane wzrosty kosztów po stronie zamawiającego. Odnotowano również głośną sprawę nieprawidłowości przy naborze wniosków ogłoszonym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), co uruchomiło działania CBA i NIK. Kontrole potwierdziły liczne nieprawidłowości w przygotowaniu i organizacji konkursu. 1 października 2023 r. nowelizacja prawa karnego⁴⁶ rozszerzyła katalog przestępstw i narzędzi egzekwowania prawa oraz podniosła sankcje za nadmierną ingerencję w proces udzielania zamówień publicznych.

Sprawozdanie z 2025 r. odnotowuje, że w marcu 2025 r. przedstawiono projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Interesariusze przyjęli go z zadowoleniem, ale zwrócili uwagę, że wysoki próg wyłączeń może ograniczyć przejrzystość, ponieważ przepisy nie

⁴⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. 2020, poz. 695.

⁴⁵ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. 2022, poz. 2185.

⁴⁶ Dz. U. 2022, poz. 2600, *op. cit.*

obejmą wielu przetargów prowadzonych przez samorzady. Choć dane o zamówieniach publicznych, także o dużych inwestycjach, są formalnie dostępne, skuteczne monitorowanie ryzyka korupcji pozostaje trudne z powodu ich rozproszenia. W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano też postępy w postępowaniach przygotowawczych po kontrolach CBA (w sprawie konkursu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju) oraz w sprawie nadużyć przy dystrybucji środków z Funduszu Sprawiedliwości funkcjonującym przy Ministerstwie Sprawiedliwości.

2.2.5. Finansowanie partii politycznych

Sprawozdania oceniają ramy finansowania partii politycznych, które reguluje ustawa o partiach politycznych⁴⁷. W sprawozdaniu z 2022 r. wskazano, że nowelizacja Kodeksu karnego⁴⁸ i ustawy o partiach politycznych⁴⁹ wprowadziła jawne rejestry darowizn i umów partii. Rozwiązanie uznano za poprawiające transparentność, ale wskazano na luki (np. wyłączenie z rejestru indywidualnych wpłat na Fundusz Wyborczy, z którego są finansowane kampanie wyborcze, obawy Urzędu Ochrony Danych Osobowych o ujawnianie danych darczyńców). W sprawozdaniu odnotowano też, że sąd orzekł, że prokuratura ma wznowić dochodzenia w sprawie wyborów kopertowych z maja 2020 r., które dotyczą zarzutów sprzeniewierzenia środków publicznych.

W sprawozdaniu z 2023 r. odnotowano wejście w życie obowiązku publikowania rejestrów wpłat i umów przez partie, co uznano za krok w stronę większej przejrzystości. Natomiast w praktyce wiarygodność danych nie została potwierdzona. Poważne wątpliwości budziły skoordynowane wpłaty wielu osób fizycznych z jednej spółki Skarbu Państwa na rzecz konkretnych polityków, co może faktycznie obchodzić zakaz darowizn od podmiotów prawnych i rodzić konflikty interesów. Wskazywało to na klientelistyczne powiązania ze spółkami Skarbu Państwa pogłębiające nierówność w procesie wyborczym. NIK nie dopuszczono do kontroli zgodności tych wpłat oraz utrudniono audyt, a ODIHR rekomendowało niewprowadzanie zmian w prawie wyborczym tuż przed wyborami i prowadzenie rzetelnych konsultacji.

Sprawozdanie z 2024 r. wskazało na utrzymujące się problemy z przejrzystością finansowania partii politycznych. W 2023 r. odbyły się wybory parlamentarne, a w 2024 r. wybory do Parlamentu Europejskiego. ODIHR zwróciło uwagę na nadmierne wykorzystanie zasobów państwa i mediów publicznych w kampanii parlamentarnej w 2023 r., a także na systemowe ryzyka wynikające z klientelistycznych powiązań ze spółkami Skarbu Państwa. Ma temu przeciwdziałać projekt ustawy z 29 lutego 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu naprawy

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1997, nr 98, poz. 604.

⁴⁸ Dz. U. 2022, poz. 2600, *op. cit.*

⁴⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych, Dz. U. 2021, poz. 1407.

ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Ponadto zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kampanię referendalną, prowadzoną równoległe z kampanią wyborczą, służyło obejściu przepisów regulujących finansowanie kampanii wyborczej.

W sprawozdaniu z 2025 r. zdiagnozowano problemy dotyczące finansowania partii politycznych, ale odnotowano też pozytywne zjawiska w tym obszarze. Zakres ujawnianych danych finansowych nie jest zestandaryzowany i wciąż znacznie różni się między partiami politycznymi. Wskazano, że Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) wykazała nieprawidłowości w sprawozdaniach kilku ugrupowań i w całości odrzuciła jedno z nich ze względu na naruszenie ordynacji wyborczej przez przyjmowanie niezgodnych z prawem korzyści finansowych. Trwały prace nad projektem ustawy, która miał ograniczyć wpłaty na fundusz wyborczy ze spółek Skarbu Państwa.

2.2.6. Ochrona sygnalistów

W latach 2020–2023 sprawozdania diagnozowały lukę systemową w ochronie sygnalistów. Poszczególne ustawy zawierały wprawdzie przepisy ochronne, funkcjonował rządowy numer interwencyjny i infolinia CBA przyjmująca – również anonimowe – zgłoszenia, uregulowania były jednak rozproszone. Brakowało specjalnie do tego przeznaczonej, całościowej regulacji ustawowej. Podkreślano potrzebę wzmocnienia ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości. Administracyjne kanały zgłoszeń oceniano jako słabo udokumentowane – brakowało danych o wykorzystywaniu i skuteczności infolinii.

W sprawozdaniu z 2022 r. odnotowano przygotowania do transpozycji dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE⁵⁰ i zapowiedź odrębnej ustawy, ale bez harmonogramu prac. W 2023 r. informowano, że projekt nadal nie trafił do Sejmu; jednocześnie rząd rozważał przeniesienie roli organu przyjmującego zgłoszenia z RPO do Państwowej Inspekcji Pracy, co spotkało się z krytyką interesariuszy z powodów instytucjonalnych i praktycznych. W lutym 2023 r. KE zdecydowała o skierowaniu do TSUE spraw przeciwko ośmiu państwom członkowskim, w tym Polsce, w związku z ochroną sygnalistów, ze względu na brak transpozycji dyrektywy.

Po zmianie władzy w styczniu 2024 r. rząd Koalicji 15 października przedstawił projekt ustawy o ochronie sygnalistów i skierował go do przyspieszonych prac. Rozwiązano przy tym część wcześniej deklarowanych wątpliwości dzięki przywróceniu RPO jako organu właściwego do przyjmowania zgłoszeń i przekazywania informacji właściwym instytucjom. Podkreślano jednocześnie, że skuteczna realizacja nowych zadań wymaga dodatkowych zasobów kadrowych, finansowych i technicznych. Ustawa o ochronie sygnalistów została

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz. Urz. UE L 2019, nr 305.

uchwalona 14 czerwca 2024 r.⁵¹ i weszła w życie 24 września 2024 r., przy skróconym *vacatio legis*, aby przyspieszyć transpozycję prawa UE.

Sprawozdanie z 2025 r. wskazuje, że nowe przepisy zaczęły działać. W biurze RPO utworzono wyspecjalizowany zespół, zatrudniono dodatkowe osoby i uruchomiono przyjmowanie zgłoszeń (w 2024 r. napłynęło ich ok. 7 tys.), a informacje trafiają do właściwych organów. Mimo zwiększenia środków wskazano jednak na niewystarczające zasoby wobec ilości napływających spraw, a część interesariuszy wezwała do rozszerzenia przedmiotowego zakresu ustawy.

2.3. Ocena Polski w obszarze wolności i pluralizmu mediów w latach 2020–2025

2.3.1. Organy regulacyjne sektora audiowizualnego

Sprawozdania przypominają, że Konstytucja RP gwarantuje niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT), a szczegółowe kompetencje określa ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 r.⁵². Formalnie polski model organów regulacyjnych mediów spełnia wymogi prawa UE: KRRiT ma konstytucyjny i ustawowy mandat do ochrony wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego, a członkowie KRRiT nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności niepołączalnej z urzędem. Jednocześnie MPM zwracał uwagę na średnie ryzyko co do niezależności i skuteczności organu regulacyjnego mediów, wskazując m.in. na procedury powołania, które dostatecznie nie eliminują ryzyka wpływu politycznego.

W sprawozdaniach KE zauważa, że reforma z 2016 r. przeniosła część kompetencji KRRiT do nowo powołanej Rady Mediów Narodowych (dalej: RMN)⁵³, w szczególności w zakresie powoływania i odwoływania władz spółek mediów publicznych (TVP, Polskie Radio, Polska Agencja Prasowa, dalej: PAP). TK w wyroku z grudnia 2016 r. uznał wyłączenie KRRiT z procesu obsady władz mediów publicznych za niezgodne z Konstytucją RP⁵⁴. Wyroku TK nie wykonano. Istniał dysonans między konstytucyjną rolą KRRiT a realnym wpływem na funkcjonowanie mediów publicznych przez RMN.

W sprawozdaniach odnotowano opóźnioną w Polsce transpozycję znowelizowanej w 2018 r. dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (AVMSD)⁵⁵, której jednym z celów jest wzmocnienie gwarancji niezależności krajowych organów regulacyjnych sektora

⁵¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów, Dz. U. 2024, poz. 928.

⁵² Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1993, nr 7, poz. 34.

⁵³ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, Dz. U. 2016, poz. 929.

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt K 13/16, Dz. U. 2016, poz. 2210.

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz. Urz. UE L 2018, nr 303 z, s. 69–92.

audiowizualnego. Dyrektywę transponowano dopiero w 2020 r. Wyzwaniem pozostawało zagwarantowanie odporności organów regulacyjnych na wpływy polityczne. W sprawozdaniach z lat 2020–2023 podtrzymywały wątpliwości co do funkcjonalnej niezależności KRRiT oraz rozbieżności w podejściu nadzorczym wobec mediów prywatnych i mediów publicznych. Podkreślono, że ani KRRiT, ani RMN, nie zajmują się oceną programów informacyjnych mediów publicznych, co uznano za problematyczne w kontekście kampanii prezydenckiej w 2020 r. Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji z 2021 r.⁵⁶ zmieniła procedurę odrzucania sprawozdania rocznego KRRiT przez Sejm i Senat – wprowadziła dodatkowe wymogi formalne i ograniczyła w praktyce możliwość wygaśnięcia kadencji członków KRRiT. Mimo tego rozwiązanie niezależność nowo ukształtowanej KRRiT nadal pozostawała przedmiotem wątpliwości KE. W 2022 r. obsadzono KRRiT na kolejną sześcioletnią kadencję: w sierpniu Senat wybrał jednego członka, we wrześniu Sejm wybrał dwóch, a w październiku prezydent wyznaczył kolejnych dwóch. Sprawozdanie zwracało uwagę, że zdaniem wielu obserwatorów taki sposób powołania rodzi ryzyko dalszego upolitycznienia tego organu.

W sprawozdaniu odwołano się też do głosów krytycznych, wskazujących na brak mechanizmów odwoławczych wobec decyzji przewodniczącego KRRiT (który może nakładać na media kary za naruszanie ustawy medialnej). KRRiT jest odpowiedzialna za wydawanie i przedłużanie licencji nadawcom prywatnym. W sprawozdaniach wskazano, że sposób korzystania z uprawnień przez KRRiT mógł być odbierany jako źródło niepewności prawnej przez niektórych nadawców, którzy musieli czekać na przedłużenie koncesji. W 2023 r. KE rekomendowała Polsce dopracowanie uczciwych, przejrzystych i niedyskryminujących procedur przyznawania koncesji, odnotowała jednak brak istotnych postępów w wykonaniu zaleceń z 2022 r.

Ponadto w sprawozdaniach podnoszono, że organy regulacyjne sektora audiowizualnego nie zleciły niezależnego monitoringu przekazu medialnego w trakcie wyborów europejskich i parlamentarnych w 2019 r., a przy wyborach prezydenckich w 2020 r. brakowało zewnętrznego, niezależnego monitoringu kampanii w mediach. Polska utrzymywała formalne gwarancje niezależności KRRiT, ale praktyka, zarówno w sferze nadzoru nad mediami publicznymi (osłabionej przez kompetencje RMN), jak i w obszarze licencjonowania, wywoływała trwałe wątpliwości co do funkcjonalnej niezależności KRRiT.

Po zmianie władzy w raporcie z 2024 r. KE odnotowała utrzymujące się obawy o bezstronność regulacyjną KRRiT, a w MPM dotyczące niezależności i skuteczności regulatora wzrosło z poziomu średniego (w sprawozdaniu 2023 r.) do wysokiego (w sprawozdaniu z 2024 r.). Odnotowano przypadki surowych kar finansowych wymierzanych przez przewodniczącego KRRiT niezależnym nadawcom, odczytywane przez część środowiska medialnego jako próba przywrócenia cenzury (np. kary dla TOK FM i Radia ZET). Równolegle KRRiT zwracała

⁵⁶ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii, Dz. U. 2021, poz. 1676.

uwagę na swoje ograniczone zasoby budżetowe, co KE odnotowała jako potencjalną barierę dla skutecznego i przejrzystego wykonywania zadań.

Od 2022 r. KE zaleca Polsce wprowadzenie uczciwych, przejrzystych i niedyskryminujących procedur przyznawania koncesji dla mediów. W 2024 r. odnotowano wprawdzie pewne postępy, jednak zwrócono uwagę na wydłużanie się postępowań i wielomiesięczne oczekiwanie na decyzje KRRiT, często wydawane tuż przed wygaśnięciem dotychczasowych koncesji. W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano, że nie zapadły nowe negatywne decyzje dotyczące przyznania lub odnowienia koncesji nadawczych. Podkreślono jednak utrzymujące się braki w zabezpieczeniach proceduralnych oraz wolne tempo rozpatrywania wniosków o przedłużenie koncesji przez KRRiT. Choć rząd zapowiedział wprowadzenie nowego systemu udzielania koncesji, nie przedstawił projektu ustawy medialnej. W sprawozdaniu z 2025 r. KE ponowiła zalecenie przeprowadzenia reformy gwarantującej przejrzyste i niedyskryminujące zasady udzielania licencji nadawcom medialnym.

Po zmianie władzy w 2023 r., Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) zapowiedziało prace nad nowymi przepisami modernizującymi system przyznawania mediom koncesji. W sprawozdaniu z 2025 r. KE odnotowała intencję reformy medialnej, która ma m.in. doprowadzić do zgodności prawa krajowego z wymogami EMFA⁵⁷, którego większość przepisów zaczęła obowiązywać w sierpniu 2025 r. W 2024 r. MKiDN przedstawiło założenia reformy medialnej, obejmujące zaostrzenie wymogów dla członków KRRiT, a także mechanizmy zwiększające kolegialność decyzji KRRiT zamiast arbitralnych decyzji przewodniczącego KRRiT (np. obowiązek poprzedzenia decyzji przewodniczącego KRRiT o nałożeniu kary za naruszenie ustawy medialnej uchwałą całej rady KRRiT). W rozumieniu unijnych wymogów (art. 30 AVMSD i art. 5 EMFA) organ regulacyjny sektora audiowizualnego musi być nie tylko formalnie, ale też funkcjonalnie niezależny od wpływów politycznych. Sprawozdanie z 2025 r. krytykowało słabe gwarancje niezależności przy powoływaniu i odwoływaniu członków RMN. Rząd Koalicji 15 października obiecał likwidację RMN oraz przywrócenie KRRiT kompetencji mianowania władz mediów publicznych i PAP. Jednak do początku października 2025 r. nie przedstawiono publicznie projektu ustawy medialnej.

2.3.2. Media publiczne

W sprawozdaniach z lat 2020–2023 kwestie mediów publicznych pojawiały się w różnym zakresie i nasileniu. W sprawozdaniu z 2020 r. media publiczne zostały odnotowane pobocznie, w kontekście skutków reformy z 2016 r., która odebrała KRRiT kompetencje do

⁵⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów). (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 2024 nr1083.

powoływania i odwoływania władz mediów publicznych i PAP na rzecz nowo powołanej RMN. W sprawozdaniu z 2021 r. temat mediów publicznych pojawił się ponownie w sposób ograniczony. Wskazano przede wszystkim, że publiczni nadawcy byli głównymi beneficjentami wsparcia finansowego ze strony państwa.

Dopiero sprawozdanie z 2022 r. przyniosło pogłębioną analizę niezależności i pluralizmu w zarządzaniu czy treściach mediów publicznych. Wyrażono w nim obawy co do niezależności mediów publicznych. Wskazano na wysokie ryzyko w zakresie niezależności zarządzania i finansowania mediów publicznych, odnotowane także w MPM. Podkreślano polityczne zaangażowanie kierownictwa nadawców publicznych, brak przejrzystości w finansowaniu oraz problematyczną dystrybucję reklam państwowych. Sprawozdanie zwróciło również uwagę na to, że KRRiT, mimo posiadanych kompetencji kontrolnych, nie reaguje na niewyważone i stronnicze treści w mediach publicznych, a jednocześnie podejmuje zdecydowane działania wobec mediów prywatnych krytykujących rząd. KE zaleciła Polsce wzmocnienie mechanizmów gwarantujących niezależne zarządzanie i redakcyjną autonomię nadawców publicznych.

Sprawozdanie z 2023 r. stwierdziło brak postępów w realizacji zaleceń z poprzedniej edycji. Nadal istniały poważne wątpliwości dotyczące niezależności redakcyjnej i zarządzania mediami publicznymi. Zaznaczono, że nominacje do władz TVP, Polskiego Radia i PAP w praktyce mają charakter polityczny, a KRRiT nie prowadzi systematycznego monitoringu działalności publicznych nadawców. Obserwatorzy zgłaszali zastrzeżenia wobec stronniczości przekazów, szczególnie w odniesieniu do liderów opozycji i mniejszości. MPM z 2023 r. potwierdził wysokie ryzyko w zakresie niezależności mediów publicznych. KE podkreśliła, że Polska nie wdrożyła zaleceń z 2022 r. i nie podjęła działań na rzecz wzmocnienia ram prawnych i instytucjonalnych służących zapewnieniu niezależności nadawców publicznych.

W sprawozdaniach KE z lat 2024–2025, przygotowanych już po zmianie władzy w Polsce w 2023 r., problematyka mediów publicznych zajęła centralne miejsce. W sprawozdaniu z 2024 r. KE odnotowała odwołanie władz TVP, Polskiego Radia i PAP, szeroko krytykowanych wcześniej za brak niezależności. Podkreślono, że od nowych władz oczekuje się stworzenia ram prawnych wzmacniających mechanizmy niezależności mediów publicznych, zgodnych z europejskimi standardami. Przypomniano, że w latach 2022–2023 KE konsekwentnie wskazywała na brak postępów w tym zakresie i rekomendowała wzmocnienie regulacji dotyczących niezależnego zarządzania i redakcyjnej autonomii mediów publicznych.

W sprawozdaniu z 2024 r. proces przejścia kontroli nad mediami publicznymi opisano następująco: Sejm w grudniu 2023 r. przyjął uchwałę wzywającą do przywrócenia ładu prawnego, bezstronności i rzetelności mediów publicznych, a minister kultury – jako reprezentant Skarbu Państwa – odwołał dotychczasowe władze, powołując się na przepisy Kodeksu spółek handlowych. Wątpliwości zgłaszały jednak niektóre środowiska, wskazując, że właściwą podstawą powinny być przepisy ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy

o PAP. TK zakwestionował zgodność z Konstytucją RP takiej ścieżki odwołań, ale prawomocność wyroku była szeroko podważana ze względu na wadliwość składu orzekającego. NIK wykazała liczne nieprawidłowości w finansowaniu telewizji publicznej.

Sprawozdanie z 2024 r. podkreśla, że rząd rozpoczął prace nad nową ustawą medialną – w tym celu prowadził publiczne konsultacje. Celem ustawy miało być pełne dostosowanie prawa krajowego do EMFA. Te działania uznano za postęp w realizacji zaleceń z 2022–2023 r. W sprawozdaniu z 2025 r. KE odnotowała zauważalny spadek stronniczości w przekazach publicznych nadawców, choć wskazano, że pełna bezstronność programów informacyjnych nie została osiągnięta. Nadawcy publiczni byli zarządzani przez likwidatorów, co uznano za rozwiązanie przejściowe przed planowaną reformą medialną. Część zainteresowanych podmiotów wyrażała obawy, że taki model nie gwarantuje wystarczających standardów niezależności, a media publiczne pozostają narażone na systemowe zagrożenia niezależności.

Szczególnym problemem była niestabilność finansowa mediów publicznych. W 2024 r. przewodniczący KRRiT zawiesił podział środków z opłat abonamentowych, co doprowadziło do czasowego przechowywania ich na rachunku depozytowym sądu i sporów sądowych z nadawcami. System opłat abonamentowych, już wcześniej mało efektywny, w praktyce upadł, a część gospodarstw domowych przestała je uiszczać. Straty pokrywano dotacjami z budżetu państwa. Rząd zapowiedział, że w ramach reformy medialnej system opłat abonamentowych zostanie zastąpiony rocznym budżetem państwowym odpowiadającym co najmniej 0,09% PKB.

Mimo że nie przedstawiono projektu ustawy medialnej, sprawozdania z lat 2024–2025 odnotowały pierwsze kroki naprawcze i zmniejszenie stronniczości w mediach publicznych. Jednocześnie podkreślono, że trwała reforma instytucjonalna i finansowa mediów publicznych, zgodna z EMFA, jest dopiero w przygotowaniu, a brak stabilnych ram prawnych i finansowych wciąż stanowi ryzyko dla niezależności mediów publicznych.

W sprawozdaniu z 2025 r. zauważono „pewne dalsze postępy” w zapewnianiu skutecznych ram legislacyjnych dla niezależnego zarządzania i niezależności redakcyjnej w mediach publicznych, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących mediów publicznych, ale są rekomendowane dalsze prace w tym celu.

2.3.3. Media prywatne

W sprawozdaniu z 2020 r. wskazano, że przepisy o przejrzystości własności mediów w Polsce nie obejmują równomiernie wszystkich segmentów rynku. Najbardziej jaskrawe luki dotyczyły mediów informacyjnych, zwłaszcza cyfrowych, podczas gdy w radiofonii i telewizji obowiązywały konkretne wymogi sprawozdawcze wobec KRRiT. W MPM w 2020 r. oceniono średnie ryzyko w obszarze przejrzystości własności mediów, a także zwracano uwagę na brak

regulacyjnych bezpieczników ograniczających kontrolę polityczną (np. dotyczących konfliktu interesów między właścicielami mediów a władzą). Mimo powszechnej w badaniach stronniczości, sprawozdanie podkreśliło, że najwięksi właściciele mediów nie mieli jawnych powiązań z partiami politycznymi, a rynek mediów w Polsce jest zróżnicowany. Politycy obozu rządzącego sygnalizowali plany „repolonizacji” mediów, czyli przejmowania kontroli nad działającymi w Polsce mediami pozostającymi pod kontrolą zagranicznych podmiotów.

W związku z transpozycją znowelizowanej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych rozszerzono obowiązki dotyczące jawności mediów. Wprowadzono wymóg ujawniania rzeczywistych beneficjentów w KRS lub Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych (CRBR), informowania o strukturze właścicielskiej i portfolio usług medialnych. MPM z 2021 r. utrzymał opinię o średnim ryzyku przejrzystości własności mediów, a jednocześnie sygnalizował wysokie ryzyko koncentracji w segmencie mediów informacyjnych. W sprawozdaniu z 2023 r. stwierdzono wzrost przejrzystości własności mediów po wejściu w życie zmian z 2021 r.: nadawcy i platformy *video on demand* (VOD) muszą publikować dane o udziałowcach lub beneficjentach oraz wszystkich powiązanych usługach medialnych na swoich stronach i w CRBR. MPM z 2023 r. odnotował poprawę w tym obszarze, ale jednocześnie wzrosły obawy o wpływy właścicieli mediów na linię redakcyjną i podano przykłady ingerencji w treści publikowane w mediach.

Istotnym zagadnieniem w sprawozdaniach są kwestie koncentracji, przejęć i upartyjniania rynku mediów. W sprawozdaniu z 2021 r. zdiagnozowano realne ryzyko osłabiania pluralizmu przez zmiany własnościowe oraz zapowiedzi zmian ustawowych. Sprawę tę dobrze ilustruje przykład ustawy mającej na celu ograniczenie możliwości posiadania udziałów w mediach koncesjonowanych przez podmioty znajdujące się pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą właścicieli spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)⁵⁸. Regulacja ta została potocznie nazwana Lex TVN, ponieważ gdyby weszła w życie, dotyczyłaby w praktyce wyłącznie grupy telewizyjnej TVN, której właścicielem są podmioty ze Stanów Zjednoczonych. Nadawcy z tej grupy konsekwentnie krytykowali politykę rządu Zjednoczonej Prawicy. Ostatecznie ustawa została zawetowana przez prezydenta RP Andrzeja Dudę. Równoległe toczyło się postępowanie przed KRRiT w sprawie przedłużenia koncesji stacji TVN24, które przeciągało się aż 18 miesięcy.

Istotnym wydarzeniem na rynku medialnym było przejęcie grupy wydawniczej Polska Press przez spółkę Skarbu Państwa PKN Orlen, pozostającą pod kontrolą władz. Transakcja ta została zatwierdzona przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), jednak następnie objęta środkami tymczasowymi przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Pomimo zawieszenia wykonania decyzji nabywca przystąpił do wprowadzania

⁵⁸ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii, Dz. U. 2021, poz. 1676.

zmian kadrowych i organizacyjnych. Przejęcie Polski Press przez spółkę kontrolowaną przez państwo doprowadziło do wyraźnego upolitycznienia segmentu regionalnych dzienników.

W latach 2022–2023 utrzymywały się kontrowersje związane z przedłużaniem koncesji dla stacji należących do grupy TVN. Przykładowo decyzja KRRiT w sprawie przedłużenia koncesji TVN7 zapadła dopiero po 12 miesiącach. Choć ostatecznie wszystkie decyzje KRRiT w tym zakresie były pozytywne, przewlekłość postępowań oraz wynikająca z niej niepewność prawna stanowiły istotne systemowe zagrożenie dla wolności i pluralizmu mediów. Interesariusze wskazywali ponadto, że wobec nadawców prywatnych KRRiT stosowała bardziej rygorystyczne standardy nadzorcze niż wobec mediów publicznych, co pogłębiało asymetrię i osłabiało zaufanie do bezstronności organu regulacyjnego.

Niezależność redakcyjna formalnie jest chroniona ustawowo (ustawa o prawie prasowym⁵⁹, ustawa o radiofonii i telewizji). Sprawozdania z lat 2022–2023 wskazywały przykłady ingerencji właścicielskiej lub nacisków, takie jak usunięcie krytycznego wywiadu w medium z grupy Polska Press po przejściu przez PKN Orlen czy zablokowanie materiału śledczego w „Dzienniku Wschodnim” przez zarząd tej spółki. MPM z 2023 r. klasyfikował ryzyko niezależności redakcyjnej jako wysokie, podkreślając niedobór mechanizmów (regulacyjnych lub samoregulacyjnych) ujawniania i zarządzania konfliktami interesów na linii właściciel–redakcja.

Istotnym zagadnieniem podnoszonym w sprawozdaniach był sposób wydatkowania środków publicznych na media, w tym reklamy zamieszczane przez instytucje państwowe i spółki Skarbu Państwa. Jeżeli tego rodzaju wsparcie nie odbywa się w sposób przejrzysty, oparty na obiektywnych kryteriach i dystrybuowany równomiernie bądź przynajmniej zróżnicowanie, rodzi ryzyko upolitycznienia rynku medialnego poprzez wybiórcze wspieranie wybranych nadawców prywatnych ze środków publicznych. W sprawozdaniach z lat 2021–2023 wskazywano, że głównymi beneficjentami zakupów reklamowych dokonywanych przez spółki Skarbu Państwa pozostawały media publiczne oraz część prywatnych mediów o profilu prorządowym. Jednocześnie brakowało systemowych, przejrzystych zasad rozdziału środków publicznych na rzecz mediów. W omawianym okresie nie odnotowano także nowych rozwiązań regulujących rynek reklamy państwowej. Odmiennym instrumentem finansowym był wprowadzony w 2020 r. podatek od przychodów usług VOD, przeznaczany na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej.

W sprawozdaniach z lat 2024–2025 jest widoczna zmiana podejścia władz w obszarze polityki medialnej. Rozpoczęto prace nad kompleksową reformą, podjęto konsultacje dotyczące zasad dystrybucji reklamy państwowej oraz potwierdzono i wzmocniono mechanizmy przejrzystości własności mediów. W sprawozdaniu z 2024 r., odnoszącym się do okresu po przejściu władzy przez nowy rząd, KE wskazała, że nowelizacja ustawy o radiofonii

⁵⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz. U. 1984, nr 5, poz. 24.

i telewizji z 2021 r. w praktyce przyczyniła się do poprawy standardów jawności własności: nadawcy, dostawcy VOD i platformy udostępniania wideo są zobowiązani do ujawniania współników, akcjonariuszy i rzeczywistych beneficjentów w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych oraz do publikowania tych danych na własnych stronach internetowych; muszą także wykazywać wszystkie oferowane usługi medialne w ramach danej grupy. W najnowszych ocenach MPM (z 2024 r.) odnotowano postępy w zakresie jawności własności mediów, a ryzyko w tym obszarze spadło do poziomu średniego. Jednocześnie utrzymuje się problem niewystarczającej wiedzy odbiorców na temat struktury własnościowej mediów lokalnych, w tym trudności w rozróżnieniu prywatnych lokalnych tytułów od mediów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W sprawozdaniu z 2025 r. podkreślono dalszą poprawę w zakresie przejrzystości własności mediów oraz odnotowano prace rządu nad stworzeniem centralnej bazy informacji o własności mediów, która ma odpowiadać wymogom EMFA.

W sprawozdaniu z 2024 r. przywołano analizę NIK, z których wynikało, że w latach 2021–2022 głównymi beneficjentami reklamy państwowej pozostawały media publiczne oraz wybrane prywatne media prorządowe. Nowy rząd zainicjował konsultacje publiczne i prace nad ustawą mającą uregulować kryteria, przejrzystość i mechanizmy kontroli przydziału środków publicznych dla mediów. W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano bardziej równomierny rozkład wydatków reklamowych, jednak nadal brakowało ustabilizowanych procedur rozdzielania środków. EMFA wymaga od państw członkowskich wprowadzenia jasnych kryteriów i transparentnego nadzoru nad alokacją reklamy państwowej.

Jednocześnie w sprawozdaniu z 2025 r. wskazano, że wiele problemów ograniczających pluralizm mediów pozostaje nierozwiązanych. MPM z 2025 r. ocenił ryzyko dla pluralizmu jako średnio wysokie, a w odniesieniu do pluralizmu dostawców oraz niezależności redakcyjnej od wpływów komercyjnych i właścicielskich – jako wysokie. Na polskim rynku presja właścicielska i ekonomiczna nakładana na redakcje może przekładać się bezpośrednio na linię programową. W sprawozdaniu z 2025 r. podkreślono również potrzebę wyważenia ingerencji państwa i ochrony bezpieczeństwa narodowego w kontekście zmian własnościowych w mediach, takich jak fuzje czy przejęcia z udziałem kapitału zagranicznego. Przykładem było dołączenie w grudniu 2024 r. dwóch największych prywatnych nadawców – TVN i Polsatu – do listy spółek strategicznych, których sprzedaż lub przejęcie wymaga zgody rządu.

Ponadto w sprawozdaniu z 2025 r. zauważono pewne postępy w zapewnianiu uczciwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania licencji na nadawanie, a jednocześnie rekomendowano dalsze reformy mające w pełni zagwarantować te standardy.

2.3.4. Warunki pracy dziennikarzy

Sprawozdania za lata 2020–2023 poruszały zagadnienie dostępu do informacji publicznej. Pomimo formalnej gwarancji dostęp do informacji publicznej⁶⁰ w praktyce odnotowywano liczne odmowy, szczególnie na szczeblu lokalnym (np. dane o samorządach czy inwestycjach). W tym okresie odnotowano pogorszenie sytuacji w zakresie dostępu dziennikarzy do informacji i wydarzeń publicznych. Zgłaszano przypadki ograniczeń i odmów dostępu bez podania przyczyn, cofania akredytacji czy wręcz blokowania wejścia na wydarzenia dotyczące reform edukacji i wymiaru sprawiedliwości. W czasie pandemii COVID-19 władze wprowadziły rozwiązania pozwalające na zawieszanie terminów w prawie administracyjnym, co dodatkowo utrudniło korzystanie z prawa do informacji publicznej. Szczególnie drastycznym przykładem ograniczeń był wprowadzony w 2022 r. stan wyjątkowy na granicy polsko-białoruskiej, który całkowicie wyłączył dziennikarzy ze strefy objętej restrykcjami. Brakowało systemu akredytacji, a próby relacjonowania wydarzeń kończyły się nakładaniem grzywien i groźbami odpowiedzialności karnej (choć część ukaranych została później uniewinniona przez SN). W 2023 r. nadal zgłaszano odmowy dostępu do informacji publicznej, brak komunikacji ze strony urzędników związanych z partią rządzącą oraz przeciągające się postępowania sądowe dotyczące prawa do informacji. Wskazywano również na przypadki uprzywilejowanego dostępu wybranych prywatnych mediów do informacji.

Sprawozdania krytycznie oceniały ramy prawne ograniczające działalność dziennikarzy, w tym przepisy karne penalizujące zniesławienie, obrazę funkcjonariuszy i symboli państwowych, a także regulacje dotyczące ochrony uczuć religijnych. Pozytywnie oceniono natomiast nowelizację ustawy o prawie prasowym z 2021 r., która wprowadziła zasadę, że dziennikarz ma prawo odmówić wykonania polecenia sprzecznego z zasadami rzetelności i obiektywizmu. W sprawozdaniu z 2022 r. podkreślono jednak słabość mechanizmów samoregulacji dziennikarskiej, niewystarczającą ochronę dziennikarzy podczas protestów oraz ryzyko związane z projektem ustawy Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczącej moderacji treści w internecie, który mógłby ograniczyć wolność słowa online. W sprawozdaniu z 2023 r. wskazywano ponadto na pogłębiającą się polaryzację środowiska dziennikarskiego oraz utrzymującą się słabość mechanizmów samoregulacyjnych.

W sprawozdaniach odnotowano problem nadużywania instrumentów prawnych w celu tłumienia krytyki i wywoływania efektu mrożącego w odniesieniu do debaty publicznej, w tym przez pozwy SLAPP (strategiczne postępowanie sądowe przeciwko udziałowi społecznemu – *strategic lawsuit against public participation*). Już w sprawozdaniu z 2020 r. zauważono coraz częstsze korzystanie z instrumentów prawnych w celu wywoływania efektu mrożącego, także poprzez inwigilację i wykorzystanie danych telekomunikacyjnych

⁶⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001, nr 112, poz. 1198.

dziennikarzy. W sprawozdaniu z 2021 r. odnotowano, że coraz częściej są stosowane pozwy przeciwko dziennikarzom i redakcjom w celu opóźniania krytycznych publikacji. Problem dotyczył zwłaszcza mniejszych redakcji i freelancerów. W sprawozdaniu z 2022 r. podkreślono narastające ryzyko SLAPP. Platforma Mapping Media Freedom zarejestrowała 24 zgłoszenia dotyczące Polski, z czego 14 miało dotyczyć używania instrumentów prawnych przeciwko mediom. Na platformie Rady Europy promującej ochronę i bezpieczeństwo dziennikarzy (Safety of Journalists Platform) odnotowano 17 incydentów dotyczących Polski. W sprawozdaniu z 2023 r. wyróżniono karne procesy o zniesławienie wytaczane dziennikarzom. W sprawozdaniach podnoszono też kwestię ekonomicznych uwarunkowań pracy dziennikarzy. Wskazywano na presję ekonomiczną, przenoszenie się wielu dziennikarzy do mediów internetowych i rozwijanie modelu crowdfundingu. Sprawozdania wskazywały, że trudne warunki ekonomiczne w połączeniu z ryzykiem SLAPP osłabiają szczególnie niezależne, mniejsze redakcje i dziennikarzy nieetatowych.

Pod względem niezależności redakcyjnej i bezpieczeństwa dziennikarzy, w sprawozdaniu z 2020 r. pozytywnie oceniono wprowadzenie nowych przepisów wzmacniających ochronę dziennikarzy przed naciskami ze strony redakcji. Jednocześnie odnotowano liczne przypadki nękania oraz stosowania narzędzi cybernadzoru wobec przedstawicieli mediów. W sprawozdaniu z 2021 r. wskazano na brutalne działania policji wobec dziennikarzy relacjonujących protesty społeczne po orzeczeniu TK zaostrzającym prawo aborcyjne. W kolejnych edycjach zwracano uwagę na ograniczenia w relacjonowaniu wydarzeń ze strefy objętej stanem wyjątkowym na granicy polsko-białoruskiej oraz na przypadki zatrzymań i nakładania grzywien na dziennikarzy. Sprawozdanie z 2023 r. odnotowało zatrzymanie przez polskie służby specjalne niezależnego dziennikarza pod zarzutem nielegalnego szpiegostwa na rzecz Rosji, które zostało skrytykowane przez organizacje międzynarodowe działające na rzecz wolności mediów. W 2024 r. ujawniono, że zatrzymany – znany jako Pablo González – faktycznie prowadził działalność szpiegowską na rzecz Rosji.

Po zmianie władzy w 2023 r. sprawozdania za 2024 i 2025 r. wskazują z jednej strony na ograniczoną poprawę w zakresie warunków pracy dziennikarzy, z drugiej zaś na utrzymujące się problemy systemowe. W sprawozdaniu z 2024 r. podkreślono, że dziennikarze nadal napotykają poważne trudności, w szczególności wynikające z powództw typu SLAPP, które pozostają popularnym narzędziem wywierania nacisku i efektu mrożącego. Zwrócono uwagę na praktykę równoczesnego wnoszenia wielu pozewów w tej samej sprawie oraz kierowanie do redakcji masowych wniosków o sprostowanie, co szczególnie obciąża mniejsze, lokalne media. Na platformach monitorujących bezpieczeństwo dziennikarzy (zob. platforma Rady Europy Safety of Journalists czy Mapping Media Freedom) liczba zgłoszeń dotyczących Polski utrzymywała się na wysokim poziomie. KE wskazała także na brak rozwiniętych mechanizmów samoregulacji w środowisku dziennikarskim, czemu dodatkowo nie sprzyja postępująca polaryzacja zawodowa i ideowa.

W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano spadek liczby SLAPP wytaczanych przez organy publiczne i przedsiębiorstwa państwowe, a także wycofanie części spraw wszczętych za poprzedniego rządu. Równocześnie pojawiły się jednak nowe powództwa przeciwko dziennikarzom ze strony podmiotów prywatnych i samorządów. KE zwróciła uwagę, że rząd przedstawił projekt ustawy wdrażającej unijną dyrektywę anti-SLAPP⁶¹, przewidujący m.in. ograniczenie surowości kar za zniesławienie. Doceniono ten krok, ale jednocześnie podkreślono, że ryzyko instrumentalnego wykorzystywania przepisów o zniesławieniu, w tym art. 212 Kodeksu karnego⁶², pozostaje realne. Platformy monitorujące bezpieczeństwo dziennikarzy nadal rejestrowały przypadki zastraszania, odmowy dostępu do wydarzeń publicznych czy ingerencji w niezależność redakcyjną.

W obszarze dostępu do informacji publicznej wskazywano, że mimo istniejących ram prawnych w praktyce utrzymują się istotne ograniczenia, takie jak arbitralne odmowy udzielania informacji, przedłużające się postępowania odwoławcze od decyzji odmownych czy przeciągające się procedury akredytacyjne dziennikarzy. Równocześnie rząd prowadził prace nad reformą w zakresie ochrony źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji oraz zapowiedział wprowadzenie nowych rozwiązań w ramach planowanej reformy medialnej. Pod koniec 2024 r. znowelizowano przepisy dotyczące kontroli operacyjnej służb specjalnych⁶³, w których podwyższono wymogi wobec wniosków i uzasadnień kierowanych do sądu. Mimo tych zmian organizacje pozarządowe nadal postulują wprowadzenie bardziej precyzyjnych gwarancji nadzoru nad inwigilacją. Dotychczasowe reformy są zauważalne, lecz nie usuwają podstawowych zagrożeń dla niezależnego dziennikarstwa.

2.4. Ocena Polski w obszarze innych kwestii instytucjonalnych związanych z systemem hamulców i równowagi w latach 2020–2025

2.4.1. Stanowienia prawa

Analizy mechanizmów kontroli i równowagi związanych z procesem stanowienia prawa koncentrowały się na tempie i trybach prac ustawodawczych, konsultacjach publicznych, ocenach skutków regulacji (OSR), a także na szerszym kontekście wpływu tych praktyk na pewność prawa i klimat inwestycyjny.

⁶¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), Dz. Urz. UE L 2024, nr 1069.

⁶² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553.

⁶³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kontroli operacyjnej oraz przechowywania i przekazywania wniosków i zarządzeń, a także przechowywania, przekazywania, przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli, Dz.U. 2024, poz. 1845.

W czterech kolejnych edycjach sprawozdań z lat 2020–2023 konsekwentnie wskazywano na trzy powtarzalne problemy. Po pierwsze, na nadmierne przyspieszanie procesu ustawodawczego przy kluczowych reformach, z bardzo krótkim czasem między pierwszym a trzecim czytaniem projektów ustaw oraz uchwalaniem zmian z dnia na dzień, a także procedowaniem poprawek w tempie, które narusza zasadę rzetelnej legislacji.

Po drugie, powtarzającym się negatywnym zjawiskiem było systematyczne obchodzenie wymogów dotyczących zgłaszania projektów ustaw przez rząd (obowiązkowe konsultacje i OSR) poprzez zgłaszanie *de facto* projektów rządowych jako projektów poselskich. Pozbawiało to zainteresowane strony możliwości realnego przedstawienia opinii w sprawie projektów ustaw. W wielu przypadkach dopiero w Senacie można było przedstawić merytoryczną krytykę i wnieść poprawki.

Po trzecie, wskazywano na systemowe skutki powyższych praktyk, takie jak obniżanie jakości prawa i zmniejszenie pewności regulacyjnej, co przekładało się na negatywne oceny klimatu inwestycyjnego ze strony przedsiębiorców.

Sprawozdanie z 2023 r. wskazuje, że do KPO wpisano kamień milowy dotyczący zmiany regulaminów Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, tak aby uszczelnić obowiązek OSR i konsultacji (także przy projektach poselskich) oraz ograniczyć stosowanie pilnego trybu procedowania ustaw do wyjątkowych, jasno określonych sytuacji.

Po zmianie władzy, w sprawozdaniu z 2024 r., podkreślono polityczne zobowiązanie rządu, by nie obchodzić wymogów procesu ustawodawczego i prowadzić konsultacje z interesariuszami. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na większe włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces legislacyjny. Podkreślono też, że są prowadzone prace nad zmianą regulaminów Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, aby faktycznie wdrożyć zobowiązania KPO w zakresie jakości legislacji (OSR, konsultacje, odpowiednie terminy). W sprawozdaniu z 2025 r. doceniono znowelizowanie regulaminów Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, dzięki czemu rozszerzono obowiązek podawania OSR i konsultacji publicznych projektów ustaw.

2.4.2. Ograniczenia związane z pandemią COVID-19

W sprawozdaniach KE na temat praworządności kwestia ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 pojawiała się jedynie w pierwszych dwóch edycjach (2020 i 2021 r.). W 2020 r. odnotowano, że 20 marca rząd ogłosił stan epidemii, co miało stanowić podstawę do wprowadzenia szerokich środków ograniczających prawa i wolność. Już wtedy różne podmioty zgłaszały zastrzeżenia co do zgodności wprowadzanych ograniczeń z prawami podstawowymi, a także wpływ ograniczeń na przebieg wyborów prezydenckich. Podkreślono, że stan epidemii utrzymywał się, choć część restrykcji stopniowo znoszono. KE zwróciła też uwagę, że niektóre rozwiązania wprowadzone w czasie pandemii miały konsekwencje

instytucjonalne – m.in. w odniesieniu do kadencji organów państwowych, takich jak Urząd Komunikacji Elektronicznej – co doprowadziło do wszczęcia przez KE postępowania przeciwko Polsce w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W sprawozdaniu z 2021 r. podkreślono, że środki przyjęte w 2020 r. były konsekwentnie uznawane przez sądy powszechne i administracyjne za niezgodne z prawem. Szeroko odrzucano nałożone przez policję i inspekcję sanitarną grzywny za naruszenie restrykcji, wskazując, że wprowadzono je bez właściwej podstawy prawnej. W sprawozdaniu odnotowano też wniosek prezesa Rady Ministrów do TK, który miał na celu ograniczenie odpowiedzialności państwa za szkody powstałe w wyniku stosowania restrykcji.

2.4.3. Skarga nadzwyczajna

W sprawozdaniach instytucja skargi nadzwyczajnej wprowadzona do polskiego systemu prawnego w wyniku zmian w sądownictwie z 2017 r.⁶⁴ została odnotowana i oceniona krytycznie. W sprawozdaniu z 2020 r. podkreślano, że IKNiSP, powołana w SN w 2018 r. i obsadzona wyłącznie sędziami wyłonionymi w wadliwej procedurze, uzyskała bardzo szerokie kompetencje do ingerowania w prawomocne orzeczenia sądów powszechnych, nawet wydane 20 lat wcześniej. Skargę nadzwyczajną mogą wnosić m.in. prokurator generalny i RPO. Za rządów Zjednoczonej Prawicy najczęściej korzystał z tego uprawnienia prokurator generalny. W sprawozdaniach zwracano uwagę na to, że skarga nadzwyczajna może być wykorzystywana w celach politycznych, a jej podstawowe mankamenty (bardzo szerokie kryteria i brak proporcjonalnych ograniczeń) rodzą poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa. Ten problem był zresztą jednym z elementów uzasadnionego wniosku KE z 2017 r. w ramach procedury z art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski. W sprawozdaniu z 2021 r. KE podtrzymała tę ocenę. Wskazała, że SN nadal prowadzi kontrolę orzeczeń sądów powszechnych w trybie skargi nadzwyczajnej, obejmującej wyroki wydane nawet 20 lat wcześniej. Ponownie podkreślono, że ta nadzwyczajna procedura, oparta na szerokich kryteriach, podważa zasadę pewności prawa, a w praktyce najczęściej korzysta z niej prokurator generalny. W kolejnych sprawozdaniach (z lat 2022–2025) kwestia skargi nadzwyczajnej nie była już eksponowana w części poświęconej „kwestiom instytucjonalnym związanym z systemem hamulców i równowagi”.

⁶⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. 2018, poz. 5.

2.5. Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W sprawozdaniach kwestia wykonywania wyroków ETPC przez Polskę pojawiła się stosunkowo późno. Nie była omawiana ani w edycji z 2020 r., ani z 2021 r. Dopiero od 2022 r. KE zaczęła systematycznie monitorować ten obszar oraz zwracała uwagę na rosnące zaległości oraz długotrwały charakter problemów systemowych.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. w Polsce czekało na wykonanie 38 wyroków wiodących ETPC. Wskaźnik ich wykonania z ostatnich dziesięciu lat wynosił 48%, a średni czas oczekiwania sięgał 5 lat i 10 miesięcy. Najstarszy wyrok, niewykonany od 17 lat, dotyczył przeciągających się postępowań administracyjnych i sądowych oraz braku skutecznego środka odwoławczego. Do połowy 2022 r. liczba takich wyroków wzrosła do 45.

Na dzień 1 stycznia 2023 r. liczba wyroków wiodących oczekujących na wykonanie wzrosła do 46. Wskaźnik wykonania spadł do 44%, a odsetek niewykonanych wyroków z ostatnich dziesięciu lat wynosił już 56%. Średni czas oczekiwania zmniejszył się minimalnie do 5 lat i 6 miesięcy. Najstarszy wyrok nadal pozostawał niewykonany od 17 lat. Do połowy 2023 r. liczba zaległych wyroków zwiększyła się do 49.

Po zmianie władzy na dzień 1 stycznia 2024 r. wciąż oczekiwało 46 wyroków wiodących, tyle samo co rok wcześniej, co KE uznała za oznakę stabilizacji. Wskaźnik wykonania poprawił się do 49%, a średni czas oczekiwania skrócił do 5 lat i 5 miesięcy. Najstarszy wyrok wciąż czekał na wykonanie już od prawie 19 lat. W odniesieniu do przestrzegania terminów płatności sytuacja wyglądała nieco lepiej: na koniec 2023 r. było 18 spraw oczekujących na potwierdzenie płatności (wobec 24 rok wcześniej). Do połowy 2024 r. liczba zaległych wyroków wzrosła jednak do 50. W sprawozdaniu z 2024 r. odnotowano także, że rząd planuje przygotowanie ustawy o wykonywaniu orzeczeń ETPC jako część Planu Działań.

Na dzień 1 stycznia 2025 r. liczba wyroków wiodących oczekujących na wykonanie wzrosła do 52, a więc o sześć więcej niż w poprzednim roku. Wskaźnik wykonania spadł do 49%, a średni czas oczekiwania pozostał na poziomie 5 lat i 5 miesięcy. Najstarszy wyrok pozostawał niewykonany od prawie 20 lat. W zakresie płatności sytuacja się pogorszyła – na dzień 31 grudnia 2024 r. było 26 spraw oczekujących na potwierdzenie (w 2023 r. było ich 18). Do połowy 2025 r. liczba zaległych wyroków wzrosła do 54.

W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano, że władze przygotowują projekt ustawy o wykonywaniu orzeczeń ETPC, lecz nie został on jeszcze skierowany do Sejmu. Ponadto, na wniosek Polski ETPC przesunął termin wykonania wyroku pilotażowego w sprawie Wałęsy przeciwko Polsce do listopada 2025 r. (wyrok nakazuje Polsce uregulowanie statusu wadliwie powołanych sędziów i ich orzeczeń), a także zawiesił rozpatrywanie skarg dotyczących zmian w sądownictwie w latach 2016–2023.

W sprawozdaniu z 2025 r. zaleca się kontynuowanie prac nad poprawą warunków działania społeczeństwa obywatelskiego, z uwzględnieniem europejskich standardów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego.

2.5.1. Naczelna Izba Kontroli

W sprawozdaniach w latach 2022–2024 oceniano jako problematyczne warunki funkcjonowania NIK. Wskazywano na poważne zagrożenia dla niezależności i skuteczności tego organu.

W 2022 r. podkreślono, że NIK działała w bardzo niekorzystnych warunkach. Marszałek Sejmu od 2021 r. konsekwentnie odmawiał powołania nowych członków Kolegium NIK, co znacząco ograniczało sprawność instytucji. Jednocześnie prokurator generalny wystąpił z wnioskiem o uchylenie immunitetu prezesa NIK, a przedstawiciele NIK wyrażali obawy związane z brakiem reakcji prokuratury na wnioski wynikające z przeprowadzonych kontroli. Najwyżsi rangą urzędnicy państwowi często odmawiali współpracy z NIK, zwłaszcza przy opracowywaniu raportów z kontroli. Raporty te obejmowały m.in. zastrzeżenia dotyczące gospodarowania środkami publicznymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

W 2023 r. sytuacja nie uległa poprawie. Marszałek Sejmu wciąż nie powołał nowych członków Kolegium, które liczyło jedynie 9 osób z 19 przewidzianych ustawowo. NIK ostrzegła, że od września 2023 r. brak obsady mógł doprowadzić do paraliżu instytucji i uniemożliwić jej przeprowadzanie należytych, niezależnych kontroli wydatkowania funduszy publicznych. Nadal nie powołano dyrektora generalnego Izby i nie zwiększono jej budżetu, co pogarszało warunki pracy. Kontrolerzy napotykali poważne trudności w przedsiębiorstwach państwowych, gdzie często odmawiano im dostępu do dokumentów. Wskazywano również, że prokuratura nie podejmowała działań następczych po ustaleniach NIK, a sami kontrolerzy byli narażeni na postępowania przygotowawcze. KE jednoznacznie oceniła, że nie odnotowano postępów w realizacji zaleceń z 2022 r.

Przełom nastąpił dopiero po zmianie władzy. W 2024 r., na wniosek prezesa NIK, nowy marszałek Sejmu powołał ośmiu członków Kolegium, co przywróciło zdolność instytucji do pełnego funkcjonowania. Równocześnie prokuratura, kierowana przez nowego prokuratora generalnego i prokuratora krajowego, wszczęła szereg postępowań przygotowawczych w związku z ustaleniami Izby, w tym dotyczących podejrzeń sprzeniewierzenia środków publicznych na dużą skalę. W efekcie KE uznała, że zalecenia z lat 2022–2023 zostały w pełni wdrożone: obsadzono Kolegium, a działania następcze wobec ustaleń Izby zaczęły być podejmowane systematycznie.

2.5.2. Rzecznik praw obywatelskich

W sprawozdaniu oceniano warunki funkcjonowania RPO. W sprawozdaniu z 2020 r. RPO Adam Bodnar został oceniony jako kluczowy strażnik praworządności i praw podstawowych, aktywnie interweniujący w procesie legislacyjnym przed sądami krajowymi i TSUE. Zwrócono uwagę na uznanie międzynarodowe, status „A” przyznany w 2017 r. przez Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka ONZ (GANHRI). Jednocześnie sygnalizowano problemy strukturalne: niewystarczające finansowanie, krytykę ze strony obozu rządzącego i presję polityczno-medialną, utrudniającą wykonywanie mandatu.

W sprawozdaniu z 2021 r. wskazano na kryzys konstytucyjny wokół urzędu RPO po wygaśnięciu kadencji Adama Bodnara i orzeczeniu TK z 15 kwietnia 2021 r., które ograniczało możliwość pełnienia obowiązków przez dotychczasowego rzecznika. Podkreślono, że instytucja wciąż odgrywała istotną rolę w ochronie praworządności, ale jej funkcjonowanie było dodatkowo osłabione cięciami budżetowymi. Kluczowym problemem stała się niepewność związana z wyborem następcy w procedurze wymagającej zgody obu izb parlamentu.

Sprawozdanie z 2022 r. podkreśla, że sytuacja ustabilizowała się dzięki powołaniu nowego RPO Marcina Wiącka (lipiec 2021 r.) przy poparciu zarówno obozu rządzącego, jak i opozycji. Sprawozdanie nadal podkreślało ograniczenia budżetowe i niewystarczającą współpracę władz z rzecznikiem (wiele wystąpień RPO pozostawało bez odpowiedzi). Biuro RPO było silnie zaangażowane w monitorowanie sytuacji humanitarnej na granicy polsko-białoruskiej i w udzielanie pomocy uchodźcom z Ukrainy. Zachowany został status „A” przyznany przez GANHRI, co potwierdzało niezależność instytucji mimo krajowych trudności.

W sprawozdaniu z 2023 r. odnotowano pewny postęp co do warunków funkcjonowania tego urzędu. Budżet biura RPO został zwiększony, choć nadal pozostawał niewystarczający. Odwołanie jednej z zastępczyń RPO zajmującej się tematyką migracyjną wzbudziło krytykę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co pokazało napięcia wokół kierunków działań instytucji. RPO reagował na nowe zagrożenia dla praworządności, m.in. w związku z ujawnieniem przypadków użycia oprogramowania Pegasus. W marcu 2023 r. GANHRI potwierdził status „A”. Zalecenie KE z 2022 r., by poprawić warunki działania RPO, uznano za częściowo wdrożone.

Po zmianie władzy ocena warunków funkcjonowania RPO uległa wyraźnej poprawie. Zwiększono budżet RPO, co umożliwiło pełniejsze wykonywanie mandatu, a zalecenie KE z 2023 r. dotyczące poprawy warunków pracy RPO uznano za w pełni zrealizowane. Podkreślono znaczenie nowych kompetencji, jakie miały być przyznane rzecznikowi w związku z implementacją dyrektywy UE o ochronie sygnalistów, co wskazywało na rosnącą rolę tej instytucji. RPO aktywnie uczestniczył w debacie publicznej na temat odbudowy praworządności i wskazywał na nieprawidłowości, m.in. w funkcjonowaniu mediów publicznych. Status „A” został utrzymany.

W sprawozdaniu z 2025 r. podtrzymano pozytywną ocenę roli RPO jako kluczowego elementu mechanizmu kontroli i równowagi. Instytucja zachowała status „A”. Zwrócono jednak uwagę, że mimo wzrostu budżetu, pozostaje on w ocenie rzecznika nieoptymalny wobec skali zadań. RPO wspierał pluralizm i dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz obrońców praw człowieka.

2.5.3. Warunki funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego

W sprawozdaniach oceniano warunki dla społeczeństwa obywatelskiego. Podkreślano, że w Polsce działa różnorodne i aktywne społeczeństwo obywatelskie, na które składa się ponad 120 tys. różnych organizacji pozarządowych, ale w latach 2020–2023 przestrzeń ich funkcjonowania ulegała stopniowemu zawężaniu.

W sprawozdaniu z 2020 r. zwrócono uwagę na dominującą rolę rządu w Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który rozdziela fundusze publiczne i unijne, przy marginalnym udziale przedstawicieli organizacji pozarządowych (NGO) w procesie decyzyjnym. Niepokój budziły także propozycje wprowadzenia obowiązku ujawniania źródeł zagranicznego finansowania, które mogłyby prowadzić do stygmatyzacji niektórych organizacji. Krytycznie oceniano również homofobiczne uchwały części samorządów (znane jako uchwały o „strefach wolnych od LGBT”), których przyjmowanie rodziło wątpliwości co do równego dostępu do funduszy unijnych. Raporty odnotowywały także nękanie i kampanie oszczerstw wobec środowiska LGBTIQ.

W sprawozdaniu z 2021 r. diagnoza była podobna. Społeczeństwo obywatelskie było nadal aktywne, lecz przestrzeń dla jego funkcjonowania była zagrożona. Wskazano na ograniczony dostęp NGO do finansowania publicznego, a także na przypadki zastraszania i zatrzymań uczestników pokojowych demonstracji po decyzji TK z 22 października 2020 r. w sprawie zaostrożenia aborcji. Rada Europy wyrażała obawy dotyczące nękania i zastraszania społeczności LGBTIQ, a RPO zaskarżał uchwały samorządów dyskryminujące tę społeczność.

Rok 2022 przyniósł nowe wyzwania. NGO odegrały kluczową rolę w niesieniu pomocy uchodźcom uciekającym przed wojną w Ukrainie, oferując wsparcie materialne, medyczne i prawne. Rząd przeznaczył dodatkowe środki na ten cel, ale pojawiły się skargi NGO na brak przejrzystego podziału funduszy. Pomimo tej mobilizacji przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego dalej ulegała pogorszeniu – w rankingu CIVICUS (globalnego narzędzia badawczego oceniającego stan swobód obywatelskich) oceniono ją jako „ograniczoną”. Równocześnie procedowano projekty ustaw budzące obawy, m.in. o „transparentności NGO” (rejestr finansowania zagranicznego i obowiązek ujawniania darczyńców) czy o zaostrożeniu przepisów dotyczących obrazy uczuć religijnych. Krytykę wywołały również pomysły zwiększenia kontroli państwa nad działalnością NGO w szkołach.

W 2023 r. KE stwierdziła brak postępów w poprawie ram funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, mimo że władze zwiększyły limit odpisu podatkowego na organizacje pożytku publicznego (z 1% do 1,5%). NGO nadal były celem ataków ze strony organów państwa, szczególnie te zaangażowane w pomoc humanitarną na granicy polsko-białoruskiej, ruchy proaborcyjne i organizacje LGBTIQ. W dalszym ciągu nie wycofano projektów ustaw o „transparentności NGO” i zmian w prawie karnym dotyczącym obrazy uczuć religijnych. Ranking CIVICUS podtrzymał ocenę przestrzeni dla organizacji społecznej jako „utrudnioną”. Jedynymi pozytywnymi sygnałami były weto prezydenta wobec ustawy zwiększającej kontrolę nad NGO w szkołach oraz dalsza aktywność organizacji w pomocy uchodźcom.

Po zmianie władzy w 2024 r. w sprawozdaniu odnotowano „znaczne postępy” na rzecz poprawy funkcjonowania organizacji społecznych. Rząd rozpoczął dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i powołał ministra odpowiedzialną za ten obszar. Odnotowano też pozytywne zmiany dotyczące ochrony praw LGBTIQ oraz projekt nowelizacji Kodeksu karnego, przewidujący uwzględnienie orientacji seksualnej jako przesłanki przestępstw z nienawiści. Mimo że ranking CIVICUS nadal określał przestrzeń obywatelską jako „utrudnioną”, to w praktyce warunki działania NGO zaczęły się poprawiać, a zalecenia KE z poprzednich lat uznano za w dużym stopniu wdrożone.

W 2025 r. odnotowano dalsze postępy. W marcu organizacja CIVICUS zaktualizowała swoją ocenę przestrzeni obywatelskiej w Polsce z „utrudnionej” na „ograniczoną”. Utworzono grupy robocze z udziałem NGO podlegającym Komitetowi ds. Pożytku Publicznego, a na ich podstawie przygotowano projekt zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Uruchomiono także nowy program wsparcia dla mniejszych NGO działających w małych miejscowościach, o budżecie 70 mln zł. Rząd powołał specjalną komisję do zbadania wcześniejszych praktyk represyjnych wobec organizacji i aktywistów. Choć NGO sygnalizowały, że część działań rządu – niezwiązanych bezpośrednio z ich działalnością – negatywnie wpływała na warunki funkcjonowania, kierunek zmian oceniono jako pozytywny.

W latach 2020–2023 przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego była stopniowo zawężana poprzez ograniczony dostęp do finansowania, projekty ustaw mogące prowadzić do stygmatyzacji, presję polityczną i administracyjną oraz wrogą narrację wobec aktywistów i grup LGBTIQ. Jednocześnie organizacje i inicjatywy społeczne wykazywały się wysoką sprawczością, zwłaszcza w kontekście kryzysu uchodźczego po wybuchu pełnoskalowej wojny Rosji przeciwko Ukrainie. Po zmianie władzy w 2024 r. warunki dla NGO zaczęły się wyraźnie poprawiać: zainicjowano dialog z rządem, zwiększono wsparcie finansowe, podjęto działania na rzecz inkluzywności i ochrony praw człowieka. W 2025 r. oceny międzynarodowe uległy poprawie, ale proces odbudowy zaufania i wzmocnienia ram instytucjonalnych jest nadal w toku.

2.5.4. Inne zagadnienia

W sprawozdaniach w latach 2022–2025 obok stałych tematów pojawiały się także kwestie szczegółowe, odnoszące się do bieżących wydarzeń. Traktowano je jako element szerszych problemów z rządami prawa, w tym z zasadą podziału władz, proporcjonalnością ograniczeń praw podstawowych oraz mechanizmami odpowiedzialności władz publicznych.

W sprawozdaniu z 2022 r. szczególnie dużo uwagi poświęcono doniesieniom o wykorzystaniu oprogramowania szpiegowskiego Pegasus wobec adwokatów, prokuratorów, polityków opozycji. Zwrócono uwagę, że takie praktyki mogły prowadzić do naruszenia tajemnicy zawodowej, a także do instrumentalizacji dochodzeń antykorupcyjnych dla celów politycznych. Mimo poważnych zastrzeżeń wyrażanych przez RPO i organizacje społeczne, prokuratura odmówiła wszczęcia postępowań wyjaśniających. Senat powołał wówczas komisję nadzwyczajną w tej sprawie. Równocześnie w sprawozdaniach odnotowano kontrowersje wokół wprowadzenia i przedłużania nadzwyczajnych środków na granicy polsko-białoruskiej. RPO wskazywał na nieproporcjonalne ograniczenia praw konstytucyjnych oraz na ustawowe obejście zakazu dalszego przedłużania stanu wyjątkowego po 1 grudnia 2021 r.

Sprawozdanie z 2023 r. krytycznie oceniło przyjęcie ustawy o powołaniu komisji badającej wpływy rosyjskie, która uzyskała bardzo szerokie i quasi-sądowe uprawnienia, w tym możliwość pozbawiania osób fizycznych prawa do pełnienia funkcji publicznych na okres do dziesięciu lat. KE uznała to za poważne zagrożenie dla zasady podziału władzy i wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Polskę. Zaniepokojenie wzbudziły także uchwalone pod koniec 2022 r. zmiany w Kodeksie karnym, wprowadzające m.in. karę dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego zwolnienia, co naruszało standardy EKPC.

W sprawozdaniu z 2024 r. opublikowanym po zmianie władzy akcent przesunął się na próby rozliczenia wcześniejszych nadużyć i odbudowę mechanizmów odpowiedzialności. Sejm powołał trzy komisje śledcze do zbadania organizacji wyborów kopertowych w 2020 r., nieprawidłowości przy wydawaniu wiz cudzoziemcom oraz wykorzystania oprogramowania Pegasus. Nowy prokurator generalny formalnie powiadomił osoby inwigilowane za pomocą Pegasus i powołał specjalny zespół do badania legalności stosowania tego narzędzia. Równocześnie nowy parlament odebrał uprawnienia kontrowersyjnej komisji ds. wpływów rosyjskich i zapowiedział całkowite uchylenie ustawy, na mocy której została powołana. Władze rozpoczęły też działania zmierzające do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jednocześnie pojawiły się nowe spory instytucjonalne. Prezydent RP zakwestionował prawidłowość składu Sejmu i skierował przyjęte ustawy do TK, co zakończyło się orzeczeniem o niekonstytucyjności jednej z nich.

W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano, że dwie sejmowe komisje śledcze z trzech zakończyły już prace i skierowały zawiadomienia do prokuratury. Jednocześnie TK uznał część

z tych komisji za niekonstytucyjne ze względu na zbyt szeroki zakres badanych spraw. Prezydent RP zawetował ustawę znoszącą komisję ds. wpływów rosyjskich, choć faktycznie zakończyła ona działalność. W raporcie pozytywnie podkreślono działania następcze organów ścigania na podstawie ustaleń NIK oraz wysoki poziom ochrony tajemnicy zawodowej zawodów prawniczych, w szczególności adwokatów.

3. Ocena efektywności działań podjętych przez Polskę w odpowiedzi na diagnozę i zalecenia sprawozdań

3.1. Wymiar sprawiedliwości

W sprawozdaniach z 2024 i 2025 r. doceniono przedstawiony w 2024 r. Plan Działań. KE oczekuje postępów w jego realizacji. Z zadowoleniem przyjęto uchwalenie w 2024 r. przez Sejm ustaw o KRS i TK, ale zauważono, że nie weszły one w życie, lecz zostały skierowane przed podpisaniem przez prezydenta RP do TK (w trybie uprzedniej kontroli konstytucyjności). Doceniono też prowadzone prace nad ustawami o wykonywaniu wyroków ETPC czy rozdzieleniu funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Pochwalono także zmianę praktyki w zakresie systemu dyscyplinarnego dla sędziów. W sprawozdaniu z 2025 r. odnotowano jednak, że postrzegany poziom niezależności sądów w Polsce jest nadal bardzo niski.

W sprawozdaniu z 2025 r. sformułowano zalecenia dotyczące m.in. reformy sposobu wyboru KRS, przeprowadzenia zmian w TK w celu zapewnienia jego zgodnego z prawem składu oraz niezależnego funkcjonowania, a także rozdzielenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Analiza zawarta w kolejnych edycjach sprawozdań wskazuje ponadto na potrzebę kompleksowej reformy SN, w tym likwidację IKNiSP, uregulowanie statusu wadliwie powołanych sędziów i ich orzeczeń, a także uchwalenia ustawy o wykonywaniu wyroków ETPC oraz dalszej rewizji regulacji i praktyk odnoszących się do systemu dyscyplinarnego wobec sędziów, tak aby w pełni wdrożyć orzecznictwo TSUE i ETPC. Polskie władze powinny też podejmować działania zmierzające do zwiększenia efektywności wymiaru sprawiedliwości i wzrostu społecznego zaufania do sądownictwa.

3.2. Ramy przeciwdziałania korupcji

W sprawozdaniach KE wymaga od Polski przyjęcia kompleksowej strategii antykorupcyjnej. Ostatnia taka strategia obowiązywała w latach 2018–2020. Nowa strategia powinna porządkować rozproszone rozwiązania, obejmować zmiany ustawowe, kwestie egzekwowania norm prawnych oraz monitoring efektów strategii.

W celu lepszego zwalczania korupcji ustawodawca powinien wprowadzić ustawową, jednolitą definicję konfliktu interesów, a także ujednoczyć zasady wyłączeń i zakazów. Istotne jest także poszerzenie grona osób objętych ograniczeniami o najwyższych urzędników (ministrowie, kierownictwo administracji, zarządy spółek z udziałem Skarbu Państwa). Konieczne jest wprowadzenie niezależnego, scentralizowanego mechanizmu monitorowania przestrzegania tych zasad, z sankcjami, które będą realnie egzekwowane.

Polska powinna pilnie rozdzielić funkcje ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego oraz zapewnić funkcjonalną niezależność prokuratury od rządu. Istotne są proceduralne gwarancje dla niezależnych i skutecznych postępowań w sprawach korupcyjnych, w tym w sprawach korupcji wysokiego szczebla.

Należy zawęzić zakres immunitetów osób pełniących najwyższe funkcje państwowe tak, aby nie utrudniał on czynności procesowych w sprawach korupcyjnych. Powinno się też usunąć klauzule bezkarności, które osłabiają odstraszający charakter prawa i blokują dochodzenia w sprawach nadużyć na wysokim szczeblu.

Trzeba także wdrożyć jeden standardowy, scentralizowany cyfrowy system oświadczeń majątkowych dla urzędników publicznych oraz posłów i senatorów. Należy zapewnić publiczny dostęp do rejestru oraz sankcje za zaniżanie/ukrywanie majątku.

Polska powinna również znowelizować ustawę o działalności lobbingsowej. Należy wprowadzić obowiązkowe dzienniki kontaktów (*ex ante* i *ex post*) dla osób na najwyższych stanowiskach publicznych, ustanowić scentralizowany rejestr lobbystów, przewidzieć realne sankcje i wdrożyć skuteczne egzekwowanie za niezarejestrowany lobbying.

Zaleca się nowelizację przepisów ograniczających negatywne skutki „drzwi obrotowych”. Należy wydłużyć i rozszerzyć okresy karencji, objąć nimi również posłów i senatorów oraz doprecyzować reguły konfliktu interesów. Uzupełnieniem tych działań powinny być konsekwentne programy edukacyjne w administracji publicznej i parlamencie, podnoszące standardy etyczne, kompetencje w zarządzaniu konfliktami interesów i kulturę jawności całego procesu legislacyjnego.

Należy zrewidować przepisy dotyczące zamówień publicznych. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych powinna zapewniać, że progi wyłączeń nie będą ograniczały przejrzystości zamówień publicznych na poziomie samorządowym. Powinno się wprowadzić jedno publiczne repozytorium informacji o zamówieniach publicznych. Zalecane jest też wzmocnienie kontroli nad zamówieniami publicznymi przez NIK i CBA. Zaleca się wzmocnić niezależność CBA oraz jego skuteczny nadzór i sankcje za brak oznaczeń i ukryte finansowanie.

Należy poprawić jawność finansowania partii politycznych. Konieczne jest wprowadzenie zakazu darowizn członków organów spółek Skarbu Państwa na rzecz partii politycznych i funduszy wyborczych partii. Trzeba też wzmocnić kontrolę NIK odnośnie do obchodzenia zasad finansowania kampanii wyborczych. Powinno się także wprowadzić rejestr reklam

politycznych w internecie, obejmujący kampanie finansowane przez osoby trzecie. Należy wprowadzić skuteczny nadzór nad kampaniami politycznymi w internecie oraz sankcje za brak oznaczeń i ukryte finansowanie.

Konieczne jest doprecyzowanie rozwiązań w ustawie o ochronie sygnalistów oraz konsekwentne monitorowanie skuteczności tego systemu.

3.3. Wolność i pluralizm mediów

Reforma polityki medialnej powinna zagwarantować realną niezależność KRRiT oraz adekwatne finansowanie do zakresu jej zadań, który rośnie m.in. wraz z wejściem w życie EMFA. Wymaga to przeglądu i doprecyzowania kompetencji KRRiT, wzmocnienia kolegalności podejmowania decyzji (w tym obowiązku uzasadniania i publikowania sposobu głosowania), a także przejrzystych, merytorycznych zasad powoływania członków: publicznych wysłuchań, jasnych kryteriów kwalifikacyjnych, reguł konfliktu interesów oraz gwarancji kadencyjności. Komplementarnym krokiem jest likwidacja RMN i przywrócenie spójności ładu regulacyjnego poprzez skoncentrowanie odpowiedzialności za ład w mediach publicznych w niezależnym regulatorze – KRRiT.

Zalecana jest reforma systemu koncesyjnego tak, aby procedury przyznawania licencji nadawcom były uczciwe, przejrzyste i niedyskryminujące. Oznacza to m.in. jasne i publiczne kryteria oceny, przewidywalne terminy rozstrzygnięć, obowiązek publikacji uzasadnień decyzji, skuteczne środki odwoławcze oraz pełną równość traktowania podmiotów niezależnie od profilu redakcyjnego czy struktury własności. Proces powinien być prowadzony przez niezależny organ regulacyjny (KRRiT) w zgodzie z wymogami EMFA.

Należy wzmocnić mechanizmy gwarantujące niezależne zarządzanie i autonomię redakcyjną mediów publicznych. Trzeba zapewnić stabilny, wieloletni model finansowania mediów publicznych, odporny na naciski i zmiany polityczne. Niezbędne są przejrzyste i konkursowe zasady powoływania władz spółek mediów publicznych. Konieczne jest też zagwarantowanie funkcjonalnej niezależności redakcyjnej mediów publicznych od wpływów partyjnych. W tym celu niezbędne są silniejsze, niezależne od partii, rady programowe z realnymi kompetencjami kontrolnymi. Reforma mediów publicznych powinna być zgodna z minimalnymi unijnymi standardami wprowadzonymi przez EMFA.

Kluczowym elementem porządkowania rynku jest pełna przejrzystość własności mediów. Niezbędne jest utworzenie publicznego, aktualizowanego rejestru mediów i ich rzeczywistych beneficjentów, obejmującego powiązania krzyżowe i strukturę kontroli.

Polska powinna przyjąć ustawę wdrażającą unijną dyrektywę anti-SLAPP oraz znieść karną penalizację zniesławienia (uchylenie art. 212 Kodeksu karnego), a jednocześnie pozostawić proporcjonalne środki ochrony w prawie cywilnym.

Konieczna jest poprawa praktycznego dostępu do informacji publicznej. Wymaga to ograniczenia arbitralnych odmów, skrócenia i zdyscyplinowania terminów rozpatrywania wniosków i odwołań, wprowadzenia cyfrowego modelu składania wniosków, a także usprawnienia i depolityzacji procedur akredytacyjnych dla dziennikarzy. Celem tych działań powinno być zwiększenie odporności ekosystemu medialnego na wpływy polityczne.

3.4. Inne zagadnienia instytucjonalne związane z systemem hamulców i równowagi

Priorytetem powinno być uporządkowanie procesu stanowienia prawa zgodnie z dobrymi praktykami: konsekwentne sporządzanie i dołączanie ocen skutków regulacji (OSR), prowadzenie rzetelnych konsultacji publicznych z jasno określonymi terminami i publikacją zgłoszonych uwag oraz odpowiedzi ustawodawcy, a także pełna transparentność prac na wszystkich etapach legislacyjnych.

Należy przeprowadzić przegląd polskiego porządku prawnego pod kątem rozwiązań wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19 i zidentyfikować przepisy, które wymagają uchylecia lub dostosowania do standardowych ram prawnych. Wskazane jest usunięcie lub głęboka modyfikacja instytucji skargi nadzwyczajnej oraz uchwalenie ustawy tworzącej systemowe mechanizmy wykonywania wyroków ETPC w Polsce (koordynacja organów, terminy, monitoring wdrożeń). Niezbędne jest także wzmocnienie instytucjonalnej niezależności NIK i rzecznika praw obywatelskich, w tym zapewnienie stabilnego, adekwatnego finansowania. Należy poprawić warunki funkcjonowania pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego, w tym poprzez ograniczenie bariery administracyjnej dla organizacji społecznych, jawne i niedyskryminacyjne wspieranie organizacji społecznych ze środków publicznych, a także wspieranie dialogu obywateli z instytucjami państwa.

4. Możliwe kierunki ulepszenia sprawozdania

W ciągu sześciu edycji sprawozdania o praworządności były przedmiotem krytyki ze strony środowisk akademickich¹, organizacji społeczeństwa obywatelskiego z różnych państw członkowskich oraz transnarodowych, europejskich organizacji społecznych. W odpowiedzi na te uwagi KE wprowadzała kolejne modyfikacje metodyki sprawozdań i jego treści. Przykładowo od 2022 r. raporty zawierają konkretne zalecenia dla państw członkowskich, a w edycji z 2025 r. dodano komponent dotyczący jednolitego rynku. Dzięki temu cztery filary raportu są analizowane także przez pryzmat ich wpływu na funkcjonowanie i spójność rynku wewnętrznego UE. Ten kierunek jest spójny z priorytetami drugiej kadencji KE pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen (od 2024 r.), która kładzie silniejszy nacisk na konkurencyjność UE i usuwanie systemowych barier utrudniających wzrost gospodarczy. Priorytetem dla Komisji ma być powiązanie zaleceń ze sprawozdań z dostępem do funduszy unijnych.

W analizie Fundacji im. Stefana Batorego organizacje społeczne z Europy Środkowej przedstawiły pakiet postulatów usprawnienia sprawozdań o praworządności. Po pierwsze, wskazują, że obecne zalecenia są zbyt ogólne i pozostawiają państwom członkowskim szerokie pole interpretacji. Taka niejednoznaczność utrudnia monitorowanie wdrażania i ocenę, czy rządy rzeczywiście rozwiązały problemy zidentyfikowane przez KE, a nie tylko „pozornie” wykonały zalecenia. Proponowane rozwiązanie to rozbitcie zaleceń na konkretne działania operacyjne, publikacja krajowych planów wdrożenia oraz wprowadzenie mierników i kart wyników (*scorecards*) dla kluczowych obszarów. Po drugie, autorzy postulują o lepszą komunikację wokół zaleceń raportu między instytucjami UE a społeczeństwem obywatelskim z państw członkowskich: regularne dyskusje z udziałem DG JUST, Przedstawicielstw Komisji Europejskiej, FRA, organizacji społecznych. Po trzecie, zwracają uwagę, że sprawozdanie w dużej mierze opiera się na wkładzie organizacji obywatelskich, które ponoszą znaczący ciężar organizacyjny i analityczny. Stąd postulat stałego, systemowego wsparcia finansowego ze środków UE oraz inwestycji w rozwój potencjału organizacji społecznych (*capacity building*), aby mogły rzetelnie i terminowo dostarczać dane. Sugerują też rewizję harmonogramu prac nad sprawozdaniami tak, żeby organizacje społeczne miały

¹ L. Pech, P. Bard, *op. cit.*; Y.M. Citino, *The Prospective Impact of the Rule of Law Reports: A Tool to Be Fine-Tuned* [w:] *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*, eds. C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra, Switzerland 2024, s. 173–185.

wystarczający czas na przygotowanie wkładu merytorycznego, a także, żeby nie publikować sprawozdań w czasie wakacji. Organizacje społeczne rekomendują też wzmocnienie i sformalizowanie roli FRA w mechanizmie powstawania sprawozdań o praworządności tak, by Agencja pełniła bardziej precyzyjnie zdefiniowaną funkcję ekspercką i koordynacyjną².

Analiza rozdziałów dotyczących Polski pokazuje, że z edycji na edycję rośnie jakość i szczegółowość sprawozdań. W pierwszych latach KE skupiała się głównie na wymiarze sprawiedliwości, a wolność i pluralizm mediów ujmowała przede wszystkim przez pryzmat formalnych gwarancji. Z czasem ocena stała się dużo bardziej drobiazgowa we wszystkich czterech obszarach. Obok samych przepisów coraz silniej akcentuje się praktykę ich stosowania, skuteczność egzekwowania oraz szerszy układ instytucjonalny (mechanizmy nadzoru, kontroli i odpowiedzialności). Taka perspektywa, oparta na dowodach, lepiej wychwytuje różnice między literą prawa a rzeczywistością.

Jednocześnie, jak trafnie podkreślają organizacje społeczne cytowane w raporcie Fundacji im. Stefana Batorego, zalecenia kierowane do państw wciąż bywają zbyt ogólne, co utrudnia ich rzetelne wdrażanie i rozliczanie. Powinny zostać rozbite na konkretne czynności (z terminami i wskazaniem instytucji odpowiedzialnych), uzupełnione o mierniki i karty wyników, a przede wszystkim wyraźnie powiązane z obowiązującym prawem UE, EKPC i standardami Rady Europy. W praktyce powinno oznaczać to odwołania konkretnych zaleceń do traktatów i ustawodawstwa wtórnego, a także orzecznictwa TSUE i ETPC. Zwłaszcza że w ostatnich latach bardzo rozwinęło się orzecznictwo europejskich trybunałów dotyczące niezależności sądownictwa, nie tylko w sprawach dotyczących Polski, co ustanowiło nowy europejski standard dla państw członkowskich. Do tego w ostatnich latach UE przyjęła wiele nowych aktów prawnych, by wymienić choćby EMFA czy dyrektywę przeciw SLAPP, które wchodzą w zakres unijnego pakietu ochrony demokracji. KE powinna wprost odwoływać się do przepisów prawnych i do orzecznictwa przy formułowaniu swoich zaleceń. Takie doprecyzowanie ograniczyłoby rządów państw członkowskich pole interpretacji, wzmocniło wagę zaleceń i ułatwiło kontrolę ich wykonania, w tym poprzez postępowania przeciwko naruszeniu prawa UE i ewentualne skargi Komisji Europejskiej do TSUE.

² Stefan Batory Foundation, *Rule of Law Report. A Notable Tool That Needs Fine-Tuning for Better Impact on Rule of Law in Europe. Recommendations from Civil Society Organisations*, Fundacja Batorego, 18.07.2024, <https://www.batory.org.pl/publikacja/rule-of-law-report-a-notable-tool-that-needs-fine-tuning-for-better-impact-on-rule-of-law-in-europe-recommendations-from-civil-society-organisations>, dostęp: 22.10.2025.

Wnioski

Sześć edycji sprawozdania o stanie praworządności dotyczących Polski rysuje obraz dwóch odmiennych etapów, rozdzielonych wynikiem wyborów parlamentarnych z 2023 r. Lata 2020–2023 opisują konsekwentne obniżanie standardów państwa prawa, przede wszystkim w wymiarze sprawiedliwości (niezależność sądów i prokuratury), w obszarze wolności i pluralizmu mediów oraz w funkcjonowaniu mechanizmów kontroli i równowagi. Równolegle pogarszały się warunki działania RPO i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a w sferze antykorupcyjnej brakowało reform, które pozwoliłyby realnie ograniczyć ryzyko nadużyć.

Po zmianie władzy w 2024 r. nastąpił wyraźny zwrot deklaracyjny: rząd zapowiedział pełne dostosowanie do standardów prawa UE i EKPC, odrzucając tezę poprzedniego rządu o konflikcie między Konstytucją RP a rozwijającym się porządkiem prawnym UE i EKPC. Sprawozdania podkreślają jednak, że same deklaracje nie zastąpią sprawnej legislacji i konsekwentnego wdrażania; część uchwalonych ustaw nie weszła w życie z powodu braku podpisu prezydenta RP.

W ujęciu przekrojowym raporty wskazują, że Polska dysponuje w wielu kluczowych dziedzinach (ochrona niezależności sądownictwa, wolność i pluralizm mediów, przeciwdziałanie korupcji, mechanizmy *checks and balances*) formalnymi ramami prawnymi, których skuteczność w praktyce pozostaje jednak zróżnicowana. Odpowiadają za to zarówno luki materialne (m.in. konstrukcja systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zasady powoływania KRS, niedostateczne regulacje zapobiegające konfliktowi interesów, niekompletne ramy dotyczące lobbingu i finansowania partii), jak i deficyty w stosowaniu prawa: upolitycznienie i partyjne zawłaszczanie instytucji, uznaniowość decyzji, słaba egzekucja, instrumentalne używanie organów, niestabilność regulacyjna, pomijanie konsultacji publicznych i ocen skutków regulacji. Problemem bywa więc nie tylko treść przepisów, ale także jakość procesu ich tworzenia i wykonywania.

Punktem odniesienia w sprawozdaniach pozostają standardy europejskie: prawo UE i EKPC, orzecznictwo TSUE i ETPC, opinie Komisji Weneckiej oraz rekomendacje GRECO. W latach 2021–2023 było widoczne ich narastające podważanie, włącznie z kwestionowaniem wyroków europejskich trybunałów. Od 2024 r. widać próbę odwrócenia tego trendu, poprzez deklaracje wykonania orzeczeń i konsultowania kluczowych projektów. O wiarygodności tej zmiany przesądzi tempo i jakość ustaw oraz ich realne, weryfikowalne wdrożenie.

Na tym tle z perspektywy sprawozdań priorytetem są zmiany ustawowe zapewniające niezależność sądownictwa, w tym przejrzyste i odporne na wpływy polityczne procedury powoływania sędziów sądów powszechnych i SN (poprzez reformę sposobu kształtowania KRS), a także uregulowanie statusu wadliwie powołanych sędziów i skutków ich orzeczeń. Kluczowe jest rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego oraz zagwarantowanie faktycznej autonomii prokuratury. Pilne pozostają reformy medialne zgodne z EMFA: wzmocnienie niezależności i finansowania KRRiT, likwidacja RMN, uczciwe i przewidywalne procedury licencyjne oraz pełna przejrzystość własności mediów. Równolegle należy usprawnić systemowe mechanizmy wykonywania wyroków TSUE i ETPC. W obszarze antykorupcyjnym konieczna jest spójna strategia oparta na transparentności (jawność kontaktów lobbujących i majątków decydentów, realna weryfikacja i sankcje), a także podniesienie jakości procesu legislacyjnego (rzetelne OSR, konsultacje publiczne, stabilność prawa). Trwałe wzmocnienie niezależności i finansowania NIK oraz RPO stanowi warunek zabezpieczenia zewnętrznej kontroli i ochrony praw jednostki.

Diagnoza z lat 2020–2023 jest w przeważającej mierze krytyczna; rok 2024 przyniósł korektę kursu i pierwsze, choć nie zawsze udane, działania naprawcze w obszarze praworządności. Naprawa i wzmocnienie standardów praworządności będzie możliwa wyłącznie pod warunkiem zapewnienia zgodności reform ze standardami prawa europejskiego, wzmocnienia niezależności i efektywności instytucji państwa oraz wysokiej jakości stanowienia i egzekwowalności prawa. Dopiero to może przełożyć się na wzrost społecznego zaufania do Polski jako demokratycznego państwa prawa.

Bibliografia

- Bast J., Von Bogdandy A., *The Constitutional Core of the Union: On the CJEU's New, Principled Constitutionalism*, „Common Market Law Review” 2024, Vol. 61, issue 6.
- Bernatt M., Ziólkowski M., *Statutory Anti-Constitutionalism*, „Washington International Law Journal” 2019, Vol. 28, No. 2.
- Bernhard M., *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, „Slavic Review” 2021, Vol. 80, issue 3.
- Citino Y.M., *The Prospective Impact of the Rule of Law Reports: A Tool to Be Fine-Tuned [w:] EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*, eds. C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra, Switzerland 2024.
- Coman R., Buzogány A., *The European Union's Response to the Rule of Law Crisis and the Making of the New Conditionality Regime*, „JMCS: Journal of Common Market Studies” 2024, Vol. 00.
- Drinóczi T., Bień-Kacała A., *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, „International Journal of Constitutional Law” 2023, Vol. 21, issue 3.
- Fisicaro M., *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, „European Papers. A Journal on Law and Integration” 2022, Vol. 7, No. 2, s. 697-719.
- Hegedus D., Christiansen Th., *Contesting the Rule of Law in the European Union: The Creation and Implementation of the Rule of Law Conditionality Regulation [w:] EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*, eds. C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra, Switzerland 2024.
- Holesch A., Portela C., *Money Talks? The Effectiveness of Sanctions in the 'Rule of Law' Conflict in the European Union*, „JMCS: Journal of Common Market Studies” 2025, Vol. 63, issue 4.
- Kelemen R.D., *Will the European Union Escape Its Autocracy Trap?*, „Journal of European Public Policy” 2025, Vol. 32, issue 2.
- Kelemen R.D., Pavone T., *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*, „World Politics” 2023, Vol. 75, issue 4, s. 77.
- Krogel M., *The Closure of the Article 7(1) TEU Procedure against Poland: The Weight of Intentions and the Risk to Common Values in the Twilight of Illiberalism*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2025, Vol. 32, issue 7.
- Pech L., *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2022, Vol. 14.
- Pech L., Bard P., *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Value*, European Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, February 2022.
- Pech L., Scheppele K.L., *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2017, Vol. 19, s. 3.
- Pech L., Wójcik A., Wachowiec P., *The Case for Activating the Rule of Law Conditionality Regulation in Respect of Poland*, The Greens/EFA, 19.10.2023, <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/the-case-for-activating-the-rule-of-law-conditionality-regulation-in-respect-of-poland>, dostęp: 20.10.2025.
- Piccirilli G., *Ordinary Weapons for Exceptional Threats? Infringement Procedure and Rule of Law Crisis*, [w:] *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*, eds. C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra, Switzerland 2024.

- Priebus S., *Watering down the ‘Nuclear Option’? The Council and the Article 7 Dilemma*, „Journal of European Integration” 2022, Vol. 44, issue 7.
- Wójcik A., *Using Financial Tools to Protect the Rule of Law in Poland* [w:] *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, eds. A. Södersten, E. Hercock, Stockholm 2023.