

Strasburg, 28 czerwca 2019 r.

CommDH(2019)17

Wer. oryg. w j. ang.

KOMISARZ PRAW CZŁOWIEKA RADY EUROPY

DUNJA MIJATOVIĆ

**RAPORT PO WIZYCIE W POLSCE
W DNIACH 11 - 15 MARCA 2019 R.**

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	1
WPROWADZENIE.....	4
1 NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA I PROKURATURY.....	5
1.1 Sytuacja Trybunału Konstytucyjnego	5
1.1.1 Wnioski i zalecenia	6
1.2 Zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa	6
1.2.1 Wnioski i zalecenia	8
1.3 Sąd Najwyższy	8
1.3.1 Przedterminowe przeniesienie sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku	8
1.3.2 Skład i nowe izby Sądu Najwyższego	9
1.3.3 Wnioski i zalecenia	10
1.4 Rola połączonych funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.....	11
1.4.1 Wnioski i zalecenia	12
1.5 Masowe odwołania i postępowania dyscyplinarne wobec sędziów i prokuratorów	12
1.5.1 Wnioski i zalecenia	14
1.6 Skutki reformy sądownictwa dla niezależności i ogólnej sprawności wymiaru sprawiedliwości	15
1.6.1 Wnioski i zalecenia	18
2 PRAWA KOBIEC, RÓWNOŚĆ PŁCI I PRZEMOC DOMOWA	18
2.1 Zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet.....	18
2.1.1 Dostęp do bezpiecznej i legalnej opieki aborcyjnej	18
2.1.2 Dostęp do antykoncepcji, w tym antykoncepcji awaryjnej	22
2.1.3 Wnioski i zalecenia	22
2.2 Równość płci.....	24
2.2.1 Zatrudnienie kobiet i opieka nad dzieckiem	24
2.2.2 Reprezentacja polityczna kobiet	25
2.2.3 Polityka równości płci na szczeblu centralnym i lokalnym	26
2.2.4 Wnioski i zalecenia	27
2.3 Przemoc wobec kobiet i przemoc domowa	28
2.3.1 Występowanie zjawiska	28
2.3.2 Polskie ramy prawne i ich praktyczne stosowanie	28
2.3.3 Schroniska dla ofiar i zakaz zbliżania się dla domniemyanych sprawców	30
2.3.4 Cofnięcie finansowania i policyjne przeszukania lokali organizacji praw kobiet	32
2.3.5 Wnioski i zalecenia	32

Komisarz Dunja Mijatović wraz z zespołem odbyła wizytę w Polsce w dniach 11 – 15 marca 2019 r. W trakcie wizyty Komisarz prowadziła rozmowy na temat niezależności wymiaru sprawiedliwości i prokuratury oraz kwestii dotyczących praw kobiet, równości płci i przemocy domowej. W niniejszym raporcie omówiono następujące ważniejsze zagadnienia:

Niezależność wymiaru sprawiedliwości i prokuratury

Szeroko zakrojona reforma polskiego sądownictwa, przeprowadzona w kilku etapach i wciąż kontynuowana, wywarła istotny wpływ na funkcjonowanie i niezależność praktycznie wszystkich kluczowych elementów składowych polskiego wymiaru sprawiedliwości, zasadniczo oddziałując na sytuację Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, poszczególnych sędziów, a także prokuratury. Różne aspekty reformy, jak również antagonizujący i polaryzujący sposób jej dotychczasowego wdrażania, spotkały się z poważnymi zastrzeżeniami ze strony szeregu zainteresowanych osób, organów i instytucji w Polsce oraz międzynarodowych partnerów Polski, a także doprowadziły do powtarzających się protestów sędziów, prokuratorów i adwokatów. W opinii Komisarz, deklarowanych celów reform – jak podniesienie poziomu odpowiedzialności i sprawności w wymiarze sprawiedliwości – nie można realizować kosztem niezależności sądownictwa. Komisarz nie jest przekonana, by reforma spowodowała zauważalną poprawę pod kątem sprawności lub niezależności sądów i poszczególnych sędziów, ani też by rokowała ona taką poprawę w przyszłości. Odnotowując, iż reformie towarzyszyła finansowana ze środków publicznych kampania dyskredytująca sądy i sędziów, jak również negatywne wypowiedzi ze strony urzędników wysokiego szczebla, Komisarz przypomina, że przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej mają obowiązek wystrzegać się krytyki naruszającej niezależność sądownictwa lub zaufanie opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości, oraz apeluje do polskich władz, by postępowały odpowiedzialnie i świeciły przykładem w dyskursie publicznym. Komisarz wyraża również zaniepokojenie szybkim tempem i brakiem istotnych konsultacji publicznych w procesie przyjmowania przepisów związanych z reformą sądownictwa, oraz zaleca, by władze zadbały o dogłębne rozważenie wszelkich projektów ustaw o znaczeniu systemowym w ramach zwykłej procedury parlamentarnej i w pogłębionych konsultacjach ze środowiskiem sędziowskim i innymi zainteresowanymi stronami.

Przypominając, że gwarancja kadencyjności sędziów i ich ochrona przed bezzasadnym usunięciem ze stanowiska przed końcem kadencji stanowią niezbędny warunek niezależności wymiaru sprawiedliwości, Komisarz z zadowoleniem odnotowuje działania podjęte przez Polskę w następstwie postanowienia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, polegające na przywróceniu na stanowiska wszystkich przeniesionych w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednocześnie jednak Komisarz wyraża ubolewanie, iż pomimo zaleceń wielu podmiotów międzynarodowych i krajowych odpowiedzialnych za wzmocnienie poszanowania międzynarodowych standardów w obszarze niezależności wymiaru sprawiedliwości polskie władze nie znalazły dotychczas rozwiązania długotrwałego impasu wpływającego na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Komisarz niezależność i wiarygodność Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku w następstwie utrzymujących się kontrowersji dotyczących powołania i statusu nowej Prezes Trybunału oraz grupy nowych sędziów Trybunału. Komisarz wzywa polskie władze do podjęcia pilnych działań w celu rozwiązania tego impasu, między innymi poprzez uznanie prawomocności powołania trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm, a także wznowienie dialogu i współpracy pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a pozostałymi organami konstytucyjnymi.

Ponadto Komisarz jest zdania, iż wciąż występują poważne obawy co do składu i niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, której członkowie będący sędziami zostali odwołani i zastąpieni przez nowych członków Rady powołanych przez władzę ustawodawczą. Komisarz wyraża ubolewanie w związku z przedterminowym skróceniem konstytucyjnej kadencji członków Krajowej Rady Sądownictwa i zachęca polskie władze do dostosowania przepisów regulujących skład i proces wyboru będących sędziami członków Krajowej Rady Sądownictwa do standardów Rady Europy i postanowień Konstytucji RP.

Komisarz odnotowuje, że zmiany prawa przyjęte od czasu publikacji ostatniego raportu jej poprzednika nt. Polski dodatkowo poszerzyły i tak już szerokie uprawnienia połączonych funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Przypominając, iż Komisja Wenecka podkreślała wcześniej niekorzystne skutki wynikające z połączenia tak szerokiego uprawnienia z tymi dwiema funkcjami w rękach jednej osoby, Komisarz apeluje do polskich władz o rozdzielenie tych funkcji w celu przywrócenia niezależności prokuratury, a także o

ograniczenie ich uprawnień w stosunku do sędziów i prokuratorów poprzez wprowadzenie dodatkowych odpowiednich gwarancji proceduralnych określonych przez Komisję Wenecką.

Komisarz z zaskoczeniem przyjmuje informacje o odwołaniu i wymianie przez Ministra Sprawiedliwości ponad 150 prezesów i wiceprezesów sądów w specjalnym sześciomiesięcznym okresie przejściowym. Zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej Komisarz jest zdania, że wszystkie decyzje w sprawie powołania lub odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu powinny być zatwierdzone przez zebranie sędziów danego sądu. Ponadto każda osoba objęta takim odwołaniem powinna mieć możliwość zaskarżenia takiej decyzji na drodze sądowej. Odnotowując, iż niezależność i autonomia prokuratury są ściśle powiązane z niezależnością sądownictwa, Komisarz zwraca się do polskich władz z prośbą o wyjaśnienie bardzo wysokiej liczby odwołań i degradacji polskich prokuratorów. Komisarz wyraża również zaniepokojenie licznymi przypadkami postępowań dyscyplinarnych wszczynanych przeciwko sędziom i prokuratorom oraz zaważa, że sposób prowadzenia niektórych takich postępowań jest odbierany jako zastraszanie i wywołuje „efekt mrożący” u innych sędziów i prokuratorów. Przypominając, że sędziom i prokuratorom przysługuje prawo do wyrażania własnych opinii w sprawach będących przedmiotem zainteresowania opinii publicznej, Komisarz wzywa władze do zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne nie były instrumentalizowane oraz do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu sądowego wszystkim objętym nimi osobom.

Prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet

Komisarz podziela zaniepokojenie Komitetu Ministrów Rady Europy, iż sześć lat po wydaniu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka ostatniego z kluczowych wyroków w sprawach przeciwko Polsce dotyczących dostępu do aborcji i związanej z nią opieki, wciąż nie podjęto żadnych działań zapewniających dostęp do legalnej aborcji w całej Polsce. Komisarz nie jest przekonana, by określone w polskich przepisach środki odwoławcze w przypadku odmowy wykonania aborcji i udostępnienia powiązanej z nią opieki zdrowotnej zapewniały kobietom szybki i skuteczny dostęp do odpowiedniej opieki, do której mają prawo, podczas gdy brak działania lub opóźnienia mogą w niektórych przypadkach tworzyć bardzo rzeczywiste i poważne ryzyko dla życia i zdrowia kobiety. Komisarz z zaniepokojeniem dowiedziała się, że wedle dostępnych informacji wiele Polek ucieka się do potajemnej aborcji lub jeździ za granicę, by uzyskać pomoc, zaś w niektórych obszarach Polski aborcja jest zupełnie niedostępna lub bardzo poważnie ograniczona. Komisarz apeluje do władz o pilne przyjęcie niezbędnych przepisów w celu zapewnienia praktycznej dostępności przystępnych i legalnych świadczeń aborcyjnych zgodnie z rekomendacjami Komitetu Ministrów.

Komisarz wyraża obawy w związku z powtarzającymi się próbami dalszego zaostrzenia już i tak bardzo restrykcyjnych polskich przepisów dotyczących dostępu do aborcji, w tym projektem ustawy rozpatrywanym obecnie przez polski Sejm. Komisarz wzywa parlament do odrzucenia tej i wszelkich innych inicjatyw legislacyjnych, które zmierzają do ograniczenia praw seksualnych i reprodukcyjnych kobiet. Odnotowując zmianę w nastawieniu opinii publicznej do kwestii aborcji, Komisarz apeluje do Polski o rozważenie zagwarantowania dostępu do bezpiecznej i legalnej opieki aborcyjnej poprzez zapewnienie legalności aborcji na życzenie kobiety we wczesnym okresie ciąży, a także w późniejszym okresie w celu ochrony zdrowia i życia kobiety oraz zagwarantowania wolności od nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

W ocenie Komisarz wprowadzenie wymogu sprzedaży antykoncepcji awaryjnej wyłącznie na receptę stanowi kolejną barierę w dostępie kobiet do antykoncepcji w Polsce, w szczególności w kontekście odmowy przepisania lub wydania środków antykoncepcyjnych ze strony niektórych lekarzy i farmaceutów powołujących się na własne sumienie. Komisarz apeluje do władz o ponowne udostępnienie takiej antykoncepcji do sprzedaży bez recepty. Ponadto Komisarz apeluje do władz o rozważenie umożliwienia dziewczętom odbycia wizyty u ginekologa bez wcześniejszego pozwolenia opiekuna prawnego.

Równość płci

Polska posiada mocne ramy prawne chroniące równość kobiet i mężczyzn. Jednocześnie jednak założenia polityczne i programowe w tym zakresie powinny zostać uaktualnione, w szczególności poprzez pilne ukończenie prac nad nowym krajowym programem działań na rzecz równości płci w ścisłej konsultacji z wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym doświadczonymi organizacjami praw kobiet. Podczas wizyty w Gdańsku Komisarz była pod bardzo pozytywnym wrażeniem gdańskiego „Modelu na rzecz Równego Traktowania”. W ocenie Komisarz, tryb opracowania tego dokumentu w ramach konsultacji i współpracy z szerokim gremium stanowi przykład wzorcowej praktyki, do której stosowania warto zachęcić również inne władze zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Ponadto Komisarz wzywa polskie władze do podjęcia działań na rzecz

przeciwdziałania i zwalczania seksizmu i jego przejawów w życiu publicznym i prywatnym w oparciu o niedawno przyjętą Rekomendację nr CM/Rec(2019)1 Komitetu Ministrów.

Komisarz z zadowoleniem odnotowuje fakt, że średnia różnica płac kobiet i mężczyzn w Polsce należy do najniższych w Unii Europejskiej, a także zachęca władze do podejmowania działań w celu całkowitej jej eliminacji. Komisarz apeluje do władz o rozważenie przyjęcia programów mających konkretnie za cel wspieranie rozwoju zawodowego kobiet, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w ich reprezentacji na wyższym i średnim szczeblu w sektorze publicznym, a także o ułatwianie dostępu kobiet do rynku pracy i ich powrotu na rynek pracy. Komisarz ze szczególnym zadowoleniem odnotowuje istotne zwiększenie przez rząd finansowania publicznej opieki nad dziećmi w ostatnich latach oraz wzrost liczby miejsc dostępnych w publicznych placówkach opieki. Komisarz apeluje do władz na szczeblu centralnym i lokalnym o kontynuację tych działań z jednoczesnym promowaniem korzystania z urlopu rodzicielskiego przez ojców. W odniesieniu do udziału kobiet w życiu politycznym, Komisarz zachęca polskie władze do rozważenia wprowadzenia systemu naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych lub uzupełnienia obecnego systemu kwot dla obu płci dodatkowymi przepisami, które motywowałyby partie polityczne do umieszczania kandydatek na wyższych pozycjach na partyjnych listach kandydatów we wszystkich wyborach. Ponadto Komisarz apeluje do władz o promowanie udziału kobiet-kandydatek w wyborach do Senatu.

Przemoc wobec kobiet i przemoc domowa

Komisarz z zadowoleniem przyjmuje stanowisko polskich władz co do zobowiązań w zakresie zwalczania przemocy domowej oraz wzywa polskie władze do podjęcia działań w celu praktycznego i skutecznego stosowania Konwencji Stambulskiej. W szczególności powinno to obejmować zapewnienie spójnego stosowania obowiązujących przepisów prawa dotyczących przemocy domowej na całym terytorium kraju, a także zapewnienie odpowiedniej liczby i jakości miejsc w schroniskach przeznaczonych konkretnie dla kobiet – ofiar przemocy domowej i ich dzieci. Odnotowując z zadowoleniem wzrost liczby zakazów zbliżania się wydanych w ostatnich latach przez prokuraturę wobec domniemyanych sprawców przemocy domowej, Komisarz apeluje do władz o zapewnienie szybkiego rozpatrywania przez sądy wniosków ofiar o wydanie takiego zakazu oraz o wprowadzenie w przepisach i w praktyce możliwości wydawania przez Policję z rygiem natychmiastowej wykonalności nakazów wobec domniemyanych sprawców przemocy domowej.

Komisarz wyraża zaniepokojenie faktem, że nagłe i niewyjaśnione przerwanie dostępu do finansowania ze strony władz centralnych dla części uznanych i renomowanych organizacji praw kobiet zmusiło je w ostatnich latach do ograniczenia zakresu działalności, z niekorzystnym skutkiem dla ich możliwości niesienia pomocy ofiarom. Komisarz wyraża również zaniepokojenie stygmatyzującymi skutkami policyjnych przeszukań, do jakich doszło pod koniec 2017 r. w lokalach kilku takich organizacji. Podkreślając, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są często głównym źródłem pomocy dla ofiar przemocy domowej, Komisarz wyraża najwyższe uznanie dla ich zaangażowania i oddania, a ponadto wzywa polskie władze do stworzenia i utrzymywania bezpiecznych i sprzyjających warunków działania takich organizacji oraz do zapewnienia ich niezakłóconego i stabilnego dostępu do publicznego finansowania.

Komisarz przypomina, że przemoc domowa to zjawisko, które dotyka osoby z różnych sfer życia. Komisarz apeluje do władz o podjęcie działań zwiększających publiczną świadomość w temacie przemocy domowej oraz dołożenie dodatkowych starań w celu identyfikacji i promowania liderów i liderki w obszarze praw kobiet i równości płci. Komisarz zachęca również wszystkich polityków i środowiska opiniotwórcze do otwartego wspierania postępów w obszarze praw kobiet, równości płci i walki z przemocą domową.

WPROWADZENIE

1. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, pani Dunja Mijatović (dalej „Komisarz”) odbyła wizytę w Polsce w dniach 11 – 15 marca 2019 r.¹ Wizyta poświęcona była dwóm obszarom tematycznym – niezależności wymiaru sprawiedliwości i prokuratury (część I niniejszego raportu) oraz prawom kobiet, równości płci i przemocy domowej (część II).
2. W Warszawie Komisarz spotkała się z Ministrem Spraw Zagranicznych panem Jackiem Czaputowiczem, Ministrem Zdrowia panem Łukaszem Szumowskim oraz Wiceministrem Zdrowia panem Zbigniewem J. Królem, Pełnomocnikiem Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania panem Adamem Lipińskim, Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej panem Kazimierzem Kuberskim, Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości panem Marcinem Warchołem, a także Komendantem Głównym Policji generałem Jarosławem Szymczykiem. W Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Komisarz spotkała się z Szefową Kancelarii panią Haliną Szymańską oraz Podsekretarz Stanu panią Anną Surówką-Pasek. Ze strony wymiaru sprawiedliwości Komisarz spotkała się z Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego panią Małgorzatą Gersdorf oraz grupą sędziów Sądu Najwyższego. Ponadto Komisarz spotkała się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich panem Adamem Bodnarem i Zastępczynią Rzecznika panią Hanną Machińską, a także z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego oraz stowarzyszeń reprezentujących sędziów i prokuratorów. Komisarz spotkała się również z nowo powołanym Rzecznikiem Praw Dziecka panem Mikołajem Pawlakiem oraz odwiedziła schronisko dla kobiet-ofiar przemocy domowej prowadzone w Warszawie przez organizację pozarządową.
3. W ramach wizyty, Komisarz odwiedziła Gdańsk w północnej Polsce, gdzie spotkała się z nowo wybraną Prezydent Miasta panią Aleksandrą Dulciewicz wraz z przedstawicielami władz miasta odpowiedzialnymi za obszar równości, przeciwdziałania dyskryminacji, edukacji, integracji i usług socjalnych. Komisarz odwiedziła lokalny ośrodek poradnictwa organizacji pozarządowej pomagającej kobietom, które doświadczyły przemocy domowej. Komisarz odwiedziła również gdańską Bazylikę Mariacką, by oddać hołd pamięci nieżyjącego Prezydenta Miasta pana Pawła Adamowicza, który został śmiertelnie ugodzony nożem podczas imprezy charytatywnej 13 stycznia 2019 r.
4. Komisarz składa podziękowania przedstawicielom polskich władz w Strasburgu, Warszawie i Gdańsku za pomoc w organizacji i przebiegu wizyty oraz za przekazanie dodatkowych informacji po zakończeniu wizyty. Komisarz jest wdzięczna wszystkim polskim rozmówcom za podzielenie się swoim stanowiskiem, wiedzą i opiniami.²

¹ Pani Komisarz towarzyszyli pani Bojana Urumova – Zastępca Dyrektora Biura Komisarz, a także pan Andrzej Mancewicz – Doradca.

² Niniejszy raport sporządzono dnia 5 czerwca 2019 r.

5. Niniejsza część raportu przedstawia analizę zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, jakie zaszły od publikacji w czerwcu 2016 r. [raportu](#) poprzednika Komisarz z jego wizyty w Polsce w lutym 2016 r.³

1.1 SYTUACJA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

6. W marcu 2016 r. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) przyjęła [opinie](#), w której uznała, że niedawne zmiany prawne dotyczące polskiego Trybunału Konstytucyjnego ograniczyły jego zdolność do skutecznego funkcjonowania, co stanowiło zagrożenie dla praworządności, demokracji i praw człowieka. Następnie w lipcu 2016 r. Sejm (niższa izba polskiego Parlamentu) przyjął kolejne zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które miały stanowić reakcję na niektóre obawy Komisji Weneckiej. Miesiąc później (w sierpniu 2016 r.) Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym uznał, iż pomimo pewnych usprawnień większość nowo wprowadzonych zmian jest niezgodna z Konstytucją. Ówczesna Przewodnicząca Rady Ministrów odmówiła publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznała za wadliwy prawnie. Zarówno zmiany prawa, jak i długotrwała odmowa publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego ze strony Przewodniczącej Rady Ministrów stały się przedmiotem krytyki Komisji Weneckiej w jej kolejnej [opinii](#) przyjętej w październiku 2016 r., w której stwierdzono między innymi, że nowe zmiany powodowałyby „znaczne opóźnienia i przeszkody w pracach Trybunału, prowadziłyby do nieskuteczności jego działania oraz podważałyby jego niezależność wskutek kontroli władzy ustawodawczej i wykonawczej nad jego funkcjonowaniem”. Komisja Wenecka uznała, że polski parlament i rząd „nadal kwestionują pozycję Trybunału jako ostatecznego arbitra w kwestiach konstytucyjnych i samym sobie przyznają takie uprawnienia (...), tworząc nowe przeszkody dla skutecznego funkcjonowania [Trybunału] zamiast szukać rozwiązań na podstawie Konstytucji i orzeczeń Trybunału”, zaś poprzez „przedłużanie kryzysu konstytucyjnego paraliżują Trybunał Konstytucyjny, który nie może pełnić swej konstytucyjnej roli strażnika demokracji, praworządności i praw człowieka”.
7. Wyżej wspomniany kryzys konstytucyjny utrzymywał się przez resztę 2016 roku: rząd odmawiał uznania trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem do składu Trybunału Konstytucyjnego w październiku 2015 r., Prezydent RP odmawiał ich zaprzysiężenia, zaś Prezes Trybunału Konstytucyjnego odmawiał dopuszczenia do orzekania trzech sędziów wybranych niezgodnie z prawem do składu Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. (tzw. „grudniowi sędziowie”). Tydzień przed wygaśnięciem z dniem 20 grudnia 2016 r. konstytucyjnej kadencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, powołanego w 2007 r., parlament w nagłym trybie przyjął nową ustawę, przyznającą Prezydentowi RP prawo jednostronnego nominowania jednego z urzędujących sędziów Trybunału na „osobę pełniącą obowiązki prezesa TK” – stanowisko wcześniej nie funkcjonujące. W dniu wejścia ustawy w życie, tj. 20 grudnia, Prezydent RP powołał jednego z nowych sędziów Trybunału, wybranego przez aktualną większość parlamentarną, na „osobę pełniącą obowiązki prezesa TK”. Nowa „osoba pełniąca obowiązki prezesa TK” natychmiast dopuściła do orzekania w Trybunale trzech „grudniowych sędziów” i w tym samym dniu została oficjalnie zatwierdzona jako nowa Prezes Trybunału wyłącznie głosami sześciu nowych sędziów, w tym trzech sędziów wybranych niezgodnie z prawem, podczas gdy wszyscy pozostali sędziowie wstrzymali się od głosu (a jeden z nich w proteście zrezygnował ze stanowiska). Następnego dnia Prezydent RP zaprzysiął nową Prezes Trybunału Konstytucyjnego.⁴ Komisarz pragnie zauważyć, że ważność wyboru oraz status nowo wybranej Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie zostały uznane przez wielu członków polskiego wymiaru sprawiedliwości.
8. W kolejnych miesiącach większość rządząca w Sejmie wybrała kolejnych nowych sędziów Trybunału (w grudniu 2016 r., w lutym, czerwcu i wrześniu 2017 r. oraz w styczniu 2018 r.), w tym na miejsce dwóch „grudniowych sędziów”, którzy wcześniej zmarli. W styczniu 2017 r. Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o orzeczenie, czy powołanie w 2010 r. trzech starszych sędziów Trybunału było zgodne z Konstytucją. Chociaż Trybunał dotychczas nie wypowiedział się w tej sprawie, wniosek Ministra doprowadził de facto do wykluczenia tych trzech sędziów z uczestnictwa w rozprawach i orzekania w sprawach. W październiku 2017 r. Trybunał oddalił skargę konstytucyjną

³ Raport z wizyty w Polsce w 2016 r. obejmował okres do dnia 17 maja 2016 r.

⁴ Szczegółowa analiza powołania nowej Prezes Trybunału – zob. „How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding”, Sadurski, Wojciech, 17.01.2018 r. Sydney Law School Research Paper No. 18/01. Dostępny na stronie SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3103491> lub <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3103491>

Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionującą prawomocność powołania „grudniowych sędziów” – dwóch „grudniowych sędziów”, których orzeczenie to bezpośrednio dotyczyło, zasiadało w składzie izby pomimo apeli Rzecznika Praw Obywatelskich⁵ i szerszego środowiska sędziowskiego o ich wyłączenie.

9. Według danych statystycznych, działalność Trybunału Konstytucyjnego wykazuje znaczny spadek liczby zawistych spraw i pytań prawnych kierowanych do Trybunału przez sądy i inne instytucje.⁶ W 2017 r. liczba nowych wniosków skierowanych do Trybunału była najniższa od 1999 r. i wynosiła około połowy z 500-600 spraw wnoszonych corocznie przed 2015 r. Trybunał wydał również mniej decyzji – w 2017 r. było to 89 decyzji w porównaniu z liczbą 173 decyzji w 2015 r. Spośród wszystkich decyzji, jakie zapadły w 2017 r., 36 stanowiło wyroki, co odpowiada mniej więcej połowie liczby wyroków wydawanych corocznie przed 2015 r. Komisarz odnotowała, że zarówno Sąd Najwyższy, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich stopniowo wycofywali zawiste skargi konstytucyjne z Trybunału i nie składali nowych skarg, powołując się na brak zaufania do niezależności i bezstronności Trybunału. We wnioskach zawartych w raporcie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników opublikowanym po wizycie w październiku 2017 r. w Polsce wskazano, że chociaż Trybunał „*nadal funkcjonuje, a jego funkcje (...) nie są formalnie zmienione[,] [j]ego prawowitość i niezależność zostały jednak poważnie podważone i w chwili obecnej Trybunał nie może zapewnić niezależnej i skutecznej kontroli zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych przyjmowanych przez ustawodawcę*”.⁷

1.1.1 WNIOSKI I ZALECENIA

10. Trybunał Konstytucyjny odgrywa fundamentalną rolę jako główny mechanizm kontroli umożliwiający kontrolę zgodności prawa z Konstytucją RP i międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w obszarze praw człowieka. Komisarz wyraża ubolewanie, iż pomimo zaleceń jej poprzednika, Komisji Weneckiej oraz innych podmiotów międzynarodowych i krajowych odpowiedzialnych za wzmocnienie poszanowania międzynarodowych standardów w obszarze niezależności wymiaru sprawiedliwości polskie władze nie znalazły dotychczas rozwiązania długotrwałego impasu wpływającego na funkcjonowanie tej fundamentalnej instytucji. W ocenie Komisarz niezależność i wiarygodność Trybunału Konstytucyjnego doznały poważnego uszczerbku. W szczególności Komisarz ubolewa nad utrzymującymi się kontrowersjami dotyczącymi powołania i statusu nowej Prezes Trybunału oraz grupy nowych sędziów Trybunału. Komisarz wzywa polskie władze do podjęcia pilnych działań w celu rozwiązania impasu związanego ze składem i funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w opiniach Komisji Weneckiej przyjętych w marcu i grudniu 2016 r. Powinny one obejmować uznanie prawomocności powołania trzech sędziów, wybranych w październiku 2015 r. przez poprzedni Sejm, oraz ich zaprzysiężenie, a także wznowienie dialogu i współpracy pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a pozostałymi organami konstytucyjnymi, w tym Sądem Najwyższym i Rzecznikiem Praw Człowieka.

1.2 ZMIANY DOTYCZĄCE KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

11. Zgodnie z Konstytucją RP, Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) stoi na straży niezależności i bezstronności sądów i sędziów. KRS sprawuje szczególne kompetencje w zakresie analizy, oceny i rekomendowania kandydatów w procesie powoływania na stanowisko i awansu sędziów.
12. W kwietniu 2017 r. polski parlament procedował szereg zmian do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przewidujących między innymi przedterminowe zakończenie konstytucyjnej czteroletniej kadencji aktualnych członków KRS, nową procedurę powoływania członków KRS będących sędziami, a także zmiany w strukturze organizacyjnej KRS. Pomimo protestów samej Krajowej Rady Sądownictwa, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE/ODIHR), jak również obaw sformułowanych w piśmie poprzedniego Komisarza, wyżej wspomniane zmiany zostały przyjęte. Następnie

⁵ Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 października 2017 r. (w języku polskim), dostępne na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20dotyczące%20ustaw%20regulujących%20procedurę%20postępowania%20przed%20TK%20oraz%20status%20sędziego%20TK.pdf>

⁶ Gazeta Wyborcza, 14.02.2019 r., dostępne (po polsku) na stronie: <http://wyborcza.pl/7,75398,24460219,raport-z-upadku-trybunalu-statystyki-najgorsze-od-10-lat.html>

⁷ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników po wizycie w Polsce, 5 kwietnia 2018 r., dostępny na stronie: [http://unic.un.org.pl/files/223/Report%20of%20the%20Special%20Rapporteur%20on%20the%20independence%20of%20judges%20-%20polski%20\(1\).pdf](http://unic.un.org.pl/files/223/Report%20of%20the%20Special%20Rapporteur%20on%20the%20independence%20of%20judges%20-%20polski%20(1).pdf)

jednak Prezydent RP zawetował przedmiotowe zmiany w następstwie masowych publicznych protestów, które odbyły się w całej Polsce w obronie niezależności sądów w lipcu 2017 r.

13. Po przeprowadzeniu niepublicznych konsultacji z głównymi partiami politycznymi – ale bez udziału przedstawicieli sądownictwa, zawodów prawniczych i opinii publicznej – Prezydent RP przedstawił własny projekt zmian do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustawy o Sądzie Najwyższym. Prezydencki projekt nie obejmował zmian w strukturze organizacyjnej KRS, ale nadal przewidywał przedterminowe zakończenie konstytucyjnej kadencji wszystkich aktualnych członków KRS. Piętnastu członków KRS będących sędziami miało być wybieranych nie przez sędziów, jak dawniej, ale przez niższą izbę parlamentu spośród kandydatów popartych przez co najmniej 25 sędziów. Zgodnie z projektem, ich wybór miał wymagać dla swojej ważności szerszej większości trzech piątych głosów, jednak w przypadku braku takiej większości wystarczałaby większość bezwzględna. W dniu 9 grudnia 2017 r. Komisja Wenecka podała analizie projekty zmian przedstawione przez Prezydenta i w swojej [opinii](#) uznała, że zwłaszcza w swym całokształcie „*pozwalają one władzy ustawodawczej i wykonawczej na daleko idące i szerokie ingerencje w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, co stanowi poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej będącej kluczowym elementem praworządności*”. Nie czekając jednak na opublikowanie opinii Komisji Weneckiej Sejm przyjął obie ustawy jeszcze w tym samym dniu. Poprzedni Komisarz krytykował przyjęcie tych ustaw w swoim [oświadczeniu](#), a następnie w [piśmie](#) skierowanym do nowego Prezesa Rady Ministrów. Pomimo wyrażanych obaw obie ustawy zostały szybko przyjęte w Senacie i podpisane przez Prezydenta RP.
14. W marcu 2018 r. w głosowaniu zbojkotowanym przez opozycję parlamentarną Sejm powołał nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami, wygaszając tym samym kadencję aktualnych członków KRS. Trzynastu nowo wybranych członków KRS było sędziami sądów rejonowych (pierwszej instancji), zaś z sądów okręgowych i wojewódzkich sądów administracyjnych wybrano po jednym sędzim. Trzech sędziów było wcześniej oddelegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, zaś siedmiu zostało wcześniej powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego (zob. pkt 40 poniżej w części 1.5).⁸ Według nieoficjalnego badania opinii przeprowadzonego w grudniu 2018 r., ok. 3 tys. polskich sędziów uważa, że nowo utworzona Rada nie pełni swoich ustawowych zadań, a 87% uczestników badania stwierdziło, że wszyscy nowi członkowie KRS powinni złożyć rezygnację.⁹ We wrześniu 2018 r. Walne Zgromadzenie ENCJ podjęło bezprecedensową decyzję o zawieszeniu członkostwa polskiej Krajowej Rady Sądownictwa i pozbawieniu jej prawa głosu uznając, że nie spełnia ona już wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej.¹⁰
15. Na niejawnym posiedzeniu w dniu 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny na wniosek kilku nowo powołanych członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz senatorów rządzącej większości uznał nowe zasady nominowania członków Krajowej Rady Sądownictwa za zgodne z Konstytucją. W składzie zasiadali wyłącznie sędziowie Trybunału powołani przez aktualną większość parlamentarną, w tym sędzia mianowany w miejsce jednego z „grudniowych sędziów”, zaś posiedzeniu przewodniczyła wybrana w kontrowersyjny sposób nowa Prezes Trybunału. Komisarz odnotowuje, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który niezależnie zajmuje się przedmiotową kwestią, nie wydał jeszcze orzeczenia w sprawie zgodności zasad powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa z przepisami prawa Unii Europejskiej.
16. Komisarz wyraża ubolewanie w związku z retroaktywnym skróceniem konstytucyjnej kadencji wszystkich wcześniejszych członków Krajowej Rady Sądownictwa. W [opinii](#) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich Rady Europy (CCJE), działanie to „*nie jest zgodne z europejskimi standardami niezależności wymiaru sprawiedliwości*”. Było ono również w podobny sposób krytykowane przez wymienionego powyżej Specjalnego Sprawozdawcę ONZ. W ocenie Komisarz, poprzedni członkowie KRS powinni mieć możliwość odbycia pełnej kadencji zgodnie z jej konstytucyjnym terminem. We [wspólnym raporcie](#) CCJE i Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich Rady Europy (CCPE) stwierdzono, że „*niezawisłość sędziów i*

⁸ ENCJ. „Position Paper of the Board of the ENCJ on the membership of the KRS of Poland”, 16.08.2018 r., str. 4-5, dostępny na stronie:

<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/ENCJ%20Board%20position%20paper%20on%20KRS%20Poland.pdf>

⁹ OKO.press. „3,000 Polish judges want the dismissal of the National Council of the Judiciary”, 28.01.2019 r. (w języku polskim), dostępny na stronie: <https://oko.press/3000-polish-judges-want-the-dismissal-of-the-national-council-of-the-judiciary/> oraz <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2773-juz-ponad-3300-sedziow-ze-139-sadow-wzielo-udzial-w-referendum-fws> (w języku polskim).

¹⁰ ENCJ. „ENCJ suspends Polish National Judicial Council – KRS”, 17.09.2018 r., <https://www.ency.eu/node/495>

niezależność prokuratorów może doznać uszczerbku wskutek osłabienia kompetencji Rady Sądownictwa (...) lub zmiany jej składu” (ust. 12). Ponadto Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) w swojej [Rezolucji nr 2188 \(2017\)](#) przyjętej 11 października 2017 r. wezwało polskie władze do „niezmieniania procedury powoływania będących sędziami członków Rady [w sposób, który] wprowadzałby kontrolę polityczną nad procesem powoływania będących sędziami członków Rady (...)” oraz do „niewprowadzenia przepisów prawnych wygaszających kadencję będących sędziami członków Krajowej Rady Sądownictwa”.

17. Zgodnie z [Rekomendacją](#) nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, skład rady sądownictwa powinien zapewniać jej niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a ponadto w celu zagwarantowania takiej niezależności co najmniej połowa jej członków powinna składać się z sędziów wybranych przez innych sędziów ze wszystkich szczebli wymiaru sprawiedliwości z zachowaniem pluralizmu wymiaru sprawiedliwości (ust. 27 i 46). Podobnie też zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w ww. raporcie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ w sprawie niezależności i niezawisłości sędziów i prawników z 2018 r.,¹¹ Europejską [Kartą](#) o statusie sędziów Rady Europy z 1998 r. oraz dokumentem „[Magna Carta sędziów](#). Zasady podstawowe” przyjętym w 2010 r. przez Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich, w skład rady sądownictwa powinni wchodzić wyłącznie lub w znacznej większości sędziowie powoływani przez innych sędziów. Zasady opracowane przez ENCJ przewidują, iż mechanizm powoływania będących sędziami członków rady sądownictwa musi wykluczać wszelkie interwencje ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej, zaś będących sędziami członków rady sądownictwa powinni wybierać wyłącznie sędziowie.¹²

1.2.1 WNIOSKI I ZALECENIA

18. Komisarz przypomina, że rady sądownictwa stanowią niezależne organy mające stać na straży niezależności wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziów, by tym samym wspierać skuteczne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (ust. 26 ww. [rekomendacji](#) nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów). W ocenie Komisarz, kolegialna i indywidualna niezależność członków takich organów jest bezpośrednio powiązana i komplementarna w stosunku do niezależności całego wymiaru sprawiedliwości, która stanowi kluczowy filar demokracji i ma zasadnicze znaczenie dla ochrony praw i wolności jednostki.
19. W ocenie Komisarz nadal istnieją poważne obawy co do składu i niezależności nowo powołanej Krajowej Rady Sądownictwa. Komisarz wskazuje, że zgodnie z nowymi zasadami 21 spośród 25 członków KRS zostało wybranych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, w tym 15 członków KRS będących sędziami, których wybrał Sejm.
20. Zdaniem Komisarz powierzenie władzy ustawodawczej zadania powołania będących sędziami członków Krajowej Rady Sądownictwa narusza niezależność tego organu, który powinien być konstytucyjnym strażnikiem niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Komisarz wybór sędziów powinien być procesem decyzyjnym niezależnym od władzy wykonawczej lub ustawodawczej w celu podtrzymania zasady trójpodziału władz i niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz uniknięcia ryzyka nieuzasadnionych nacisków politycznych.
21. Z powyższych powodów Komisarz zachęca polskie władze do dostosowania przepisów regulujących skład i proces wyboru będących sędziami członków Krajowej Rady Sądownictwa do ww. standardów Rady Europy i postanowień Konstytucji RP, w szczególności poprzez zapewnienie, by 15 członków KRS będących sędziami zostało prawidłowo powołanych przez szeroką reprezentację sędziów, a nie przez władzę ustawodawczą.

1.3 SĄD NAJWYŻSZY

1.3.1 PRZEDTERMINOWE PRZENIESIENIE SĘDZIÓW SĄDU NAJWYŻSZEGO W STAN SPOCZYNKU

22. Zgodnie z nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym złożoną przez Prezydenta RP i przyjętą w grudniu 2017 r., sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego po ukończeniu 65. roku życia zostali zobowiązani do przejścia w stan spoczynku w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia nowych przepisów w

¹¹ Specjalny Sprawozdawca ONZ w sprawie niezależności i niezawisłości sędziów i prawników, raport, 02.05.2018 r., dostępny na stronie: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/81/PDF/G1812281.pdf>

¹² Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines 2004-2017, European Network of Councils for the Judiciary, raport, pkt 12, dostępny na stronie: https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_distillation_report_2004_2017.pdf

życie w kwietniu 2018 r. Nowe regulacja dotknęły ok. 40% aktualnych sędziów Sądu Najwyższego, w tym Pierwszą Prezes SN. Sędziowie mieli możliwość zwrócenia się do Prezydenta RP z wnioskiem o dyskrecjonalne przedłużenie kadencji. Jednakże niewielu sędziów skorzystało z tej możliwości, zaś w lipcu 2018 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego odmówiła ustąpienia ze stanowiska, powołując się na nienaruszalność jej sześćdziesięcioletniej kadencji, wygasającej w 2020 r., zgodnie z art. 183 Konstytucji RP.

23. Na początku października 2018 r. Komisja Europejska skierowała przeciwko Polsce skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zarzucając jej naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej poprzez przyjęcie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym (sprawa C-619/18). W tym samym miesiącu TSUE wydał postanowienie o środkach tymczasowych, dając polskim władzom miesiąc na przywrócenie sytuacji sprzed dnia wejścia w życie zaskarżonych przepisów pod rygorem kary pieniężnej. W następstwie wydanego postanowienia przeniesieni w stan spoczynku sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego zostali wezwani przez oba sądy do ponownego podjęcia obowiązków. W listopadzie 2018 r., w ciągu zaledwie kilku godzin, Sejm przyjął nową ustawę, przywracającą na stanowisko wszystkich sędziów objętych wcześniejszymi przepisami z jednoczesnym utrzymaniem niższego wieku przejścia w stan spoczynku wyłącznie w przypadku nowo powoływanych sędziów. Ponadto wycofano wspomniane w powyższym punkcie uprawnienie Prezydenta RP do dyskrecjonalnego przedłużenia kadencji sędziów. Prezydent RP podpisał przyjętą ustawę w dniu 17 grudnia 2018 r. Warto odnotować, że nowe przepisy wprowadziły opcjonalne świadczenie emerytalne w wysokości 100% wcześniejszego wynagrodzenia, wyższe od standardowego przelicznika 75%, dla tych sędziów przeniesionych w stan spoczynku, którzy dobrowolnie zdecydowaliby się pozostać w stanie spoczynku. Komisarz została jednak poinformowana, iż tylko jeden sędzia skorzystał z tej możliwości, natomiast dwóch innych sędziów przeszło w stan spoczynku po przyjęciu nowej ustawy, otrzymując niższą emeryturę na standardowych zasadach po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku.
24. W swojej opinii z dnia 11 kwietnia 2019 r. Rzecznik Generalny TSUE w sprawie C-619/18 przeciwko Polsce stwierdził, że zaskarżone przepisy naruszają zasady nieusuwalności sędziów i niezawisłości sędziowskiej.¹³ W szczególności Rzecznik Generalny uznał, że nieusuwalność członków organu sądowiczego stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej; jakiejkolwiek zmiany w zakresie obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku nie mogą mieć mocy wstecznej; nagłe i nieprzewidziane odejście dużej liczby sędziów prowadzi nieuchronnie do zachwiania zaufania publicznego; oraz, że sporne przepisy naruszają wymogi niezawisłości sędziowskiej, ponieważ mogą narazić Sąd Najwyższy i jego sędziów na ingerencję i naciski zewnętrzne. Orzeczenie TSUE, którego podstawę stanowi opinia Rzecznika Generalnego, ma zostać wydane pod koniec czerwca 2019 r.

1.3.2 SKŁAD I NOWE IZBY SĄDU NAJWYŻSZEGO

25. Nowe przepisy, o których mowa powyżej w pkt 22, wprowadziły dwie nowe, specjalne izby Sądu Najwyższego: Izbę Dyscyplinarną, która orzeka w sprawach przewinień dyscyplinarnych sędziów, a także Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która rozpatruje sprawy dotyczące ważności wyborów powszechnych oraz skargi dotyczące licencji radiowych i telewizyjnych. Ta druga Izba ma również za zadanie rozpatrywanie wniosków składanych w ramach nowo utworzonej procedury „skarg nadzwyczajnych”, które składać mogą posłowie i senatorowie oraz przedstawiciele niektórych instytucji, w tym Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny) i Rzecznik Praw Obywatelskich, zwracając się do Sądu Najwyższego o rewizję prawomocnych wyroków sądowych. Przez pierwsze trzy lata od wejścia w życie ww. przepisów skargi takie mogą dotyczyć wszystkich prawomocnych wyroków sądów powszechnych z ostatnich 20 lat (tj. od dnia 17 października 1997 r.). Po upływie tego okresu (od dnia 3 kwietnia 2021 r.) skarżyć można wyłącznie prawomocne wyroki sądowe z poprzednich pięciu lat.
26. Chociaż Izba Dyscyplinarna nominalnie funkcjonuje w ramach struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, to w odróżnieniu od innych jego izb w rzeczywistości nie podlega ona nadzorowi ze strony Pierwszej Prezes Sądu

¹³ Opinia Rzecznika Generalnego Tancheva, 11 kwietnia 2019 r., w sprawie C 619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, dostępna na stronie:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=798417708301E04E4207FE4ED5E3BCDF?text=&docid=212921&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6255712>

Najwyższego. W szczególności Izba ta posiada odrębną kancelarię i budżet. Ponadto poziom wynagrodzenia sędziów Izby Dyscyplinarnej jest o 40% wyższy od wynagrodzenia sędziów pozostałych izb Sądu Najwyższego.

27. Ponadto Komisarz została poinformowana, iż nowy regulamin Sądu Najwyższego został jednostronnie ustalony przez Prezydenta RP zgodnie z Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 29 marca 2018 r. ze zmianami z dnia 11 lutego 2019 r., bez konsultacji z sędziami SN. Sędziowie Sądu Najwyższego w rozmowach z Komisarz sygnalizowali, że borykają się z trudnościami w stosowaniu nowego regulaminu, który wydaje się być ustalony na wzór regulaminów sądów powszechnych i jako taki nie odpowiada potrzebom regulowania funkcjonowania sądu kasacyjnego.
28. Spośród 101 obecnych sędziów Sądu Najwyższego 38 zostało powołanych w nowym trybie realizowanym przez nowo utworzoną Krajową Radę Sądownictwa. Mimo, że wielu niewybranych kandydatów złożyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołania od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa, Prezydent RP dokonał zaprzysiężenia powołanych kandydatów w kilku rundach, nie czekając na wynik postępowania odwoławczego. W uchwale przyjętej dnia 10 kwietnia 2019 r. wszyscy nowo powołani sędziowie Izby Dyscyplinarnej orzekli, iż tryb ich własnego powołania był zgodny z prawem.
29. Komisarz została poinformowana, iż podobnie jak w przypadku nowego składu Krajowej Rady Sądownictwa, również wielu nowo powołanych sędziów Izby Dyscyplinarnej to byli prokuratorzy lub osoby powiązane z Ministrem Sprawiedliwości (Prokuratorem Generalnym).¹⁴ Niektórzy z nowo powołanych sędziów skorzystali z szybkiej ścieżki kariery dzięki nowym zasadom awansu sędziów; wedle tych informacji, jeden z nich był sędzią sądu rejonowego zaledwie trzy lata przed powołaniem do Sądu Najwyższego.
30. Po wizycie Komisarz, pod koniec kwietnia 2019 r., Sejm miał się zająć kolejnym, dziewiątym już projektem nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, także i tym razem procedowanym w trybie przyspieszonym. W nowej ustawie przewidziano między innymi poszerzenie kompetencji Prezydenta RP w procesie powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesów Izb. Jednakże nowe przepisy wycofano ostatecznie z projektu ustawy, którą przyjęto pod inną nazwą i która zasadniczo ograniczyła się do przepisów, zgodnie z którymi wszystkie zawisłe odwołania złożone przez niewybranych kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego (zob. powyższy pkt 28) mają zostać umorzone ex lege.

1.3.3 WNIOSKI I ZALECENIA

31. Zdaniem Komisarz gwarancja kadencyjności sędziów i ich ochrona przed usunięciem ze stanowiska przed końcem kadencji stanowią niezbędny warunek niezależności wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym Komisarz z zadowoleniem odnotowuje działania podjęte w zeszłym roku przez Polskę w następstwie wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowienia o środkach tymczasowych, polegające na przywróceniu na stanowiska wszystkich przeniesionych w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, w tym Pierwszej Prezes SN, a także wszystkich przeniesionych w stan spoczynku sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.
32. Uwagę Komisarz zwrócił fakt systematycznego stosowania trybu przyspieszonego w pracach parlamentarnych – co umożliwiłoby posłom i senatorom rządzącej większości odejście od standardowego ustawodawczego wymogu konsultacji społecznych – w przypadku nowelizacji przepisów dotyczących Sądu Najwyższego. Od czasu pierwszej nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym z grudnia 2017 r. przepisy te zmieniano osiem razy w ciągu 14 miesięcy, a w kwietniu 2019 r. raz jeszcze były one przedmiotem ww. debaty parlamentarnej. Mimo ich złożonego charakteru, projekty nowelizacji były przyjmowane przez Sejm w szybko przeprowadzanych czytaniach i głosowaniach, niejednokrotnie w ciągu kilku godzin, co nie umożliwiało odpowiedniej debaty ani dogłębnej analizy tekstu projektów. Niektóre głosowania odbywały się w późnych godzinach nocnych oraz pod nieobecność przedstawicieli Sądu Najwyższego lub innych zainteresowanych osób i organów.

¹⁴ Zob. również: „The New National Council of the Judiciary and its Impact on the Supreme Court in the Light of the Principle of Judicial Independence”, Filipek, Paweł. *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, 2018 r. Dostępny na stronie: https://www.academia.edu/38045461/The_new_National_Council_of_the_Judiciary_and_its_Impact_on_the_Supreme_Court_in_the_Light_of_the_Principle_of_Judicial_Independence, str. 189.

33. Z uwagi na złożony charakter, skalę i systemowe znaczenie przepisów wpływających na skład i funkcjonowanie Sądu Najwyższego, wszelkie przyszłe zmiany legislacyjne powinny być przedmiotem głębokiego namysłu z zapewnieniem pełnej przejrzystości tego procesu i powinny zostać przeprowadzone w ścisłej konsultacji z przedstawicielami Sądu Najwyższego, środowiska sędziowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich i innych zainteresowanych stron.

1.4 ROLA POŁĄCZONYCH FUNKCJI MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI I PROKURATORA GENERALNEGO

34. Jak wskazano w pkt 94 – 103 ostatniego [raportu](#) nt. Polski przygotowanego przez poprzedniego Komisarza, zgodnie z ustawą – Prawo o prokuraturze przyjętą w styczniu 2016 r., która weszła w życie w marcu 2016 r., ponownie połączono funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego po ich podziale w 2009 r. dokonanym w celu wzmocnienia niezależności Prokuratora Generalnego od wpływów politycznych. Od przyjęcia ustawy z 2016 r. funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości – aktywny polityk i kluczowy członek rządzącej koalicji. W raporcie Komisarza z 2016 r. wskazano, iż nowelizacja ustawy – Prawo o prokuraturze obniżyła wymogi niezbędne dla sprawowania funkcji Prokuratora Generalnego, jednocześnie poszerzając kompetencje osoby na tym stanowisku w zakresie powoływania i odwoływania prokuratorów, wydawania instrukcji w poszczególnych sprawach, a także przekazywania informacji środkom przekazu, co faktycznie nadaje jej szerokie uprawnienia w stosunku do funkcjonowania prokuratury i prowadzenia czynności śledczych. Komisarz ostrzegł przed konsekwencjami nadania tak szerokich uprawnień politykowi bez wprowadzenia odpowiednich i wystarczających gwarancji zapewniających rzetelne prowadzenie postępowania karnego, w tym prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, domniemanie niewinności i prawo do obrony.
35. Ustawa – Prawo o prokuraturze była następnie przedmiotem kilkakrotnych nowelizacji. Jednak żadna z tych nowelizacji nie uwzględniła obaw zgłaszanych przez poprzedniego Komisarza. Wręcz przeciwnie – nowelizacja z listopada 2016 r. nadała Ministrowi Sprawiedliwości (Prokuratorowi Generalnemu), Prokuratorowi Krajowemu oraz innym upoważnionym prokuratorom dodatkowe uprawnienia w zakresie przekazywania informacji o konkretnych sprawach innym urzędnikom publicznym, zaś „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” również wszelkim innym osobom. Kolejna ustawa przyjęta w marcu 2017 r., która weszła w życie w maju 2017 r., dodatkowo uprawnia Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) do jednostronnego podejmowania decyzji w sprawie powoływania lub odwoływania dyrektorów sądów powszechnych, którzy w szerokim zakresie sprawują kontrolę administracyjną nad funkcjonowaniem sądów powszechnych, a wcześniej byli mianowani w wyniku konkursów organizowanych przez prezesów sądów. Ponadto nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym przyjęta w grudniu 2017 r. wprowadziła nowy model postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów, przyznając Ministrowi Sprawiedliwości (Prokuratorowi Generalnemu) istotną rolę w zakresie nadzoru nad ich przebiegiem. Dodatkowe informacje na ten temat, jak również omówienie szczególnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) w zakresie prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, przedstawiono poniżej w części 1.5.
36. Kolejna ustawa z maja 2017 r., która weszła w życie w czerwcu 2017 r., wprowadziła pewne zmiany w instytucji asesora sądowego, utworzonej w Polsce na nowo w 2015 r. po wcześniejszym jej zniesieniu w 2009 r. w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. w sprawie niezgodności przepisów o asesorach sądowych z Konstytucją RP. Brak niezbędnej niezależności asesorów sądowych był również przedmiotem analiz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził naruszenie art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do rzetelnego procesu sądowego przed niezawisłym i bezstronnym sądem).¹⁵ Chociaż przepisy wprowadzone w 2015 r. początkowo przewidywały, że asesorów sądowych powołuje Prezydent RP, to ustawa z 2017 r. do ich powołania i zaprzysiężenia uprawniła Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego). W odróżnieniu od sędziów, których zaprzysięga Prezydent RP, asesorzy sądowi odbywają początkowo czteroletni okres próbny. We wrześniu 2017 r. Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny) powołał pierwszą grupę 265 asesorów sądowych do orzekania w sprawach, po czym nastąpiły dalsze mianowania. Do połowy 2018 r. liczba asesorów sądowych wzrosła do 309 osób. Jednakże kolejna nowelizacja przyjęta w maju 2018 r. przeniosła uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie powoływania asesorów sądowych na Prezydenta RP.

¹⁵ [Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce](#), skarga nr 23614/08, wyrok, 30.11.2010 r.

37. W swojej [opinii](#) przyjętej w grudniu 2017 r. dotyczącej nowelizacji ustawy – Prawo o prokuraturze, Komisja Wenecka uznała, że nowelizacja ta stworzyła „nieprzewidywalne problemy w zakresie rozdziału między prokuraturą a sferą polityki” oraz że w swym całokształcie nowelizacja „powoduje kumulację zbyt wielu uprawnień w rękach jednej osoby. Niesie to za sobą bezpośrednie negatywne skutki dla niezależności systemu prokuratorskiego od sfery politycznej, a także dla niezawisłości sądownictwa, a więc i dla podziału władz i praworządności w Polsce”.

1.4.1 WNIOSKI I ZALECENIA

38. Komisarz z ubolewaniem odnotowuje, że zalecenia sformułowane w raporcie nt. Polski poprzedniego Komisarza z 2016 r. dotyczące zmian w funkcjonowaniu prokuratury – w szczególności zalecenie weryfikacji polskich przepisów o prokuraturze w świetle europejskich standardów i najlepszej praktyki – nie zostały zrealizowane. Wręcz przeciwnie, późniejsze zmiany prawa dodatkowo poszerzyły i tak już szerokie uprawnienia połączonych funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Przywołując zalecenia Komisji Weneckiej, Komisarz apeluje do polskich władz o rozdzielenie urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w celu przywrócenia niezależności prokuratury, a także o ograniczenie ich uprawnień w stosunku do sędziów i prokuratorów poprzez wprowadzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych określonych w [opinii](#) Komisji Weneckiej.

1.5 MASOWE ODWOŁANIA I POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNE WOBEC SĘDZIÓW I PROKURATORÓW

39. Nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przyjęta w lipcu 2017 r., która weszła w życie w sierpniu 2017 r., nadała Ministrowi Sprawiedliwości (Prokuratorowi Generalnemu) specjalne uprawnienia w zakresie samodzielnego i nieobwarowanego warunkami odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w sześciomiesięcznym okresie przejściowym kończącym się z dniem 12 lutego 2018 r., w szczególności bez konieczności wcześniejszej konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa lub zebraniem sędziów danego sądu.
40. We wspomnianym sześciomiesięcznym okresie zwolniono łącznie 158 prezesów i wiceprezesów sądów, często faksem, pocztą elektroniczną lub pismem podpisanym przez Wiceministra Sprawiedliwości bez uzasadnienia lub ze zdawkowym uzasadnieniem. Takie zwolnienia, które objęły ok. 21% spośród 730 prezesów polskich sądów, dotyczyły ok. jednej szóstej wszystkich sądów, zaś w ok. jednej czwartej wszystkich sądów powołano nowe osoby. Następnie Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny) powołał 229 nowych prezesów i wiceprezesów sądów, w niektórych przypadkach obsadzając wolne stanowiska. Komisarz została poinformowana przez przedstawicieli sądownictwa, iż niektóre z nowo powołanych osób mają osobiste lub zawodowe powiązania z Ministrem Sprawiedliwości (Prokuratorem Generalnym) bądź też były wcześniej jako sędziowie lub prokuratorzy oddelegowane do Ministerstwa Sprawiedliwości lub do Prokuratury Krajowej. Nowa ustawa umożliwiła również nowo powołanym prezesom sądów przeprowadzenie w sądach weryfikacji w zakresie wielu podległych stanowisk, takich jak dyrektorzy wydziałów lub pionów, w kolejnym sześciomiesięcznym okresie po ich powołaniu.
41. Jednocześnie nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym przyjęta w grudniu 2017 r. wprowadziła również nowy model postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów. Zgodnie z nowymi przepisami to Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny), a nie jak poprzednio Krajowa Rada Sądownictwa powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch Zastępców, pełniących funkcję prokuratora w postępowaniu dyscyplinarnym. Z kolei Rzecznik i jego zastępcy powołują rzeczników dyscyplinarnych w sądach niższej instancji. Nowy model uprawnia Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) do zobowiązania rzecznika dyscyplinarnego do wszczęcia postępowania, uchylenia decyzji rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania oraz powołania specjalnego rzecznika dyscyplinarnego do sprawowania nadzoru nad konkretną sprawą. Ponadto zgodnie z nowymi przepisami, w ramach niewiążących konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa, Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny) powołuje 134 prezesów i wszystkich wiceprezesów sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji, a także wybiera sędziów izby

dyscyplinarnej w sądach dyscyplinarnych pierwszej instancji. Ostatnią instancją w postępowaniu dyscyplinarnym jest Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.¹⁶

42. Postępowanie dyscyplinarne może być albo wymierzone *in personam* przeciwko konkretnemu sędziemu, albo też prowadzone *in rem*, tj. w związku z konkretnym zdarzeniem lub zjawiskiem. W tym drugim przypadku dany sędzia zostaje wezwany do przedstawienia uwag, a następnie przesłuchany w charakterze świadka, przy czym składanie zeznań niezgodnych z prawdą podlega odpowiedzialności karnej. Komisarz została poinformowana, że co w stosunku do pewnych sędziów wszczęto co najmniej 15 postępowań dyscyplinarnych lub wstępnych postępowań „wyjaśniających”. Postępowania wyjaśniające dotyczą na przykład publicznego wyrażania poglądów na temat rządowej reformy sądownictwa, udziału w akcjach edukacyjnych, jak inscenizacje procesów sądowych czy debaty szkolne, wcześniejszych orzeczeń wydanych przez sędziego, a także składania pytań prejudycjalnych do TSUE. Szereg postępowań wymierzonych jest w te same osoby, np. dwóch sędziów ma po pięć postępowań dyscyplinarnych, zaś kolejny sędzia – trzy postępowania. Komisarz była informowana, że sędziowie objęci postępowaniem dyscyplinarnym mogą czasami podlegać ochronie o niższych standardach niż ochrona pozwanego w zwykłym postępowaniu karnym. Takie postępowanie może w niektórych przypadkach być prowadzone pod nieobecność zainteresowanej osoby lub jej obrońcy. W pewnych określonych przypadkach oskarżony skazany w pierwszej instancji w ramach postępowania dyscyplinarnego może nie mieć prawa do wniesienia odwołania. Niektórzy sędziowie w rozmowach z Komisarz skarżyli się, że podczas rozprawy dyscyplinarnej oślepiano ich jaskrawym światłem, filmowano, a także zadawano pytania pod nieobecność obrońcy. Chociaż wstępna rozprawa nie musi prowadzić do wszczęcia oficjalnego postępowania dyscyplinarnego przeciwko danej osobie, to jednak może wywierać w przypadku takiej osoby i w stosunku do innych sędziów efekt mrozący, zwłaszcza jeśli prowadzona jest w szorstki sposób lub ma charakter zastraszania.
43. Polskie władze podkreśliły konieczność stworzenia skutecznych instrumentów dyscyplinujących sędziów, którzy przyczyniają się do przewlekłości postępowań sądowych, naruszają godność urzędu lub zasady etyki, bądź też w inny sposób podważają zaufanie opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto niektórzy urzędnicy, w tym Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny), publicznie wyrażali uwagi o „upolitycznieniu” środowiska sędziowskiego. W sierpniu 2018 r. jeden z nowo wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa będących sędziami publicznie wypowiadał się za wszczęciem postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów składających pytania prejudycjalne w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.¹⁷ Z drugiej strony przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich i społeczeństwa obywatelskiego w rozmowach z Komisarz skarżyli się, że postępowania dyscyplinarne stanowią celową próbę uciszenia najbardziej otwartych wewnętrznych głosów krytyki i zniechęcenia innych do wyrażania podobnych opinii. W raporcie opublikowanym na początku 2019 r. Amnesty International uznała, że nowy mechanizm postępowania dyscyplinarnego „został zaprojektowany w sposób pozwalający wykorzystywać go przeciwko sędziom krytykującym wprowadzaną przez rząd reformę sądownictwa”.¹⁸ Na początku kwietnia 2019 r. Komisja Europejska rozpoczęła przed TSUE procedurę naruszeniową przeciwko Polsce zgodnie z art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z nowymi zasadami regulującymi postępowanie dyscyplinarne wobec polskich sędziów oraz trybem jego prowadzenia.
44. Odnosząc się do sytuacji prokuratorów, zgodnie z nowelizacją ustawy – Prawo o prokuraturze, w marcu i kwietniu 2016 r. Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny) przeniósł na niższe stanowiska 113 prokuratorów najwyższego szczebla.¹⁹ Po tych działaniach nastąpiła wymiana szefów wszystkich jedenastu prokuratur regionalnych, 44 spośród 45 szefów i zastępców szefów prokuratur okręgowych oraz 307 spośród 342 szefów prokuratur rejonowych. Zgodnie ze szczegółowym raportem przygotowanym na

¹⁶ Szczegółowa analiza zmian w systemie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i lista spraw w toku – zob. „A Country That Punishes. Pressure and Repression of Polish Judges and Prosecutors”, raport Komitetu Obrony Sprawiedliwości, luty 2019 r., dostępny na stronie: http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2019/03/Raport-KOS_eng.pdf. Zob. również: „The disciplinary system for judges in Poland. The case for infringement proceedings”, European Stability Initiative (ESI) i Fundacja Batorego, opinia, dostępna na stronie: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI-Batory%20Polands%20courts%20under%20siege%20-%20Annex%2022%20March%202019.pdf>

¹⁷ Rzeczpospolita. 29.08.2018 r., dostępny (w języku polskim) na stronie: <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/30829974-Czlonek-KRS-chce-dyscyplinarek-dla-sedziow-za-pytania-do-TSUE.html>

¹⁸ Amnesty International. „Polska: Sędziowie broniący praworządności”, raport, 2019 r., dostępny na stronie: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3798002019POLISH.PDF>

¹⁹ „A Country That Punishes...”, op. cit., str. 23.

podstawie danych przekazanych przez stowarzyszenie prokuratorów, do końca 2016 r. aż 500 spośród łącznej liczby ok. 6100 prokuratorów zostało przeniesionych na niższe stanowisko, na inną placówkę, bądź w stan spoczynku.²⁰ Jednocześnie według dostępnych informacji do połowy 2018 r. od 789 do 1102 prokuratorów niższych szczebli zostało oddelegowanych na wyższe stanowiska.

45. Przedstawiciele jednego ze stowarzyszeń prokuratorów poinformowali Komisarz, że Rzecznik Dyscyplinarny w Urzędzie Prokuratora Generalnego wszczął postępowanie dyscyplinarne w stosunku do kilku członków owego stowarzyszenia. Stowarzyszenie prokuratorów postrzega ww. postępowania jako próbę zdławienia uprawnionej krytyki i nieuzasadnioną ingerencję w funkcjonowanie działającego zgodnie z prawem stowarzyszenia. W szczególności wobec przewodniczącego stowarzyszenia wniesiono osiem zarzutów dyscyplinarnych w ramach czterech różnych postępowań, a postępowaniem dyscyplinarnym objęto również co najmniej siedmiu innych członków stowarzyszenia, najczęściej z powodu publicznego zajmowania stanowiska w kwestii sytuacji prokuratury lub rządowej reformy wymiaru sprawiedliwości. Niektórzy prokuratorzy zostali objęci postępowaniem dyscyplinarnym lub jego zapowiedzią z powodu publicznej krytyki wobec wszczęcia postępowania karnego przeciwko sędziemu przewodniczącemu w sprawie karnej dotyczącej domniemych błędów lekarskich w przypadku bliskiego członka rodziny Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego). Ponadto przedstawiciele stowarzyszenia prokuratorów w rozmowie z Komisarz skarżyli się również na publiczne oskarżenia o pobłażliwość wobec organizacji przestępczych, jakie padły na oficjalnej konferencji prasowej ze strony Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) i Prokuratora Krajowego.
46. Urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości, z którymi spotkała się Komisarz, kategorycznie zaprzeczyli, by postępowania dyscyplinarne miały na celu wywołanie „efektu mrożącego” wobec sędziów lub prokuratorów, bądź też by takie postępowania miały służyć innym celom niż przewidziane w przepisach prawa. Ponadto podkreślili oni, że w tym kontekście zastosowanie mają gwarancje procesowe. Choć wskazali, że znane im są krytyczne doniesienia prasowe, to zaprzeczyli występowaniu jakichkolwiek nieprawidłowości. Ponadto wskazali, że każda osoba objęta postępowaniem dyscyplinarnym może złożyć odwołanie do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a także podkreślili, iż nie ma powodu, by kwestionować prawidłowy przebieg toczących się postępowań prowadzonych przez rzeczników dyscyplinarnych (zob. pkt 41 powyżej). Ponadto urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości zaprzeczyli zarzutom, jakoby postępowania dyscyplinarne wszczęto w związku z orzeczeniami wydanymi przez sędziów bądź też zgodnym z prawem wykonywaniem uprawnień sędziowskich, a także stwierdzili, że Minister Sprawiedliwości nie ma zgodnie z prawem możliwości wywierania wpływu na działania niezależnych rzeczników dyscyplinarnych.

1.5.1 WNIOSKI I ZALECENIA

47. Komisarz z zaskoczeniem przyjmuje informacje o odwołaniu lub wymianie przez Ministra Sprawiedliwości w ostatnich latach setek prezesów i wiceprezesów sądów oraz prokuratorów. Komisarz przypomina opinie przyjęte przez Komisję Wenecką w 2016 i 2017 r., w których podkreślano niekorzystne konsekwencje szerokich i niepodlegających kontroli uprawnień skoncentrowanych w ramach połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W szczególności Komisja Wenecka stwierdziła, iż upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) do masowego odwołania prezesów sądów bez odpowiedniego uzasadnienia i prawa odwoływanych osób do zaskarżenia takich decyzji pozbawia je odpowiedniej ochrony przed arbitralnym odwołaniem. Zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej Komisarz wskazuje, że wszelkie decyzje w sprawie powołania lub odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu powinny być odpowiednio uzasadnione i zatwierdzone przez zebranie sędziów danego sądu. Ponadto każda osoba objęta takim odwołaniem powinna mieć możliwość zaskarżenia takiej decyzji do sądu.
48. Komisarz jest również zaniepokojona licznymi otrzymanymi doniesieniami dotyczącymi wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom w takich sprawach, jak publiczne wypowiedzi na temat rządowej reformy wymiaru sprawiedliwości, występowanie z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, udział w kampaniach edukacyjnych w ramach wydarzeń publicznych lub w szkołach, organizowanie inscenizacji procesów sądowych czy – w jednym przypadku – przyjęcie nagrody równości od rady miasta i Prezydenta Gdańska.

²⁰ Forum Rozwoju Obywatelskiego. Dostępny (w języku polskim) na stronie: <https://for.org.pl/pl/a/6413,raport-prokuratura-pod-specjalnym-nadzorem-kadry-i-postepowanie-dobrej-zmiany>

49. Komisarz przypomina, że sędziom i prokuratorom przysługuje prawo do wyrażania własnych opinii w sprawach będących przedmiotem zainteresowania opinii publicznej, w tym na temat reform wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, w sposób proporcjonalny, oraz że przysługująca im swoboda wypowiedzi musi być zagwarantowana. W szczególności zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wszelkie ingerencje w obszar wolności słowa sędziego muszą podlegać ścisłej kontroli z uwagi na rosnące znaczenie zasady trójpodziału władz i gwarancji niezawisłości sędziów.²¹ Trybunał stwierdził również, że sędziowie w swojej roli ekspertów prawnych mogą wyrażać swoje opinie, w tym opinie krytyczne, dotyczące rządowych reform,²² zaś kwestie dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości mieszczą się w zakresie spraw będących przedmiotem zainteresowania opinii publicznej, w których przypadku debata zasadniczo podlega ochronie zagwarantowanej w wysokim stopniu przez Konwencję. W innej sprawie – w kontekście wykładów akademickich – Trybunał uznał, iż „*nawet wówczas, gdy kwestia będąca przedmiotem debaty ma konsekwencje polityczne, samo to w sobie nie wystarcza, by zabronić sędziemu wypowiedzania się w takiej sprawie*”.²³ Ponadto w [raporcie](#) z 2015 r. dotyczącym wolności słowa sędziów Komisja Wenecja wskazała, że krajowe tło polityczne debaty, w której sędzia uczestniczy, również stanowi istotny czynnik, jaki należy uwzględnić w ocenie dopuszczalnego zakresu swobody wypowiedzi sędziów. Z kolei w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazano, że „*[g]warancję związaną z niezależnością sędziów stanowi okoliczność, że nie podlegają oni sankcjom dyscyplinarnym za skorzystanie z możliwości skierowania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału*”.²⁴
50. W opinii Komisarz, oprócz bezpośrednio zaangażowanych osób, postępowanie dyscyplinarne może wywierać efekt mrozący również w stosunku do innych sędziów i prokuratorów, którzy chcieliby uczestniczyć w publicznej debacie na tematy związane z wymiarem sprawiedliwości i władzą sądowniczą, a to z kolei w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oddziałuje ze szkodą dla całego społeczeństwa.²⁵ Komisarz odnotowuje, że w Polsce sędziowie i prokuratorzy, którzy publicznie wyrażają swe opinie na temat reform dotyczących ich zawodu, ponoszą bardzo rzeczywiste ryzyko dla swojej kariery. Sposób prowadzenia niektórych postępowań dyscyplinarnych – o czym informowali Komisarz różni rozmówcy w Polsce, w tym przedstawiciele sędziów i prokuratorów, i co opisano w doniesieniach prasowych – jest ze zrozumiałych powodów odbierany jako zastraszanie lub próba uciszenia szczerych głosów krytyki wśród sędziów i prokuratorów. Komisarz wzywa władze do zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne nie były instrumentalizowane oraz do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu sądowego wszystkim objętym nimi osobom.
51. Komisarz zwraca się do polskich władz z prośbą o wyjaśnienie bardzo wysokiej liczby przypadków odwołania i przeniesienia na niższe stanowisko prokuratorów wszystkich szczebli, co wedle informacji nastąpiło w ciągu 2016 r. Komisarz przypomina, iż zgodnie z [Kartą Rzyską](#) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich Rady Europy „*[n]iezależność i autonomia prokuratury stanowią niezbędną konsekwencję niezawisłości władzy sądowniczej*”, „*[p]rokuratorzy powinni podejmować decyzje w sposób autonomiczny*”, zaś w szczególnym kontekście ww. postępowań dyscyplinarnych „*[p]rokuratorom przysługuje prawo do wolności wypowiedzi i zrzeszania się (...) w tym samym stopniu, co pozostałym członkom społeczeństwa*”. Ponadto Komisarz wskazuje, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że „*w demokratycznym społeczeństwie organy śledcze muszą pozostać wolne od presji politycznych*”.²⁶

1.6 SKUTKI REFORMY SĄDOWNICTWA DLA NIEZALEŻNOŚCI I OGÓLNEJ SPRAWNOŚCI WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

52. Wraz z szeroko zakrojonymi zmianami opisanymi w powyższych częściach, urzędnicy rządowi w Polsce otwarcie atakowali sądownictwo w celu uzasadnienia podejmowanych reform. W wystąpieniu wygłoszonym w lipcu 2017 r. poprzednia Prezes Rady Ministrów określiła polskich sędziów mianem „*korporacji sędziowskiej*”, twierdząc, że „*każdy z nas ma w swoim najbliższym otoczeniu kogoś, kto został skrzywdzony*”

²¹ [Baka przeciwko Węgrom \[GC\]](#), skarga nr 20261/12, wyrok wielkiej izby, 23.06.2016 r., § 165.

²² [Previti przeciwko Włochom](#) (decyzja), skarga nr 45291/06, decyzja, 08.12.2009 r., § 253.

²³ [Wille przeciwko Lichtensteinowi \[GC\]](#), skarga nr 28396/95, wyrok wielkiej izby, 28.10.1999 r., § 67.

²⁴ Postanowienie Trybunału (pierwsza izba) w sprawie C-8/19 PPU, 12 lutego 2019 r., ustęp 27, dostępne na stronie: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210780&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=6273206>

²⁵ [Kudeshkina v. Russia](#), skarga nr 29492/05, wyrok, 26.02.2009 r., § 99 - § 100.

²⁶ See [Guja v. Moldova](#), skarga nr 14277/04, wyrok wielkiej izby, 12.02.2008 r., § 86.

przez wymiar sprawiedliwości”. W artykule²⁷ opublikowanym w grudniu 2017 r. w gazecie „Washington Examiner” obecny Prezes Rady Ministrów dowodził, że polski wymiar sprawiedliwości stanowi dziedzictwo systemu komunistycznego, charakteryzujące się „nepotyzmem i korupcją”, sędziowie żądają „łapówek (...) w niektórych najbardziej lukratywnych sprawach”, zaś sądy zasadniczo działają na korzyść ludzi bogatych i wpływowych. Prezes Rady Ministrów wygłaszał później podobne słowa w innych kontekstach, w tym w kwietniu 2019 r. w wystąpieniu na jednym z amerykańskich uniwersytetów. Inni członkowie partii rządzącej określali sędziów mianem „kasty” i „grupy koleśi”. Obecny szef gabinetu politycznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów publicznie sugerował, że poprzedni członkowie Krajowej Rady Sądownictwa będący sędziami „mają pochowane złoto w ogrodach i nie wiadomo, skąd te pieniądze się wzięły”. Na poparcie rządowej reformy sądownictwa kontrolowana przez rząd Polska Fundacja Narodowa rozpoczęła we wrześniu 2017 r. dwumiesięczną kampanię pod nazwą „Sprawiedliwe sądy”. Koszty kampanii, szacowane na 2,8 mln euro, zostały częściowo pokryte przez kilkanaście największych państwowych spółek. W kampanii posługującej się czarno-białymi billboardami, reklamami telewizyjnymi i stroną internetową upowszechniano negatywny wizerunek sędziów, określając ich mianem „specjalnej kasty” i obrazując ich jako osoby niekompetentne, oddające się niestosownym lub niezgodnym z prawem zachowaniom, jak pijaństwo, korupcja czy drobna kradzież.

53. Komisarz odnotowuje, iż wedle dostępnych informacji ogólna skuteczność polskiego wymiaru sprawiedliwości w ostatnich latach znacznie spadła. Według danych Komisji Europejskiej w latach 2010 – 2017 średni czas rozpatrywania spraw cywilnych, handlowych lub administracyjnych w pierwszej instancji wzrósł z 49 do 73 dni, zaś łączny czas rozpatrywania takich spraw wzrósł w tym samym okresie ze 180 do 232 dni.²⁸ Według urzędowych danych Ministerstwa Sprawiedliwości, średni czas rozpatrywania spraw przed sądem rejonowym wzrósł do 5,5 miesiąca w 2017 r. w porównaniu z 4,7 miesiąca w 2016 r. i 4,2 miesiąca w 2015 r.²⁹
54. Wielu prezesów i wiceprezesów sądów odwołanych w nagłym trybie przez Ministra Sprawiedliwości w 2017 i 2018 r. wedle dostępnych informacji przypisuje swoje odwołanie po części niższej skuteczności swoich sądów wynikającej z wysokiej liczby nieobsadzonych stanowisk sędziowskich, gdyż oficjalne ogłoszenia o wakatach były publikowane z dużym opóźnieniem. W 2016 r. w Polsce funkcjonowało 9920 czynnych sędziów. Według danych urzędowych, liczba ta spadła o 465 osób do 9455 sędziów w czerwcu 2018 r. Według innych źródeł już pod koniec 2017 r. w polskim wymiarze sprawiedliwości było 700 nieobsadzonych stanowisk sędziowskich.³⁰ Jednocześnie wakaty udało się w końcu obsadzić po części poprzez powoływanie przez Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) asesorów sądowych. Problem braków kadrowych w sądach dodatkowo pogłębił się w związku z delegowaniem sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i obniżeniem wieku przejścia w stan spoczynku (60 lat w przypadku kobiet, 65 lat w przypadku mężczyzn) w przypadku wszystkich sędziów sądów powszechnych, który wprowadzono w 2017 r. (i który jednak później ponownie zmieniono na 65 lat zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn).
55. Urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości poinformowali Komisarz, iż szeroko zakrojona reforma wymiaru sprawiedliwości miała między innymi na celu jego profesjonalizację, wzmocnienie niezawisłości i bezstronności polskich sędziów, przyspieszenie i zwiększenie sprawności postępowania przed sądami oraz działań prokuratury, a także udoskonalenie organizacji pracy sądów. Ponadto w 94-stronicowej „Białej księdze ws. reformy polskiego sądownictwa”, przekazanej w marcu 2018 r. Przewodniczącemu Komisji Europejskiej przez Prezesa Rady Ministrów, przywołano kwestie dotyczące niskiego poziomu zaufania opinii publicznej do sądownictwa, braku efektywności postępowania, komunistycznej przeszłości, nadmiernego formalizmu oraz konieczności zwalczania „koteryjności, dbania o własne interesy, nieuzasadnionej obrony swoich członków i

²⁷ Washington Examiner. „Prime Minister Mateusz Morawiecki: Why my government is reforming Poland's judiciary”, 13.12.2017 r., dostępny na stronie: <https://www.washingtonexaminer.com/prime-minister-mateusz-morawiecki-why-my-government-is-reforming-polands-judiciary>

²⁸ Zob. „Justice scoreboard” Komisji Europejskiej z 2019 r., 26.04.2019 r., dostępny na stronie: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf oraz dane ilościowe, dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_quantative_data_factsheet_en.pdf

²⁹ Zob. <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/poland/>

³⁰ Zob. Prezydium CCJE. „Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States in 2017”, 07.02.2018 r., ust. 165, dostępny na stronie: <https://rm.coe.int/2017-report-situation-of-judges-in-member-states/1680786ae1>; zob. również (w języku polskim) <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20MS%20w%20sprawie%20obsadzenia%20stanowisk%20s%20dziewi%20dziesiatki%20.pdf>

tworzenia się społecznego obrazu korporacjonizmu sędziowskiego”.³¹ Komisarz odnotowuje, że wiele argumentów przedstawionych w „Białej księdze” zostało odpartych w odpowiedzi przygotowanej przez polskie stowarzyszenia sędziów.³²

56. W [oświadczeniu](#) opublikowanym w czerwcu 2018 r. Prezydium CCJE odniosło się do różnych elementów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o ustroju sądów powszechnych jako „znacznym kroku wstecz pod względem niezależności sądownictwa, trójpodziału władz i praworządności w Polsce”, stwierdzając jednocześnie, że są one „głęboko niepokojące co do sygnału [jaki przekazują] w kwestii wartości sędziów w społeczeństwie, ich miejsca w porządku konstytucyjnym i ich zdolności do pełnienia kluczowej publicznej funkcji w konstruktywny sposób”. Prezydium CCJE zaważało polskie władze do „bezwzględnego wznowienia konstruktywnego dialogu ze środowiskiem sędziowskim oraz (...) podjęcia procesu zastępowania przyjętych ustaw (...) przepisami, których należy oczekiwać od każdego państwa członkowskiego Rady Europy kierującego się poszanowaniem dla praw człowieka, praworządności i pluralistycznej demokracji”. Ponadto Grupa Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO) w [załączniku](#) do raportu ewaluacyjnego IV rundy nt. Polski (przyjętego w czerwcu 2018 r.) uznała, że łączne skutki poszczególnych elementów polskiej reformy sądownictwa umożliwiają władzy ustawodawczej i wykonawczej wywieranie wpływu na funkcjonowanie sądownictwa w Polsce, co znacznie osłabia niezależność sądownictwa i oznacza, że Polska nie spełnia już standardów antykorupcyjnych Rady Europy.
57. Sądy i organy ścigania w kilku państwach europejskich, w tym w Irlandii,³³ Holandii³⁴ i Hiszpanii, blokowały ostatnio wydanie do Polski w ramach unijnej procedury Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) kilku osób objętych postępowaniem karnym przed polskim sądem, powołując się na „ogólne lub systemowe nieprawidłowości”³⁵ w ochronie, jaką zapewnia państwo wystawiające nakaz, a także na „realne ryzyko”³⁶ rażącej odmowy ochrony prawnej. W przypadku irlandzkim, związanym ze złożeniem pytania prejudycjalnego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., w którym stwierdzono, że organ sądowy wykonujący europejski nakaz aresztowania powinien wstrzymać się od jego wykonania w sytuacji, gdy nie wykluczy istnienia rzeczywistego ryzyka narażenia danej osoby na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego ze względu na nieprawidłowości mogące wpływać na niezależność wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim wystawiającym nakaz.³⁷
58. Podczas swojej wizyty Komisarz odnotowała doniesienia prasowe i otrzymała od kilku rozmówców informacje dotyczące dalszych planów rządu w zakresie zmian w strukturze polskiego sądownictwa, w szczególności poprzez „spłaszczenie” struktury organizacyjnej sądów oraz stworzenie instytucji „sędziów pokoju”. W tej kwestii Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Komisarz, iż ten etap reform nadal pozostaje na etapie koncepcyjnym, oraz zapewnił ją, że w sprawie ewentualnej konkretnej propozycji odbędą się odpowiednie konsultacje ze środowiskiem sędziowskim. Komisarz z chęcią zapozna się z dodatkowymi informacjami na ten temat, a ponadto zachęca polskie władze do podjęcia konsultacji z Komisją Wenecką w sprawie ewentualnych nowych elementów reformy sądownictwa.

³¹ https://www.premier.gov.pl/files/files/biala_ksiega_pl_full.pdf

³² Zob. <https://www.iustitia.pl/informacje/2172-response-to-the-white-paper-compendium-on-the-reforms-of-the-polish-justice-system-presented-by-the-government-of-the-republic-of-poland-to-the-european-commission>; zob. również: <https://www.iustitia.pl/in-english/2066-the-arguments-of-polish-judges-association-iustitia-related-to-the-pm-mateusz-morawiecki-statements-at-the-meeting-with-foreign-journalists-on-january-10th-2018>. Zob. również [oświadczenie](#) Rzecznika Prasowego Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2018 r. oraz [stanowisko](#) Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2018 r.

³³ Zob. np. „EU court rebukes Poland in landmark extradition ruling”, The Financial Times, 25.07.2018 r., dostępny na stronie: <https://www.ft.com/content/338dc348-8ff0-11e8-bb8f-a6a2f7bca546>

³⁴ Zob. „Dutch refuse Polish arrest warrant over judicial fears”, EU Observer, 05.10.2018 r., dostępny na stronie: <https://euobserver.com/justice/143034>

³⁵ Zob. <http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2018/H153.html>

³⁶ *Idem*.

³⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba), sprawa C-216/18 PPU *Minister Sprawiedliwości i Równości przeciwko LM* (nieprawidłowości w wymiarze sprawiedliwości), dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&oc=c=first&part=1&cid=6279089>

1.6.1 WNIOSKI I ZALECENIA

59. Komisarz odnotowuje, iż różne aspekty szeroko zakrojonych reform polskiego sądownictwa spotkały się z poważnymi wyrazami niepokoju ze strony szeregu zainteresowanych osób, organów i instytucji w Polsce, jak również międzynarodowych partnerów Polski. Reformy, przeprowadzone w kilku etapach od końca 2015 r. i wciąż kontynuowane, wywarły istotny wpływ na funkcjonowanie i niezależność praktycznie wszystkich kluczowych elementów składowych polskiego wymiaru sprawiedliwości, zasadniczo oddziałując na sytuację Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, poszczególnych sędziów, a także prokuratury.
60. W opinii Komisarz, deklarowanych przez polskie władze celów reform – podniesienia poziomu odpowiedzialności i skuteczności w wymiarze sprawiedliwości, zapewnienia równowagi władz i sprawowania demokratycznej kontroli nad sądownictwem – nie można realizować kosztem niezależności sądownictwa. W szczególności Komisarz nie jest przekonana, by wprowadzana przez polski rząd reforma sądownictwa spowodowała zauważalną poprawę pod kątem sprawności lub niezależności sądów i poszczególnych sędziów. Powtarzające się protesty sędziów, prokuratorów i adwokatów wobec reformy sądownictwa, odwoływania lub zastępowania ich kolegów, a także w obronie sędziów i prokuratorów objętych postępowaniem dyscyplinarnym stanowią symptom silnej polaryzacji prowadzącej do korozji systemu wymiaru sprawiedliwości. Komisarz wyraża również poważne zaniepokojenie faktem, że kilkaset stanowisk sędziowskich pozostało przed dłuższy czas nieobsadzonych. W obliczu krótkofalowych efektów reformy oraz antagonizującego trybu jej dotychczasowego wdrażania, wydaje się wątpliwe, by w średniej lub dłuższej perspektywie udało się osiągnąć jej pożądane cele pod kątem efektywności.
61. Komisarz wyraża ubolewanie, iż reformie sądownictwa towarzyszyła finansowana z budżetu publicznego kampania dyskredytująca sędziów, jak również szereg negatywnych wypowiedzi pod adresem polskiego sądownictwa ze strony polskich urzędników wysokiego szczebla. Komisarz przypomina, że zgodnie z pkt 18 [rekomendacji](#) nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów, przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej mają obowiązek wystrzegać się krytykowania sądów, sędziów i wyroków, jeśli naruszałoby to niezależność sądownictwa lub zaufanie opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na wyraźne stygmatyzujące i szkodliwe skutki takich wypowiedzi, jak przywołane powyżej (pkt 52), Komisarz apeluje do polskich władz, by postępowały odpowiedzialnie i świeciły przykładem w dyskursie publicznym zamiast używać dostępnych im szerokich kompetencji w celu oczerniania całego sądownictwa bądź nieuprawnionego atakowania reputacji poszczególnych sędziów.
62. Komisarz wyraża zaniepokojenie szybkim tempem i brakiem istotnych konsultacji publicznych w procesie przyjmowania przepisów związanych z reformą sądownictwa. Komisarz zaleca, by polskie władze zadbały o dogłębne rozważenie wszelkich projektów ustaw o znaczeniu systemowym w ramach zwykłej procedury parlamentarnej.

2 PRAWA Kobiet, RÓWNOŚĆ PŁCI I PRZEMOC DOMOWA

63. W niniejszej części omówiono zmiany, jakie nastąpiły w obszarze zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych kobiet, równości płci i walki z przemocą domową, powracając do kwestii przedstawionych przez poprzedników Komisarz, ostatnio w [raporcie](#) z wizyty w Polsce w 2016 r.³⁸

2.1 ZDROWIE I PRAWA SEKSUALNE I REPRODUKCYJNE KOBIECI

2.1.1 DOSTĘP DO BEZPIECZNEJ I LEGALNEJ OPIEKI ABORCYJNEJ

64. Bardzo restrykcyjny dostęp do zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych kobiet w Polsce był częstym przedmiotem uwagi wszystkich trzech poprzedników Komisarz (np. w [raporcie z wizyty w 2002 r.](#), [memorandum z 2007 r.](#), [raporcie z wizyty w 2016 r.](#)). Już w 2002 r. [ówczesny Komisarz](#) krytykował restrykcyjne przepisy, wskutek których wiele kobiet ryzykuje własnym zdrowiem, uciekając się do potajemnych aborcji. W

³⁸ Zob. ust. 129 - 135 nt. stereotypów płciowych; ust. 136 - 140 nt. krajowych mechanizmów na rzecz równouprawnienia kobiet; ust. 141 - 166 nt. przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; ust. 167 - 173 nt. dyskryminacji ze względu na płeć i płeć społeczno-kulturową; ust. 174 - 196 nt. zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych.

raporcie wskazywano ponadto przypadki odmowy wykonania nawet legalnego zabiegu aborcji, a także odmowy przeprowadzenia badania prenatalnego, interpretowanego jako pierwszy krok do poddania się aborcji.

65. Polskie przepisy dotyczące przerywania ciąży, które nie zmieniły się od czasu publikacji raportu poprzedniego Komisarza w 2016 r., nadal należą do najbardziej restrykcyjnych w Europie. Aborcja dopuszczalna jest jedynie w trzech przypadkach – jeżeli ciąża stanowi ryzyko dla życia lub zdrowia ciężarnej kobiety, jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu lub nieuleczalnej i zagrażającej życiu choroby, a także jeżeli występuje uzasadnione przypuszczenie, że ciąża jest skutkiem czynu karalnego, jak gwałt. Osoba pomagająca w niezgodnym z prawem przerwaniu ciąży ponosi odpowiedzialność karną w wymiarze do trzech lat więzienia, przy czym nielegalna aborcja nie powoduje powstania odpowiedzialności karnej samej kobiety.
66. Według danych pozyskanych przez Ministerstwo Zdrowia, w 2015 r. przeprowadzono w Polsce 1040 zabiegów legalnego przerwania ciąży, w 2016 r. – 1098 zabiegów, a w 2017 r. – 1061 zabiegów. Około 95% wszystkich legalnych zabiegów aborcji wykonywanych obecnie w Polsce opiera się na podstawie prawnej, jaką jest wysokie prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu lub nieuleczalnej choroby.³⁹
67. Dane na ten temat podane przez polskie i międzynarodowe organizacje pozarządowe i instytucje zajmujące się prawami kobiet przedstawiają obraz dalece odbiegający od oficjalnej statystyki. Według tych grup co roku poza polskim publicznym systemem ochrony zdrowia wykonuje się od 80 tys. do 150 tys. aborcji, podczas gdy Ministerstwo Zdrowia szacowało w 2007 r., że liczba potajemnych aborcji wynosi ok. 10 tys. rocznie. Według szacunków Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. powszechnego prawa do korzystania z najwyższych dostępnych standardów zdrowia fizycznego i psychicznego z 2010 r., liczba potajemnych aborcji wynosi od 80 tys. do 180 tys. rocznie.⁴⁰ Organizacje pozarządowe wskazują na powszechne powoływanie się przez ginekologów na tzw. „klauzulę sumienia” oraz ograniczoną dostępność lekarzy, którzy godzą się dokonać legalnej aborcji lub przeprowadzić badanie prenatalne. Ponadto w opinii tych organizacji kobiety uprawnione do aborcji nadal borykają się z problemami w uzyskaniu oficjalnej i pisemnej odmowy wykonania świadczenia i są narażone na poważne opóźnienia lub sztuczne przedłużanie procedur, w tym kierowanie na zbędne badania krwi, badania psychologiczne lub próby wpłynięcia na ich decyzję. Komisarz powzięła również informację, iż niektórzy lekarze próbują odwozдить pacjentki od poddania się badaniu prenatalnemu, co zagraża ich zdrowiu i naraża je na ryzyko poronienia.
68. Komisarz odnotowuje, że ww. doniesienia wydają się być zbieżne z okolicznościami faktycznymi w trzech przełomowych sprawach przeciwko Polsce dotyczących dostępu do aborcji, w których Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził liczne naruszenia Konwencji.⁴¹ Każda z tych spraw dotyczy jednej z trzech różnych sytuacji, w których legalna aborcja jest dopuszczalna zgodnie z przepisami polskiego prawa. Komisarz odnotowuje, że dotychczas żaden z tych trzech wyroków nie został w pełni wykonany. Na posiedzeniu w dniach 12 – 14 marca 2019 r. Komitet Ministrów Rady Europy ponownie podjął decyzję o dalszej analizie sprawy *P. i S.* w ramach procedury „pogłębionego nadzoru”.⁴²

³⁹ Np. The New York Times. „Polish Women Protest Proposed Abortion Ban (Again)”, 23.03.2018 r., dostępny na stronie: <https://www.nytimes.com/2018/03/23/world/europe/poland-abortion-women-protest.html>

⁴⁰ Zob. <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/14/20/Add.3&Lang=E>

⁴¹ *Tysiąc przeciwko Polsce*, skarga nr 5410/03, wyrok, 20.03.2007 r.; *R.R. przeciwko Polsce*, skarga nr 27617/04, wyrok, 26.05.2011 r.; oraz *P. i S. przeciwko Polsce*, skarga nr 57375/08, wyrok, 30.10.2012 r. Te trzy wyroki zostały szczegółowo opisane w ust. 181 poprzedniego [raportu](#) Komisarza nt. Polski.

⁴² Protokół z 1340. sesji oraz podjęte decyzje – zob. <http://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=004-20614>

69. Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty z 1996 r. pozwala lekarzom na odmowę wykonania czynności medycznych, które uznają za niezgodną z ich osobistymi lub religijnymi przekonaniami, ale zobowiązuje ich do wykonania takich czynności w „pilnych przypadkach” oraz do wsparcia pacjenta w znalezieniu alternatywnych możliwości. Jednakże w październiku 2015 r. postanowienia ustawy nakładające takie obowiązki zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją. Jak w 2016 r. stwierdziła Komisja Praw Człowieka ONZ,⁴³ w następstwie tego wyroku nie funkcjonuje obecnie wiarygodny mechanizm zapewniania pacjentkom dostępu do aborcji, a kobiety często nie są w stanie znaleźć placówki medycznej gotowej do wykonania legalnej aborcji. Jedną z polskich organizacji pozarządowych zajmujących się prawami kobiet ocenia, że tylko 10% szpitali wykonuje obecnie zabiegi aborcji i zapewnia powiązaną z nimi opiekę zdrowotną.⁴⁴ Komisja Praw Człowieka stwierdziła również, że dostęp do legalnej aborcji w ogólnie nie funkcjonuje w niektórych instytucjach oraz w na całym terenie jednej z jednostek administracyjnych (województwo podkarpackie, usytuowane w południowo-wschodniej Polsce).⁴⁵ W oficjalnym sprawozdaniu rządowym dla parlamentu wskazano, że spośród 1057 legalnych zabiegów aborcji przeprowadzonych w Polsce w 2017 r. żaden nie odbył się w województwie podkarpackim,⁴⁶ zaś w 2016 r. przeprowadzono tam tylko dwa takie zabiegi.
70. Jak wskazano w [raporcie](#) z wizyty w Polsce z 2016 r.,⁴⁷ niemal 4 tys. polskich lekarzy, w tym obecny Minister Zdrowia, podpisało „Deklarację wiary lekarzy katolickich i studentów medycyny w przedmiocie płodności ludzkiej”, w której podejmują zobowiązanie do przestrzegania „prawa Bożego” w swojej działalności zawodowej, odrzucając aborcję, antykoncepcję i zapłodnienie in vitro. Komisarz uzyskała informację, iż Ministerstwo Zdrowia nie zbiera informacji o tożsamości lekarzy, którzy podpisali „Deklarację”. Urzędnicy Ministerstwa w rozmowach z Komisarz wskazywali, iż pozyskiwanie takich informacji nie byłoby praktycznie możliwe ani też istotne w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. oraz z uwagi na – w ich ocenie – całkowicie funkcjonalny system kierowania pacjentów do przysługujących im usług. Jednakże Komisarz odnotowuje, że w Internecie pojawiały się nieoficjalne listy sygnatariuszy deklaracji, do których odwołać się mogą pacjentki szukające opieki w aspekcie zdrowia reprodukcyjnego (by uzyskać informacje, gdzie takich świadczeń nie uzyskają).
71. W ciągu ostatniej dekady pojawiło się kilka – jak dotychczas nieskutecznych – inicjatyw mających na celu dalsze zaostreżenie obowiązujących przepisów, w szczególności w 2011 i 2013 r. W październiku 2016 r. złożenie w Sejmie projektu ustawy przewidującej całkowity zakaz aborcji z wyjątkiem przypadku zagrożenia dla życia kobiety skłonił tysiące demonstrantów do wyjścia w proteście na ulice – ostatecznie projekt ten upadł. Pod koniec 2017 r. w Sejmie złożono dwa przeciwstawne projekty obywatelskie, poparte podpisami co najmniej 100 tys. osób – projekt „Stop aborcji” przygotowany przez konserwatywny instytut „Ordo Iuris”, przewidujący ograniczenie dostępu do aborcji, a także kontrpropozycję zmierzającą do jego liberalizacji. Ten drugi projekt szybko odrzucono, natomiast projekt ustawy „Stop aborcji” przeszedł do dalszych prac i pozostaje złożony w niższej izbie parlamentu.
72. W styczniu 2017 r. polski rząd wprowadził jednorazowy zasiłek w wysokości 4 000 zł (ok. 930 euro) dla kobiet, które urodzą w ciężkim stopniu niepełnosprawne lub ciężko chore dziecko. W 2017 r. według dostępnych informacji taki zasiłek otrzymało 4126 kobiet.
73. W ocenie Ministra Zdrowia próby zmiany prawa wynikają z inicjatyw społecznych i mają charakter oddolny bez udziału czy wsparcia Ministerstwa Zdrowia. Minister poinformował Komisarz, iż w jego opinii obecny stan prawny jest odpowiedni, podkreślając, że jest on efektem „delikatnego kompromisu”, zaś kobiety w Polsce mają skuteczny dostęp do aborcji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie Ministra „klauzula sumienia” jest mocno ugruntowana w polskim prawie, w tym w Konstytucji RP zgodnie z jej wykładnią sformułowaną w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z października 2015 r. Jednocześnie Minister wyjaśnił,

⁴³ Komisja Praw Człowieka (Międzynarodowy Pak Praw Obywatelskich i Politycznych), Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, adopted by the Committee at its 118th session (17 October-4 November 2016), dostępny na stronie:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/POL/CO/7&Lang=En, ust. 23.

⁴⁴ Foreign Policy. „Poland Is Trying to Make Abortion Dangerous, Illegal, and Impossible”, 08.01.2019 r., dostępny na stronie: <https://foreignpolicy.com/2019/01/08/poland-is-trying-to-make-abortion-dangerous-illegal-and-impossible/>

⁴⁵ Komisja Praw Człowieka, Concluding observations, 2016, op. cit., ust. 23.

⁴⁶ Komisja Praw Człowieka, Concluding observations, 2016, op. cit., ust. 23.

⁴⁷ Ust. 182.

że zakres klauzuli sumienia jest bardzo precyzyjny i nie obejmuje sytuacji, w których odmowa świadczenia stanowiłaby zagrożenie dla zdrowia lub życia pacjenta. Ponadto na klauzulę sumienia nie mogą powoływać się przedstawiciele grup zawodowych (np. farmaceuci) innych niż te obejmujące osoby faktycznie realizujące świadczenia w zakresie przerwania ciąży. Choć Minister przyznał, że w niektórych z ok. 800 polskich szpitali aborcja i powiązane z nią świadczenia zdrowotne nie są dostępne, to decyzja o odwołaniu się do klauzuli sumienia jest zawsze indywidualną decyzją danego lekarza, a nie całej instytucji. Ponadto Minister potwierdził, że władze zobowiązane są do informowania pacjentów o przysługujących im prawach.

74. W ocenie urzędników Ministerstwa Zdrowia, doniesienia o wysokiej liczbie kobiet, które jeżdżą z Polski za granicę, by uzyskać świadczenia w zakresie aborcji, nie odpowiadają rzeczywistości. Jednocześnie Wiceminister Zdrowia poinformował Komisarz, że w 2018 r. nie odnotowano w Polsce ani jednego żądania przerwania ciąży będącej wynikiem gwałtu, zaś w 2017 r. odnotowano tylko jedno takie żądanie. Ministerstwo Zdrowia pracuje obecnie nad scentralizowaniem informacji dotyczących dostępności różnych usług zdrowotnych, w tym świadczeń w zakresie zdrowia reprodukcyjnego, poprzez Narodowy Fundusz Zdrowia. Jak wskazał Wiceminister, informacje dotyczące dostępności różnych takich świadczeń można uzyskać za pośrednictwem telefonicznej infolinii dla pacjentów. Od 2008 r. Rzecznik Praw Pacjenta powołał w każdym szpitalu swojego pełnomocnika odpowiedzialnego za wspieranie pacjentów w obronie ich praw. W przypadku, gdy wszyscy lekarze w danym szpitalu odmówią wykonania zabiegu przerwania ciąży, zadaniem szpitala jest skierowanie pacjentki do innej placówki za pośrednictwem wewnętrznego pełnomocnika Rzecznika Praw Pacjenta. Jednocześnie jednak urzędnicy Ministerstwa Zdrowia przyznali, że w województwie podkarpackim dostępność świadczeń w zakresie aborcji jest ograniczona.
75. Urzędniczki Kancelarii Prezydenta RP poinformowały Komisarz, iż obecne przepisy są efektem „bardzo dobrego” kompromisu wypracowanego w latach dziewięćdziesiątych, który w ich ocenie prawidłowo równoważy prawa pacjentów i konieczność ochrony praw nienarodzonych. Ponadto podkreśliły, że w Polsce kobiety nie ponoszą odpowiedzialności karnej za poddanie się nielegalnej aborcji ani też nie są karane za uzyskanie świadczeń w zakresie aborcji za granicą.
76. Jak wskazano powyżej (pkt 65), pomoc w dokonaniu nielegalnej aborcji jest w Polsce przestępstwem. W październiku 2017 r. Szef Biura Prokuratora Krajowego rozesłał do wszystkich prokuratorów apelacyjnych krótką opinię prawną sporządzoną przez konserwatywny instytut „Ordo Iuris”, wydając im polecenie przekazania tej opinii wszystkim podległym prokuratorom i jej zastosowanie. W opinii wyrażono ubolewanie, iż sądy rzadko stosują postanowienia kodeksu karnego przewidujące karę do trzech lat więzienia za pomoc w dokonaniu nielegalnej aborcji – wedle dostępnych informacji od 2001 do 2014 r. średnia liczba skazań wynosiła ok. 13 rocznie – i wskazano, iż w nielegalnych aborcjach często pomagają ciężarnej jej przyjaciele i członkowie rodziny. W opinii wzywano wszystkich prokuratorów do ścigania wszystkich osób pomagających ciężarnej w poddaniu się aborcji poza polskim systemem prawnym, np. poprzez udostępnienie środków medycznych wywołujących aborcję, finansowanie lub ułatwianie wyjazdu w celu dokonania aborcji za granicą, pośredniczenie w nawiązaniu kontaktu z kliniką aborcyjną bądź udostępnianie informacji w powyższym zakresie. Przedstawiciele organizacji pozarządowych informowali Komisarz, iż po rozesłaniu instrukcji nastąpił wzrost liczby wszczętych postępowań karnych. Jednocześnie weryfikacja powyższej tezy jest utrudniona, ponieważ Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało Komisarz, iż Prokuratura Krajowa nie zbiera danych statystycznych dotyczących liczby postępowań karnych prowadzonych w powyższym zakresie.
77. Badanie opinii publicznej przeprowadzone we wrześniu 2018 r. na zlecenie Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny (polskiej organizacji pozarządowej) wskazuje na zmieniające się nastawienie społeczne do aborcji w Polsce. Według wyników badania 69% respondentów popiera prawo kobiet do aborcji do 12 tygodnia ciąży.⁴⁸ W innym badaniu przeprowadzonym w kwietniu 2019 r. na zlecenie dziennika „Gazeta Wyborcza” poziom poparcia wynosił 58%,⁴⁹ natomiast w badaniu przeprowadzonym w marcu 2018 r. przez Kantar Millward Brown 75% Polaków sprzeciwiało się dalszemu zaostrzeniu przepisów antyaborcyjnych.

⁴⁸ Wyniki badania dostępne na stronie: <http://federa.org.pl/28wrzesnia2018/>. Warto zauważyć, że w badaniu stwierdzono niewielką różnicę pomiędzy odpowiedziami mężczyzn oraz kobiet (odpowiednio 71% i 66%), a ponadto okazało się, że 92% respondentów zdecydowanie sprzeciwia się ingerencjom państwa w wybory reprodukcyjne kobiet.

⁴⁹ Gazeta Wyborcza, 17.04.2019 r., dostępny (w języku polskim) na stronie: <http://wyborcza.pl/7,75398,24670637,sondaz-wyborczej-rekordowe-poparcie-dla-prawa-do-aborcji.html>.

2.1.2 DOSTĘP DO ANTYKONCEPCJI, W TYM ANTYKONCEPCJI AWARYJNEJ

78. W [raporcie](#) z wizyty w Polsce w 2016 r. opisano trudności w dostępie do antykoncepcji, w tym klauzulę sumienia, na którą powołują się lekarze, odmawiając wystawienia recepty, jak też farmaceuci, odmawiając wydania środków antykoncepcyjnych. Urzędnicy Ministerstwa Zdrowia poinformowali Komisarz, że kilka rodzajów środków antykoncepcyjnych podlega refundacji w ramach publicznego ubezpieczenia zdrowotnego (30%). Jednakże niektóre organizacje działające na rzecz praw kobiet poinformowały Komisarz, że większość nowoczesnych środków antykoncepcyjnych nie jest objętych refundacją w ramach publicznego ubezpieczenia zdrowotnego. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali również, że wielu lekarzy nadal odmawia przepisania środków antykoncepcyjnych, powołując się na „klauzulę sumienia”.
79. Odnosząc się do dostępu do antykoncepcji awaryjnej, Komisarz odnotowuje, że tabletki „dzień po” została w 2015 r. zatwierdzona do sprzedaży bez recepty w całej Unii Europejskiej przez unijną Europejską Agencję Leków i udostępniona w niemal wszystkich krajach UE. W listopadzie 2016 r. ówczesny Minister Zdrowia ogłosił plan ponownego wprowadzenia wymogu sprzedaży takiej tabletki wyłącznie na receptę, choć wcześniej (od kwietnia 2015 r.) była ona sprzedawana w aptekach bez recepty kobietom i dziewczętom powyżej 15 roku życia. Minister uzasadnił proponowane zmiany między innymi koniecznością ograniczenia domniemanego nadużywania tabletki przez nastolatki, mimo że z badań wynikało, iż nie więcej niż 2% nabywców tabletki „dzień po” w Polsce nie miało ukończonego 18. roku życia.⁵⁰ W maju 2017 r. parlament przyjął nową ustawę, zgodnie z którą sprzedaż tabletki wymaga recepty lekarskiej, działając w oparciu o klauzulę „opt-out” przewidzianą w unijnej dyrektywie 2001/83/EU z 6 listopada 2001 r.⁵¹ Nowa ustawa weszła w życie w lipcu 2017 r. Na spotkaniu z Komisarz Wiceminister Zdrowia poinformował, iż obecnie nie ma planów udostępnienia antykoncepcji awaryjnej do sprzedaży bez recepty, choć w dwuletnim okresie sprzedaży bez recepty nie zbierano danych dotyczących sprzedaży tabletki „dzień po” ani jej skutków dla zdrowia użytkowniczek, ani też nie odnotowano konkretnych szkodliwych skutków dla zdrowia wynikających ze stosowania tejże tabletki.
80. W doniesieniach prasowych i informacjach przekazanych przez organizacje pozarządowe mowa jest o wielu przeszkodach, które trzeba pokonać, by uzyskać receptę na antykoncepcję awaryjną, jak otwarta odmowa lekarza, trudności w szybkim umówieniu wizyty u ginekologa w publicznym systemie opieki zdrowotnej, konieczność wielu badań lekarskich oraz wysoki koszt prywatnej wizyty u ginekologa. Według badań przeprowadzonych w 2015 r. przez jedną z polskich organizacji pozarządowych, średni czas oczekiwania na wizytę u ginekologa w ramach publicznej opieki zdrowotnej w Polsce wynosi 18 dni, zaś najdłuższy czas oczekiwania to 7 miesięcy. Choć w połowie przychodni czas oczekiwania wynosił mniej niż 7 dni, to w jednej czwartej był on dłuższy niż miesiąc.⁵² W 2017 r. powstała nieformalna [sieć](#) lekarzy-ochotników „Lekarze Kobietom”, udzielająca kobietom pomocy w przypadku pilnej konieczności uzyskania antykoncepcji awaryjnej poprzez skontaktowanie ich z dostępnym lekarzem gotowym szybko wystawić receptę. Jednakże w niektórych regionach Polski do sieci zgłosiło się bardzo niewielu lekarzy.

2.1.3 WNIOSKI I ZALECENIA

81. Komisarz podziela zaniepokojenie Komitetu Ministrów Rady Europy, iż 12 lat po uprawomocnieniu się (w 2007 r.) pierwszego z trzech kluczowych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce dotyczących dostępu do legalnej aborcji i związanej z nią opieki zdrowotnej, a także ponad sześć lat po wydaniu ostatniego z serii tych wyroków, wciąż nie zostały one wykonane i nie podjęto żadnych działań zapewniających dostęp do legalnej aborcji na całym terytorium Polski.
82. Komisarz odnotowuje, że obowiązujące aktualnie przepisy prawa nie nakładają na lekarzy powołujących się na „klauzulę sumienia” wyraźnego obowiązku, by skierować pacjentkę do innej placówki zdrowotnej bądź

⁵⁰ Gazeta Prawna. 19.11.2016 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/994558,pigulki-dzien-po-180-tys-sprzedanych-komu.html> (w języku polskim), w oparciu o wyniki badania przeprowadzonego w listopadzie 2016 r. przez firmę badawczą Millward Brown we współpracy z Kierownik Katedry Zdrowia Kobiety Śląskiego Uniwersytetu Medycznego.

⁵¹ Art. 4 ust. 4, który przewiduje, że „dyrektywa nie wpływa na stosowanie ustawodawstwa krajowego zabraniającego lub ograniczającego sprzedaż bądź stosowanie produktów leczniczych jako środków antykoncepcyjnych lub poronnych”. Dostępny na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0083>

⁵² Wyniki badania są dostępne (w języku polskim) na stronie: http://www.rodzicpoludzkupl/images/rzecznictwo/Raport_FRpL.pdf, str. 8.

przekazać jej jakiegokolwiek informacje w tym zakresie, mimo że według informacji ze strony władz placówki zdrowotne (takie jak szpitale) mają taki obowiązek.

83. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje zapewnienia polskich władz, iż „klauzula sumienia” nie dotyczy sytuacji nagłych zagrażających życiu lub zdrowiu pacjenta, że może być ona przywołana wyłącznie przez poszczególnych lekarzy, a nie całe instytucje, i że nie ma ona zastosowania do przedstawicieli zawodów medycznych innych niż bezpośrednio uczestniczący w zabiegu przerwania ciąży. Jednakże Komisarz nie jest przekonana, że środki odwoławcze dostępne pacjentom, jak skarga do Rzecznika Praw Pacjenta⁵³ lub Narodowego Funduszu Zdrowia, mogą w rzeczywistości umożliwiać kobietom skuteczne zaskarżenie decyzji poszczególnych lekarzy i uzyskanie terminowego dostępu do niezbędnej opieki, która im przysługuje.
84. Brak działania lub opóźnienia w dostępie do opieki aborcyjnej mogą w niektórych przypadkach tworzyć bardzo rzeczywiste i poważne ryzyko dla życia i zdrowia kobiety. Komisarz z zaniepokojeniem dowiedziała się, że tak wiele Polek – których liczba wedle niektórych szacunków może sięgać dziesiątek tysięcy rocznie – ucieka się do potajemnej aborcji lub jeździ za granicę, by uzyskać pomoc w przerwaniu ciąży i powiązanej z nim opiece bądź też uzyskać dostęp do nowoczesnych środków antykoncepcyjnych. Komisarz jest również zaniepokojona faktem, że w niektórych obszarach Polski opieka aborcyjna jest zupełnie niedostępna lub bardzo poważnie ograniczona ze względu na odmowę zapewnienia opieki ze strony lekarzy powołujących się na swoje sumienie. Komisarz jest zdania, że kobiety i dziewczęta, którym przysługuje prawo do legalnej aborcji, nie powinny napotykać żadnych przeszkód w uzyskaniu takich świadczeń i opieki we własnym kraju.
85. W związku z powyższym Komisarz apeluje do władz o pilne przyjęcie niezbędnych przepisów w celu zapewnienia praktycznej dostępności przystępnych i legalnych świadczeń aborcyjnych. Korzystanie przez lekarzy z wolności sumienia nie może zagrażać terminowemu dostępowi kobiet do przysługującej im opieki w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności, zgodnie z [rekomendacjami](#) Komitetu Ministrów, Komisarz wzywa Polskę do wprowadzenia jasnych i skutecznych procedur, na przykład w postaci wytycznych dla wszystkich szpitali, w celu zapewnienia, by kobiety otrzymywały odpowiednie informacje o tym, jakie kroki należy podjąć, by uzyskać dostęp do legalnej aborcji, w tym w przypadku odmowy przeprowadzenia aborcji ze strony lekarza powołującego się na własne sumienie. Komisarz wzywa również władze do monitorowania i publikowania liczby i rozmieszczenia geograficznego lekarzy odmawiających wykonania świadczeń w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, powołujących się na swoje sumienie lub religię.
86. Komisarz wyraża obawy w związku z powtarzającymi się i nadal podejmowanymi próbami dalszego zaostrzenia już i tak bardzo restrykcyjnych polskich przepisów dotyczących dostępu do aborcji. W szczególności Komisarz odnotowuje, że ustawa rozpatrywana obecnie przez Sejm przewiduje zniesienie jednej z trzech istniejących prawnych przesłanek aborcji (wysokie prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu lub nieuleczalnej i zagrażającej życiu choroby), na podstawie której wykonuje się w Polsce przeważającą większość wszystkich legalnych zabiegów aborcji. Komisarz odnotowuje, że inicjatywie legislacyjnej towarzyszył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, złożony w czerwcu 2017 r. przez grupę posłów, w sprawie orzeczenia dotyczącego zgodności tej właśnie przesłanki legalnej aborcji z Konstytucją. W ocenie Komisarz, przyjęcie ustawy oznaczałoby praktycznie niemal całkowity zakaz aborcji i naruszenie przez Polskę jej zobowiązań podjętych zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka, w szczególności poprzez stworzenie zagrożenia dla przysługującej kobietom wolności od niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i naruszenie zasady zakazującej regresu, czyli środków ograniczających istniejące prawa w obszarze zdrowia. Komisarz wzywa polski parlament do odrzucenia tej oraz wszelkich innych inicjatyw legislacyjnych, które zmierzają do osłabienia obecnego zakresu ochrony lub ograniczenia dostępu kobiet do ich praw seksualnych i reprodukcyjnych.
87. Komisarz odnotowuje zmianę w nastawieniu opinii publicznej do kwestii aborcji i rosnące poparcie społeczne dla prawa kobiet do przerwania ciąży do 12. tygodnia, o czym świadczą niedawne badania opinii publicznej. Przywołując rekomendacje sformułowane w dokumencie [„Issue Paper on women’s sexual and reproductive health and rights in Europe”](#) („Zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne kobiet w Europie”), Komisarz apeluje do Polski o rozważenie zagwarantowania dostępu do bezpiecznej i legalnej opieki aborcyjnej poprzez zapewnienie legalności aborcji na życzenie kobiety we wczesnym okresie ciąży, a także w późniejszym okresie

⁵³ Wspomniany środek odwoławczy i jego skuteczność zostały poddane szczegółowej analizie krytycznej w ust. 185 - 186 poprzedniego [raportu](#) Komisarza nt. Polski.

w celu ochrony zdrowia i życia kobiety i zagwarantowania wolności od niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

88. Ponadto Komisarz przypomina, że niedawno wprowadzony wymóg sprzedaży antykoncepcji awaryjnej wyłącznie na receptę – choć wcześniej była ona dostępna bez recepty – jest sprzeczny z zaleceniem jej poprzednika sformułowanym w [raporcie](#) z wizyty w Polsce z 2016 r., w którym wzywano polskie władze do usunięcia przeszkód w dostępie do antykoncepcji dla wszystkich kobiet w Polsce. Komisarz odnotowuje, że powoływanie się przez niektórych lekarzy i farmaceutów na „klauzulę sumienia” w odmowie realizacji ich ustawowych obowiązków wobec pacjentek, jak przepisanie recepty lub wydanie środków antykoncepcyjnych, faktycznie stanowi taką przeszkodę. W ocenie Komisarz, sytuacja ta ma szczególnie niekorzystne skutki dla niektórych grup kobiet, jak kobiety w trudnej sytuacji ekonomicznej, mieszkające daleko od ośrodków miejskich, a także nieletnie, które w celu odbycia wizyty u ginekologa muszą uzyskać pozwolenie opiekuna prawnego. Zdaniem Komisarz, najlepszym rozwiązaniem byłoby całkowite zniesienie wymogu sprzedaży antykoncepcji awaryjnej na receptę w przypadku wszystkich kobiet, w tym nastolatek, w całej Polsce. Komisarz apeluje do polskich władz o należyte rozważenie rekomendacji zawartych w [ww. dokumencie](#) z 2017 r., a dotyczących gwarancji przystępnej, dostępnej i osiągalnej nowoczesnej antykoncepcji, jak również o rozważenie umożliwienia nieletnim dziewczętom odbycia wizyty u ginekologa bez wcześniejszego pozwolenia opiekuna prawnego.

2.2 RÓWNOŚĆ PŁCI

89. Konstytucja RP, ustawa o równym traktowaniu z 2010 r., a także Kodeks pracy zakazują dyskryminacji ze względu na płeć i określają różne formy dyskryminacji ze względu na płeć. Polska wypada względnie korzystnie w różnych międzynarodowych rankingach równości płci. Na przykład w raporcie „Global Gender Gap” Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) z 2018 r.⁵⁴ Polska zajęła 42. miejsce w grupie 149 krajów, zaś w zestawieniu według wskaźnika „Gender Inequality” Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych z 2017 r.⁵⁵ zajęła 31. miejsce wśród 189 sklasyfikowanych krajów. Średnia różnica płac pomiędzy kobietami i mężczyznami wynosi w Polsce 7,2 i należy do najniższych w Unii Europejskiej w porównaniu z unijną średnią na poziomie 16% według danych Eurostatu.⁵⁶ Jednocześnie jednak w rankingu przygotowanym w 2017 r. przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) w oparciu o wskaźnik „Gender Equality Index” Polska zajęła 18. pozycję z wynikiem 56,8 na 100 punktów (co oznacza pełną równość), a więc poniżej średniej 28 krajów EU wynoszącej 66,2.⁵⁷

2.2.1 ZATRUDNIENIE Kobiet I OPIEKA NAD DZIECKIEM

90. Według oficjalnych danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej różnica płac pomiędzy kobietami i mężczyznami wynosi od 7% do 18,5% w zależności od stosowanej metody obliczeń. Różnica płac jest wyższa w całym sektorze prywatnym (16,1%) w porównaniu z sektorem publicznym (2,8% w 2016 r.), a ponadto jest wyższa w niektórych obszarach sektora prywatnego, jak finanse i ubezpieczenia (30,4%) oraz produkcja przemysłowa (20,7%),⁵⁸ a także wyższa w starszych grupach wiekowych (45%).⁵⁹
91. Chociaż obecna stopa bezrobocia jest w Polsce najniższa w historii,⁶⁰ to ogólny wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (według Głównego Urzędu Statystycznego – ok. 48%) jest znacznie niższy niż w przypadku mężczyzn (ok. 65%). Badania przeprowadzone w 2017 r. wskazały, że dłuższy urlop macierzyński wprowadzony przez poprzedni rząd w 2014 r. oraz zasiłek „Rodzina 500+” wprowadzony przez obecny rząd w

⁵⁴ World Economic Forum. 2018 Global Gender Gap, dostępny na stronie:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf

⁵⁵ Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych. Human Development Reports: Gender Inequality Index, dostępny na stronie:

<http://hdr.undp.org/en/composite/GII>

⁵⁶ Eurostat. Gender pay gap statistics, dostępny na stronie:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics

⁵⁷ EIGE. Gender Equality Index 2017: Poland, dostępny na stronie:

https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20181367_mh0218186enn_pdf_pl.pdf

⁵⁸ Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics#Highest_gender_pay_gap_in_financial_and_insurance_activities

⁵⁹ EIGE. Gender Equality Index 2017: Poland, op. cit., str. 2.

⁶⁰ Według stanu na marzec 2019 r. stopa bezrobocia wynosiła 3,4% wg danych Eurostatu i niewiele ponad 6% zgodnie z krajową metodą obliczeń.

2016 r. mogły przyczynić się do odpływu z rynku pracy od 91 tys. do 103 tys. kobiet do połowy 2017 r.⁶¹ Na rynku pracy istnieje również wyraźna segregacja płci – w obszarze edukacji, opieki zdrowotnej i socjalnej pracuje niemal 24% kobiet i tylko 5% mężczyzn. Niezależna grupa ekspertów ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i w praktyce zauważa, że na część etatu pracuje dwa razy więcej kobiet (10,8%) niż mężczyzn (4,7%).⁶² Ponadto ww. wskaźnik EIGE „Gender Equality” wskazuje, że kobiety w Polsce wykonują większą część prac domowych i opieki nad innymi osobami. Według danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Polki przeznaczają na nieopłacaną pracę średnio prawie 2,5 godziny dziennie więcej niż mężczyźni, a ponad połowa par będących rodzicami oczekuje od kobiety gotowości do ograniczenia swojego udziału w rynku pracy na rzecz zobowiązań do opieki.⁶³ Według ww. raportu WEF, wskaźnik dziennego udziału nieopłacanej pracy stanowi 60 w przypadku kobiet i tylko ponad 34 w przypadku mężczyzn.⁶⁴ Z kolei według danych OECD, chociaż ok. 38% polskich ojców wzięło w 2016 r. dwutygodniowy urlop ojcowski, to tylko 1,1% zdecydowało się na kontynuację w ramach dobrowolnego urlopu rodzicielskiego.⁶⁵

92. Dostępne publiczne placówki opieki nad dziećmi – w 2017 r. istniało 3120 placówek z łączną liczbą 106,5 tys. miejsc⁶⁶ – obejmują opieką ok. 10-11% wszystkich dzieci w wieku 0-3 lat, a według dostępnych danych 71% polskich gmin nie ma ani jednego publicznego żłobka. Od 2017 r. rząd trzykrotnie zwiększył zasoby przeznaczone na opiekę nad dziećmi (z poziomu ok. 35 mln euro w 2015/2016 r. do ok. 105 mln euro w 2018 r.). Ponadto rząd ogłosił niedawno, że sfinansuje utworzenie 24,5 tys. nowych miejsc w żłobkach, w tym także miejsc dla dzieci z niepełnosprawnościami. Liczba placówek zapewniających opiekę nad dziećmi w wieku do 3 lat wzrosła o 410 w okresie od 2016 do 2017 r. i o kolejne 656 w 2018 r. Jednocześnie jednak występuje znaczne zróżnicowanie pod względem geograficznym – w województwie świętokrzyskim funkcjonują tylko 52 placówki, a w województwie mazowieckim jest ich aż 592. Rząd zamierza objąć ok. 30% wszystkich dzieci opieką w żłobkach do 2030 r. Na szczeblu lokalnym nowo wybrany Prezydent Warszawy ogłosił, że od września 2019 r. dostępne bezpłatnie dla mieszkańców będzie wszystkie 8,3 tys. miejsc w warszawskich publicznych żłobkach, a ponadto pozyskane zostanie dodatkowo 4 tys. miejsc w żłobkach prywatnych. Ogłoszono również zapewnienie docelowo dla mieszkańców Warszawy łącznie 27 tys. miejsc w placówkach w okresie kolejnych czterech lat.

2.2.2 REPREZENTACJA POLITYCZNA KOBIEC

93. Polska ordynacja wyborcza, znowelizowana w 2011 r. przewiduje obowiązkowy minimalny udział 35% kandydatów każdej płci na partyjnych listach wyborczych. Przyczyniło się to prawdopodobnie do wzrostu liczby kobiet startujących jako kandydatki w wyborach do średniego poziomu 42% dla wszystkich partii w 2015 r. Jednak liczba kobiet wygrywających wybory jest zwykle niższa, głównie ze względu na fakt, że kobiety wedle dostępnych informacji rzadko trafiają na jedno z pierwszych trzech miejsc na liście kandydatów, zwykle spadając na niższe pozycje.⁶⁷ W ostatnich wyborach parlamentarnych w 2015 r. kobiety objęły 125 z 460 mandatów (27%, wzrost z 21% w 2007 r.), zaś później ich liczba wzrosła do 134 (29%). Jednocześnie według doniesień niektóre partie wprowadziły wewnętrzne zasady, zgodnie z którymi na liście znaleźć się musi co najmniej jedna kobieta w pierwszej trójce kandydatów lub co najmniej dwie kobiety w pierwszej piątce, co umożliwiło wyższy udział kobiet wśród wybranych kandydatów. Wyżej wspomniany udział 35% nie dotyczy wyborów do wyższej izby parlamentu, w których kandydaci wybierani są w okręgach jednomandatowych. W efekcie 86% kandydatów do Senatu stanowili mężczyźni, a w gronie 100 senatorów znajduje się obecnie tylko 13 kobiet. W ostatnich wyborach samorządowych przeprowadzonych w październiku 2018 r. i objętych kwotą 35% dla każdej z płci, udział kobiet-radnych osiągnął 30% (wzrost z 24% w 2010 r.), choć kobiety stanowią

⁶¹ Zob. „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian”, raport (w języku polskim), dostępny na stronie: <https://for.org.pl/pl/d/8aac2498710dbf7b1626846048c1ca70>

⁶² OHCHR. Niezależna grupa ekspertów ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i w praktyce. Stanowisko, 13.12.2018 r., dostępne na stronie: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24014&LangID=E>

⁶³ OECD. „Closing the Gender Gap: Poland”, dostępny na stronie:

<http://www.oecd.org/gender/Closing%20the%20Gender%20Gap%20-%20Poland%20FINAL.pdf>

⁶⁴ World Economic Forum. 2018 Global Gender Gap, op. cit., str. 226.

⁶⁵ Szczegółowe dane – zob. <http://www.oecd.org/els/family/PF2-2-Use-childbirth-leave.xlsx>

⁶⁶ „Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2017 r.”, raport GUS, maj 2019 r., dostępny na stronie:

https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/10/9/1/pomoc_spoeczna_i_opieka_nad_dzieckiem_i_rodzina_w_2017.pdf

⁶⁷ „Women in parliament: assessing the effectiveness of gender quotas in Poland”, Gwiazda Anna, The Journal of Legislative Studies, 23:3, 326-347, <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1358981>

tylko 12% wybranych burmistrzów i prezydentów miast i gmin. Warto zauważyć, że kobiety stanowiły 46,6% spośród wszystkich 871 krajowych kandydatów ubiegających się w Polsce o elekcję w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r.⁶⁸

94. W administracji publicznej według stanu na maj 2019 r. w gronie 23 członków rządu było sześć kobiet (26%), w tym Wiceprezes Rady Ministrów oraz Minister Edukacji Narodowej, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Minister Finansów, Minister Przedsiębiorczości i Technologii, a także Minister odpowiedzialna za pomoc humanitarną. Jednakże cztery z nich zostały w maju 2019 r. wybrane do Parlamentu Europejskiego, zaś ich następcy nie byli jeszcze znani na dzień powstania niniejszego raportu. Od 1989 r. Polska miała trzy kobiety-premierów i trzy kobiety-vicepremierów. W służbie zagranicznej liczba kobiet na wyższych stanowiskach jest niska w porównaniu z liczbą mężczyzn – udział kobiet wśród ambasadorów wynosił w 2016 r. zaledwie 15,6%, zaś w 2018 r. – 29,3%.⁶⁹ Chociaż reprezentacja kobiet w wymiarze sprawiedliwości jest ogólnie dość dobra, nie dotyczy to jednak najwyższych stanowisk.

2.2.3 POLITYKA RÓWNOŚCI PŁCI NA SZCZEBLU CENTRALNYM I LOKALNYM

95. Obecnie Polska nie posiada oficjalnego krajowego programu działań na rzecz równości płci, ponieważ poprzedni Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania, który został przyjęty w grudniu 2013 r. na lata 2013-2016,⁷⁰ nie został dotychczas zastąpiony nowym programem. Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania (dalej „Pełnomocnik”) poinformował Komisarz, że jego urząd jest obecnie na ostatnim etapie prac nad nowym programem, który powinien obejmować dłuższy okres. Choć nie wskazano, kiedy nowy program będzie gotowy ani jaki będzie jego zakres, to Pełnomocnik wskazał, że poprzedni program nadal obowiązuje i powinien być stosowany, pomimo że wygaś. Wskazano, iż mimo ogólnie wysokiego poziomu wykształcenia kobiet, ich sytuacja na rynku pracy jest często ograniczona przez urlop macierzyński i związaną z nim przerwę w okresie składkowym ubezpieczenia emerytalnego. Chociaż Polska nie posiada obecnie konkretnych programów mających poprawić sytuację kobiet, to Pełnomocnik podkreślił działania rządu w obszarze polityki społecznej, jak zasiłek rodzinny „Rodzina 500+”, a także działania mające wspierać aktywne ojcostwo i opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 w żłobkach. Ponadto w 2018 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opracowało bezpłatną aplikację komputerową pod nazwą „Równość płac”, która ma pomóc przedsiębiorcom w ocenie różnicy wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w oparciu o szereg czynników, by tym samym wspierać ich w doskonaleniu polityki płacowej i zrównoważeniu siatki płac.
96. Podczas spotkań z przedstawicielami władz Gdańska, Komisarz szczegółowo zapoznała się z gdańskim „Modelem na rzecz Równego Traktowania” – pionierską polityką samorządową zawierającą 175 zaleceń w sześciu kluczowych obszarach. W obszarze równości płci, Model ma promować równy i aktywny udział kobiet i mężczyzn w życiu publicznym i ich równe traktowanie we wszystkich rolach rodzinnych, kulturowych, społecznych i zawodowych. Wprowadza również zasadę zrównoważonej reprezentacji w samorządowych organach decyzyjnych i doradczych, jak również wprowadzenie klauzul równego traktowania i antydyskryminacyjnych do miejskich zarządzeń i kontraktów. Model wspiera na równi macierzyństwo i ojcostwo, zawiera plany kampanii społecznych zwalczających stereotyp, iż opieka jest głównym zadaniem kobiet, a także przewiduje zwiększenie dostępności miejsc w żłobkach i finansowania organizacji pozarządowych uczestniczących w promowaniu równości płci. Prace nad Modelem, który został zainicjowany przez nieżyjącego już Prezydenta Miasta, były koordynowane przez Radę ds. Równego Traktowania w Gdańsku z udziałem ekspertów i przedstawicieli ponad setki organizacji społeczeństwa obywatelskiego, szkół, poradni i instytucji działających w obszarach równego traktowania, przeciwdziałania dyskryminacji, praw człowieka oraz praw kobiet. Model został opracowany z udziałem szerokiego gremium w okresie od września 2017 r. do maja 2018 r., przeszedł konsultacje publiczne w postaci internetowych ankiet, spotkań i warsztatów

⁶⁸ Gazeta Wyborcza. Sonar. 16.05.2019 r., dostępny (w języku polskim) na stronie:

<http://sonar.wyborcza.pl/sonar/7,156422,24790614,eurowyborzy-prawie-polowa-startujacych-to-kobiety-w-dwoch-wojewodztwach.html>

⁶⁹ Rada Europy, Komisja Równości Płci, „Balanced Participation of Men and Women in Decision Making, Analytical Report, 2016 Data”, wrzesień 2017 r., dostępny na stronie: <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-/1680751a3e>, str. 76. Zob. również: OHCHR. Niezależna grupa ekspertów ONZ – j.w., [stanowisko](#) na zakończenie misji.

⁷⁰ Tekst Krajowego Programu Działań (w języku polskim) dostępny na stronie:

https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/krajowy_program_dzialan_na_rzecz_rownego_traktowania_przyjety_na_rm_10.12.13.pdf

organizowanych od kwietnia do czerwca 2018 r. i został przyjęty przez Radę Miasta Gdańska w czerwcu 2018 r. Pomimo, że Model został zaskarżony przez wojewodę, to w grudniu 2018 r. miejscowy sąd administracyjny uznał, że Model został przyjęty zgodnie z prawem i orzekł, że miasto ma prawo realizować politykę społeczną wspierającą równość i przeciwdziałanie dyskryminacji. Sąd oddalił również podobne skargi złożone przez dwie osoby prywatne oraz konserwatywny instytut „Ordo Iuris”. Oprócz Modelu Gdańsk przyjął również „Kartę różnorodności” – dokument wiążący dla urzędu miasta i miejskiego wydziału spraw społecznych, będący podstawą dla prowadzonych przez miasto analiz w obszarze równości płac, świadczeń i pozostałego traktowania.

2.2.4 WNIOSKI I ZALECENIA

97. Choć sytuacja różni się w poszczególnych dziedzinach, to Komisarz z zadowoleniem odnotowuje fakt, że średnia różnica płac kobiet i mężczyzn w Polsce należy do najniższych w Unii Europejskiej, a także zachęca władze do podejmowania działań w celu całkowitej jej eliminacji. Komisarz odnotowuje informacje przekazane ze strony władz, iż krajowy program działań na rzecz równości płci, który wygaś w 2016 r., nadal obowiązuje przy braku nowego programu. Jednocześnie jednak informacja ta może nie być dobrze znana w gronie wszystkich podmiotów publicznych i w społeczeństwie obywatelskim. W związku z powyższym Komisarz apeluje do polskich władz o opublikowanie oceny poprzedniego programu i pilne przygotowanie nowego krajowego programu działań w ścisłej konsultacji z wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym doświadczonymi organizacjami praw kobiet.
98. Po wizycie w Polsce w grudniu 2018 r. grupa robocza ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i w praktyce zalecała zwalczanie strukturalnych przeszkód w życiu kobiet poprzez podejmowanie konkretnych działań, w tym między innymi tymczasowych działań specjalnych.⁷¹ Komisarz apeluje do władz o rozważenie przyjęcia programów konkretnie poświęconych wspieraniu rozwoju zawodowego kobiet, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w ich reprezentacji na wyższym i średnim szczeblu w sektorze publicznym, a także o ułatwianie dostępu kobiet do rynku pracy i ich powrotu na rynek pracy. Ponadto Komisarz wzywa polskie władze do podjęcia działań na rzecz przeciwdziałania i zwalczania seksizmu i jego przejawów w życiu publicznym i prywatnym, w tym między innymi poprzez wprowadzenie przepisów, polityk i programów opartych na [Rekomendacji](#) nr CM/Rec(2019)1 w sprawie przeciwdziałania i zwalczania seksizmu, przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 27 marca 2019 r.
99. Komisarz z zadowoleniem odnotowuje istotne zwiększenie przez rząd finansowania publicznej opieki nad dziećmi w ostatnich latach oraz wzrost liczby miejsc dostępnych w publicznych placówkach opieki. Komisarz apeluje do władz na szczeblu centralnym i lokalnym o kontynuację tych działań i dalsze zwiększanie dostępności publicznej opieki nad dziećmi z jednoczesnym promowaniem korzystania z urlopu rodzicielskiego przez ojców.
100. W odniesieniu do udziału kobiet w życiu politycznym, Komisarz zachęca polskie władze do rozważenia wprowadzenia systemu naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych (tzw. „suwaka”) zgodnie z zaleceniami Komitetu ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) z 2014 r.⁷² lub uzupełnienia obecnego systemu kwot dla obu płci dodatkowymi przepisami, które motywowałyby partie polityczne do umieszczania kandydatek na wyższych pozycjach na partyjnych listach kandydatów we wszystkich wyborach. Ponadto Komisarz apeluje do władz o promowanie udziału kobiet-kandydatek w wyborach do Senatu.
101. Podczas wizyty w Gdańsku Komisarz była pod bardzo pozytywnym wrażeniem gdańskiego „Modelu na rzecz Równego Traktowania” oraz konkretnych środków i działań, poprzez które miasto zamierza dalej wspierać równość płci oraz zwalczać dyskryminację ze względu na płeć i różnicę płac kobiet i mężczyzn. W ocenie Komisarz, Model oraz tryb opracowania tego dokumentu w ramach konsultacji i współpracy z szerokim gremium stanowi przykład wzorcowej praktyki, do której zastosowania warto zachęcić również inne władze zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

⁷¹ OHCHR. Niezależna grupa ekspertów ONZ – j.w., [stanowisko](#) na zakończenie misji. 13.12.2018 r.

⁷² Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Poland, 14.11.2014 r., dostępny na stronie: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhss1YTn0qfX85YJz37palgUDMqiQVDHTiC1dPPiql%2btP03rJuzPkCAhCaOGs6XiC6Qi8FipDor8zstA3InJkCCxG3c1wLsW6gLypUjEW%2fAwyf>

2.3 PRZEMOC WOBEC KOBIEC I PRZEMOC DOMOWA

2.3.1 WYSTĘPOWANIE ZJAWISKA

102. W 2018 r. polska Policja odnotowała 159 297 przypadków przemocy domowej w Polsce, o 6 473 mniej niż w 2017 r., z czego 75 555 dotyczyło przemocy psychicznej, a 57 580 – przemocy fizycznej. Według danych statystycznych z tego samego roku, 91,38% domniemanych sprawców przemocy domowej to mężczyźni, zaś niemal 88% domniemanych ofiar to kobiety i dzieci (odpowiednio 73,82% i 14,07%). Policja wiąże tę tendencję spadkową głównie ze skutecznymi działaniami prewencyjnymi, w tym między innymi wewnętrznymi szkoleniami i seminariami informacyjnymi dla regionalnych koordynatorów policji i szkół policyjnych, organizowanych wspólnie z doświadczonymi organizacjami pozarządowymi, jak również z szeregiem publicznych kampanii społecznych. Jednak wedle szacunków uznanych organizacji pozarządowych na rzecz praw kobiet, nawet 400-500 kobiet rocznie nadal traci życie wskutek przemocy domowej, w tym wskutek morderstwa, zabójstwa, pobicia ze skutkiem śmiertelnym oraz samobójstwa.⁷³ Wedle bardziej konserwatywnych szacunków, liczba zgonów związanych z przemocą domową to 150 kobiet i 40 dzieci rocznie. Odpowiedzi w przeprowadzonej przez jedną z organizacji pozarządowych ankiecie wskazują, że przemoc seksualna dotyka ponad 87% Polek, a tylko 9% respondentek powyżej 15 roku życia nigdy nie doświadczyło żadnej formy przemocy seksualnej.
103. Według dotyczącego przemocy wobec kobiet badania przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), 19% Polek w wieku od 18 do 74 lat doświadczyło przemocy fizycznej lub seksualnej ze strony partnera lub innej osoby po ukończeniu 15 roku życia.⁷⁴ W oparciu o wyniki tego badania i liczbę ludności według Eurostatu, odpowiada to ponad 2,7 mln kobiet, które w swoim życiu doświadczyły przemocy fizycznej lub seksualnej. Chociaż należy zauważyć, że wielkość ta może wydawać się niska w porównaniu chociażby z unijną średnią na poziomie 33%, to wyniki badania należy rozpatrywać w szerszym kontekście z uwzględnieniem wyników przeprowadzonego przez Eurobarometr w 2016 r. badania dotyczącego przemocy ze względu na płeć, zgodnie z którymi 21% respondentów w Polsce uważa, że przemoc domowa to sprawa prywatna, która powinna być załatwiona w rodzinie (w porównaniu ze średnią 15% dla 28 krajów UE), zaś 28% respondentów w Polsce uważa, że przemoc wobec kobiet często jest spowodowana przez ofiarę (w porównaniu ze średnią 17% dla 28 krajów UE).⁷⁵ Mogą to również po części wyjaśniać inne czynniki, jak niechęć kobiet do zgłaszania różnych form przemocy.
104. Oczywistą i nieodwracalną konsekwencją przemocy domowej jest uszczerbek na zdrowiu lub utrata życia ofiar, przy czym koszty przemocy domowej sięgają dużo dalej. W ocenie unijnego instytutu EIGE, przemoc domowa w Polsce powoduje straty rzędu 17 mld euro rocznie w wymiarze krajowej gospodarki, finansowania pomocy dla ofiar, jak też bólu i cierpienia ofiar.⁷⁶

2.3.2 POLSKIE RAMY PRAWNE I ICH PRAKTYCZNE STOSOWANIE

105. Wprowadzona w 2010 r. nowelizacja przyjętej w 2005 r. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie znacznie wzmocniła ramy prawne poprzez powołanie międzydiscyplinarnych zespołów ekspertów, w skład których wchodzi pracownicy społeczni, policjanci i kuratorzy, a których zadaniem jest przygotowywanie indywidualnych planów pomocy dla ofiar. Jednocześnie pojawiły się również pewne słabości – w raporcie oceniającym z 2013 r. przygotowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli stwierdzono, że nowe przepisy wydłużyły średni czas reakcji do średnio 2-3 miesięcy, a w niektórych przypadkach nawet do pół roku.⁷⁷ W raporcie

⁷³ Gazeta Wyborcza, 04.02.2019 r., dostępny (w języku polskim) na stronie:

<http://wyborcza.pl/duzyformat/7,127290,24419058,panstwo-chroni-swieta-rodzine-w-polsce-ginie-400-500-kobiet.html>

⁷⁴ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Violence against women: an EU-wide survey. Main results report, marzec 2014 r., dostępny na stronie:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

⁷⁵ Special Eurobarometer 449, listopad 2016 r., dostępny na stronie:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/75837>

⁷⁶ Gender Equality Index 2017:Poland, European Institute for Gender Equality (EIGE), https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20181367_mh0218186enn_pdf_pl.pdf Zob. również: „Estimating the costs of gender-based violence in the European Union”, EIGE, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2014 r., str. 142, <http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0414745EN2.pdf>

⁷⁷ Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2013 r. jest dostępny (w języku polskim) na stronie:

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,5094,vp,6609.pdf>

pokontrolnym skrytykowano również okoliczności przesłuchania ofiar przez zespół międzydyscyplinarny, co czasami następuje w obecności nawet kilkunastu osób, gdyż taka praktyka stanowi dla ofiar dodatkową traumę. W raporcie z kontroli następczej opublikowanym w 2016 r. oszacowano, że około trzech czwartych wszystkich ofiar przemocy domowej nie szuka pomocy.⁷⁸ W raporcie podkreślano dodatkowe problemy wynikające z nowych zasad oraz skrytykowano ograniczone możliwości w zakresie odizolowania sprawców przemocy od ofiar. Wskazywano również na brak skutecznego zapewnienia współpracy sprawców z zespołami międzydyscyplinarnymi.

106. Przedstawiciele organizacji pozarządowych poinformowali Komisarz, iż pomimo wytycznych zalecających rozważne korzystanie z mediacji, funkcjonariusze służb ścigania i sądy nadal w nadmiernym stopniu opierają się na próbach mediacji. Ponadto przedstawiciele organizacji pozarządowych skarżyli się, że duża część postępowań dotyczących przemocy domowej jest umarzana przez prokuraturę, a sprawcy nie są w należyty sposób karani, gdyż większość wyroków nie przewiduje ograniczenia wolności bądź zapada w zawieszeniu, co przyznali również przedstawiciele władz przy okazji wizyty poprzednika Komisarz w Polsce w 2016 r.
107. Według danych przekazanych Komisarz przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w 2018 r. prokuratura prowadziła 48 473 dochodzeń dotyczących przypadków przemocy domowej. Złożono 12 510 aktów oskarżenia. Prokuratora umorzyła postępowanie w 14 740 sprawach i odmówiła wszczęcia postępowania w 13 983 sprawach. W odniesieniu do wyroków sądowych zapadających na podstawie art. 207 Kodeksu karnego, ich liczba spada od 2004 r. i w 2017 r. wynosiła 10 031 (spadek z 17 158 w 2004 r.). Większość orzeczonych kar pozbawienia wolności faktycznie została wymierzona w zawieszeniu (prawie 69% wyroków w 2017 r.). Jednocześnie jednak innego rodzaju kar, jak ograniczenie wolności lub grzywna, prawie nigdy nie orzekano w zawieszeniu (7% spraw w 2015 r. i tylko 0,1% w 2017 r.).
108. Niektórzy eksperci i przedstawiciele organizacji pozarządowych wyrazili obawy, iż niektórzy urzędnicy publiczni podejmują próby bagatelizowania problemu przemocy domowej, przedstawiając ją jako cechę charakterystyczną dla związków niesformalizowanych, ale nie małżeństw. W piśmie skierowanym na początku 2018 r. do nowego Prezesa Rady Ministrów ponad setka organizacji pozarządowych na rzecz praw kobiet, ekspertów i aktywistów powołała się na oficjalne raporty władz i badania naukowe wskazujące, że ok. 50% ofiar przemocy domowej pozostaje w związkach sformalizowanych, a nie nieformalnych (14%).⁷⁹ Organizacje pozarządowe wskazywały również na pewne kontrowersje związane z kwestią wdrażania Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencji Stambulskiej). W publicznym wywiadzie udzielonym w 2017 r. Prezydent RP powiedział, że Konwencji Stambulskiej w Polsce „nie powinno się stosować”. W ocenie Prezydenta, obecne przepisy dotyczące przemocy domowej są zupełnie wystarczające i nie ma potrzeby, by Polska podejmowała w tym zakresie dodatkowe zobowiązania. Wypowiadając się na ten sam temat, urzędniczki Kancelarii Prezydenta RP podkreśliły, że Konwencja Stambulska faktycznie jest „wdrażana i operacjonalizowana”. Ponadto urzędniczki te wskazały, że inicjatywy legislacyjne Prezydenta umożliwiły lepszy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej dla osób w trudnej sytuacji ekonomicznej, w tym dla wielu kobiet, a także przyczyniły się do podniesienia wymiaru kar za przestępstwa popełniane wobec nieletnich lub z nadużyciem pozycji władzy.
109. Komisarz zwróciła uwagę na decyzję podjętą przez lokalne władze w Zakopanem w południowej Polsce w sprawie niestosowania pewnych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a w szczególności niepowoływania międzydyscyplinarnego zespołu ekspertów zgodnie z wymogami ustawy.⁸⁰ Według doniesień, Wiceprezes Rady Ministrów (uprzednia Prezes Rady Ministrów) w publicznym wystąpieniu w maju 2018 r. pochwaliła władze Zakopanego za ich „odwagę”. Na spotkaniu z Komisarz, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania potwierdzili, że lokalne władze Zakopanego nie powołały jeszcze takiego organu zgodnie z wymogami ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie mimo wielokrotnych interwencji ze

⁷⁸ Dostępny (w języku polskim) na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id.10943,vp.13290.pdf>

⁷⁹ Pismo organizacji pozarządowych do Przewodniczącego Rady Ministrów, 06.01.2018 r., dostępne (w języku polskim) na stronie: <http://www.niebieskalinia.pl/attachments/article/6158/List-do-Pana-Premiera-Mateusza-Morawieckiego-dot.-przemocy-w-rodzinie.pdf>

⁸⁰ Ostatnio w dn. 13 marca 2019 r. Zob. reakcja Rzecznika Praw Obywatelskich oraz odpowiedź Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zapowiadające interwencję u Wojewody, dostępne (w języku polskim) na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mrpips-chce-by-zakopane-chronilo-ofiary-przemocy-domowej-resort-odpowiada-rpo>

strony obu urzędów, jednocześnie zapewniając jednak, że ofiary przemocy domowej w tej gminie podlegają odpowiedniej ochronie.

110. Od 2018 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło prace nad kolejną nowelizacją przepisów dotyczących przemocy domowej. Wedle dostępnych informacji, wstępny projekt opublikowany dnia 31 grudnia 2018 r. w rządowym portalu legislacyjnym przewidywał zmianę definicji przemocy domowej z wyłączeniem przypadków pierwszego przypadku przemocy między małżonkami, a także miał zapewniać sprawcom łatwiejszy dostęp do akt sprawy, w tym zeznań ofiar, jak również uzależniać wszczęcie postępowania karnego od zgody ofiary. Po protestach ze strony społeczeństwa obywatelskiego i w mediach społecznościowych projekt szybko wycofano, natomiast Ministerstwo wyjaśniło następnie, że projekt został opublikowany przedwcześnie, a także zaprzeczyło planom pozbawienia ochrony prawnej ofiar pierwszego przypadku przemocy. Odpowiedzialna za kontrowersyjny projekt Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podała się do dymisji.
111. Na spotkaniu z nowym Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Komisarz została poinformowana, że do wyborów parlamentarnych planowanych jesienią 2019 r. nie będą podejmowane dalsze działania legislacyjne w tym zakresie. W tym czasie władze planują kontynuację działań na podstawie obecnych przepisów oraz aktualnego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020,⁸¹ włączając w to działania prewencyjne, badania nad przyczynami zjawiska, projekty pomocy oraz podnoszenie świadomości. Komisarz przyjmuje do wiadomości, że finansowanie zapewnione obecnie dla potrzeb wdrażania objętych programem działań wzrosło z poziomu 18 926 000 zł w 2016 r. do 23 356 000 zł (ok. 5 450 000 euro) w 2019 r.

2.3.3 SCHRONISKA DLA OFIAR I ZAKAZ ZBLIŻANIA SIĘ DLA DOMNIEMANYCH SPRAWCÓW

112. Obecnie w Polsce funkcjonuje 36 finansowanych przez władze (ale często prowadzonych przez organizacje pozarządowe) schronisk zapewniających pomoc ofiarom przemocy domowej. W 2019 r. zaplanowano otwarcie kolejnego schroniska. W 2018 r. schroniska łącznie udzieliły pomocy 8 558 osobom. Roczny budżet przeznaczony przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na działalność takich placówek wynosi 14 mln zł (ok. 3,25 mln euro). Pod względem rozmieszczenia geograficznego do obszarów o najlepszej dostępności schronisk dla ofiar przemocy domowej należy województwo podkarpackie (4 schroniska) oraz województwa: śląskie, mazowieckie i warmińsko-mazurskie (po 3 schroniska). Jednak w niektórych innych regionach schronisk jest mało, a kobiety muszą nierzadko podróżować nawet kilkaset kilometrów do najbliższego schroniska. Niektóre schroniska przeznaczone specjalnie dla kobiet uciekających przed przemocą domową są zlokalizowane daleko od ośrodków miejskich i zapewniają odpowiednią ochronę, ale przyczyniają się do wyizolowania przebywających w nich kobiet poprzez utrudnienie im dostępu do pracy lub nauki szkolnej dzieci. W swoich wnioskach z 2016 r. Komisja Praw Człowieka ONZ skrytykowała Polskę z powodu niewystarczającej liczby schronisk i specjalistycznych ośrodków pomocy.⁸² W niektórych województwach, jak świętokrzyskie czy dolnośląskie, funkcjonuje jedno-dwa schroniska, choć w 2017 r. niektóre z nich udzieliły pomocy bardzo dużej grupie osób (1 570 w świętokrzyskim, czy 1 490 w dolnośląskim). Niski poziom zarobków lub brak dochodów utrudnia niektórym ofiarom znalezienie rozwiązań alternatywnych w stosunku do schronisk.
113. Oprócz schronisk przeznaczonych konkretnie dla ofiar przemocy domowej, na szczeblu gminnym i powiatowym istnieją inne rodzaje instytucji zapewniających pewnego rodzaju pomoc. W 2017 r. należało do nich 520 punktów konsultacyjnych, 212 ośrodków interwencji kryzysowych, 20 ośrodków wsparcia oraz 13 domów dla matek z małymi dziećmi i kobiet ciężarnych. Jednak takie placówki nie są dostosowane do konkretnych potrzeb ofiar przemocy domowej – są to raczej domy przeznaczone ogólnie dla ofiar przestępstw (kobiet i mężczyzn) bądź zapewniające dach nad głową osobom w trudnej sytuacji życiowej.⁸³ Ponadto w 2017

⁸¹ Dostępny (w języku polskim) na stronie: https://www.ms.gov.pl/Data/Files/public/ppwr/krajowy_program/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020.pdf

⁸² Komisja Praw Człowieka, Concluding observations, 2016, op. cit., ust. 19-20.

⁸³ Zob. ust. 156-157 [raportu](#) Komisarza nt. Polski z 2016 r., gdzie wskazano, że wiele takich placówek nie może stanowić rozwiązania odpowiedniego dla kobiet po urazie psychicznym, mających specjalne potrzeby dotyczące pomocy i ochrony, a ponadto są one często nieodpowiednie do celu, któremu mają służyć, bowiem czas pobytu w nich jest zbyt krótki, położenie ośrodka jest zbyt odległe od miasta oraz brakuje w nich dostępnej pomocy medycznej.

r. w mniej więcej połowie województw brakowało ośrodka wsparcia⁸⁴ lub domu dla matek z małymi dziećmi i kobiet ciężarnych.⁸⁵

114. Podczas swojej wizyty Komisarz odwiedziła schronisko dla ofiar przemocy domowej i ich dzieci, prowadzone w Warszawie przez doświadczoną organizację pozarządową, która również zapewnia ofiarom poradnictwo i inną pomoc. Komisarz spotkała się z grupą przebywających w schronisku kobiet w różnym wieku, z różnych środowisk i różnych sfer życia, z których część ma małe dzieci. Były one narażone na różnorodne sytuacje przemocy domowej lub przemocy ze strony partnera o charakterze psychicznym, fizycznym lub seksualnym. W jednym przypadku młoda kobieta została zgwałcona przez mężczyznę w pozycji władzy i wskutek gwałtu zaszła w ciążę. Inna z kobiet przebywała w schronisku po raz drugi po doświadczeniu przemocy ze strony innego partnera. Choć osoby w schronisku doświadczyły różnych, głęboko traumatycznych sytuacji, wszystkie zgodnie chwaliły wsparcie, jakie otrzymały, jak również gościnną atmosferę stworzoną przez organizację pozarządową i jej pracowników. Komisarz jest świadkiem, iż kobiety te wykazały się ogromną odpornością w obliczu swego losu oraz wielką siłą w powrocie do samodzielności po doświadczonej przemocy.
115. Chociaż ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 2005 r. wprowadziła instytucję wydawanego przez sąd zakazu zbliżania się, to w swoim [memorandum z 2007 r.](#) ówczesny Komisarz odnotował zastrzeżenia organizacji pozarządowych dotyczące względnie rzadkiego stosowania takich zakazów. Zakaz zbliżania się może również wydać prokurator po oficjalnym wszczęciu postępowania karnego. Pomimo późniejszych zmian w przepisach ustawy oraz wymogu zawartego w art. 53 Konwencji Stambulskiej, polskie przepisy nie przewidują obecnie możliwości wydania przez policjantów podejmujących interwencję bezzwłocznego, tymczasowego zakazu zbliżania się, który byłby dostępny niezależnie od postępowania prawnego i zakazywał domniemanemu sprawcy zbliżania się do ofiary i przebywania w jej pobliżu. Podczas spotkania z Policją Komisarz została poinformowana, że standardowa praktyka Policji w sprawach dotyczących przemocy domowej polega na odizolowaniu domniemanego sprawcy w przypadku uzasadnionych okoliczności oraz wystąpieniu do prokuratury o wystawienie zakazu zbliżania się bądź wystąpieniu do sądu z wnioskiem o tymczasowe aresztowanie sprawcy. Jednak liczba takich aresztowań dokonanych przez Policję w 2018 r. wynosiła 16 915, co odpowiada mniej niż 23% łącznej liczby domniemych sprawców. Komisarz odnotowuje, że maksymalny okres takiego tymczasowego aresztowania przez Policję wynosi 48 godzin (przed postawieniem domniemanego sprawcy przed sądem), przy czym sąd ma kolejne 24 godziny na wydanie nakazu tymczasowego zatrzymania takiej osoby lub jej zwolnienie. Liczba zakazów zbliżania się wydanych przez prokuraturę w przypadkach przemocy domowej – w postaci nakazu prokuratorskiego zakazującego danej osobie zbliżania się do ofiary, pod nadzorem policji – w ostatnich latach stale rosła z 2 633 w 2014 r. do 4 403 w 2018 r. W trakcie wszczętego postępowania karnego ofierze również przysługuje prawo zwrócenia się do sądu o wydanie zakazu zbliżania się. Jednak według szacunków Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁶ średni czas oczekiwania na zbadanie takiego wniosku przez sąd wynosi 153 dni, a w tym okresie pojawia się ryzyko dalszej wiktymizacji. W przypadku, gdy ofiara nie zdecyduje się na wszczęcie postępowania karnego przeciwko sprawcy, środki ochrony przewidziane w przepisach prawa są jeszcze bardziej ograniczone.
116. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało Komisarz, że niedawno powstały projekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego ma zwiększać sprawność i przyspieszać postępowanie w przypadkach dotyczących nakazu opuszczenia przez domniemanego sprawcę przemocy lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarami i zakazu zbliżania się do lokalu i jego bezpośredniego otoczenia. Projekt przepisów ma również wprowadzać obowiązujące sąd terminy podjęcia decyzji w sprawie złożonego przez ofiarę wniosku, skutkować natychmiastową wykonalnością nakazu sądowego, upraszczać pewne elementy postępowania oraz zwalniać ofiary z opłat sądowych. Inne proponowane przepisy mają upoważniać Policję do wydania natychmiastowego nakazu opuszczenia przez sprawcę wspólnie zajmowanego lokalu oraz zakazu zbliżania się do lokalu i jego bezpośredniego otoczenia. Naruszenie nakazów policyjnych lub sądowych ma być karane jako wykroczenie. Komisarz przypomina, że w grudniu 2015 r. podobne propozycje przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich.

⁸⁴ Np. w 2017 r. województwa: kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, podlaskie i świętokrzyskie nie miały ośrodka wsparcia.

⁸⁵ Np. w 2017 r. województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, opolskie, podlaskie i wielkopolskie nie miały domu dla matek z małymi dziećmi i kobiet ciężarnych.

⁸⁶ Dostępny (w języku polskim) na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-propozycje-zmian-przemoc-w-rodzinie>

2.3.4 COFNIĘCIE FINANSOWANIA I POLICYJNE PRZESZUKANIA LOKALI ORGANIZACJI PRAW KOBIEC

117. Szereg doświadczonych organizacji pomagających ofiarom przemocy domowej poinformowało Komisarz, że nie mają już dostępu do finansowania ze strony władz centralnych bądź też w ostatnich latach finansowanie to zostało znacznie ograniczone. Według ich informacji takie odmowy rozpoczęły się na początku 2016 r. i były początkowo uzasadniane rzekomym „dyskryminującym” podejściem organizacji pozarządowych, jako że oferowały one poradnictwo i zapewniały schronienie wyłącznie lub przeważnie dla kobiet. Chociaż takie uzasadnienia podobno nie towarzyszą już odmowom finansowania, to przedstawiciele doświadczonych organizacji pozarządowych na rzecz praw kobiet w rozmowach z Komisarz skarżyli się, że ich wnioski o publiczne finansowanie rutynowo nie są kwalifikowane do finansowania udostępnianego w ramach urzędowych konkursów, a takie finansowanie jest zwykle przyznawane mniej doświadczonym i często nowo powstałym organizacjom pozarządowym. Choć w niektórych przypadkach tę lukę starają się wypełnić choćby w pewnej części samorządy lokalne, na przykład w Gdańsku czy Warszawie, to alternatywne finansowanie jest często oparte na projektach, a w efekcie krótkotrwałe i niestabilne.⁸⁷
118. Na spotkaniu z Komisarz urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości dementowali powyższe doniesienia, jednocześnie potwierdzając jednak, że niektóre organizacje pozarządowe mogły skutecznie uzyskać finansowanie ze strony Ministerstwa w danym roku, natomiast nie uzyskać takiego finansowania w innych latach. W odniesieniu do finansowania przez władze centralne, Ministerstwo zamierza obecnie zastąpić istniejący mechanizm finansowania w postaci rocznych grantów dłuższymi trzyletnimi programami, które w ocenie Ministerstwa umożliwiłyby długofalowe i bardziej stabilne finansowanie, jak również planuje zwiększyć środki dostępne ofiarom w ramach ministerialnego „Funduszu Sprawiedliwości” (dawniej „Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”).
119. Na początku października 2017 r. Policja dokonała przeszukań w biurach kilku organizacji pozarządowych zapewniających pomoc ofiarom przemocy domowej w czterech polskich miastach, konfiskując ich komputery i dokumentację zawierającą prywatne informacje na temat ofiar. Komisarz została poinformowana, że przeszukania były konieczne w celu uzyskania informacji o finansowaniu wcześniej przyznanym takim organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Przeszukania zostały szeroko nagłośnione w mediach w sposób stawiający w złym świetle uczciwość i profesjonalizm tych organizacji. Rzecznik Praw Obywatelskich ostrzegł przed możliwym „efektem mroźącym” takich działań. Ponadto nie ma jasności, jaki był wynik tych postępowań i czy w związku z nimi postawiono jakiegokolwiek zarzuty.

2.3.5 WNIOSKI I ZALECENIA

120. Komisarz z zadowoleniem przyjmuje stanowisko polskich władz co do zobowiązań w zakresie zwalczania przemocy domowej, w tym przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów w zapowiedzi priorytetowych działań rządu. Komisarz wyraża również wobec Polski uznanie w związku z ratyfikacją Konwencji Stambulskiej w kwietniu 2015 r.
121. Komisarz odnotowuje, że ratyfikując Konwencję, Polska zadeklarowała, iż będzie stosować jej postanowienia zgodnie z zasadami i postanowieniami Konstytucji RP. Komisarz zauważa również, iż doprowadziło to do szeregu sprzeciwów ze strony kilku innych państw członkowskich, które interpretują tę deklarację jako formę zastrzeżenia mogącego ograniczać stosowanie Konwencji.⁸⁸ Odnotowując, iż wzbudziło to wątpliwości co do zobowiązań Polski w zakresie przedmiotu i celów Konwencji oraz przypominając, że Konwencja co do zasady nie dopuszcza zastrzeżeń, Komisarz wzywa Polskę do rozważenia możliwości wycofania tej deklaracji.
122. Komisarz wzywa polskie władze do podjęcia działań w celu praktycznego i skutecznego stosowania Konwencji Stambulskiej. W świetle doniesień, iż jedna z polskich gmin nadal nie stosuje niektórych przepisów krajowego prawa dotyczących walki z przemocą domową pomimo licznych interwencji ze strony władz centralnych, Komisarz apeluje do władz o zapewnienie spójnego stosowania obowiązujących przepisów prawa dotyczących przemocy domowej na całym terytorium kraju tak, by wszystkie ofiary miały skuteczny dostęp

⁸⁷ Szczegółowy opis różnych przypadków wycofania finansowania publicznego – zob.: Human Rights Watch, „The Breath of the Government on My Back. Attacks on Women’s Rights in Poland”, raport, luty 2019 r., str. 37-53, dostępny na stronie: <https://www.hrw.org/report/2019/02/06/breath-government-my-back/attacks-womens-rights-poland>

⁸⁸ Zob. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=GtypQ6L4

do tego samego poziomu pomocy i ochrony, która przysługuje im z mocy prawa w każdej jednostce terytorialnej.

123. Komisarz apeluje do władz o podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia dostępności schronisk dla kobiet – ofiar przemocy domowej. Konwencja Stambulska wzywa do udostępnienia w każdym regionie bezpiecznych miejsc pobytu w specjalistycznych schroniskach dla kobiet i zaleca 1 miejsce dla rodziny na 10 tys. Mieszkańców.⁸⁹ Komisarz zaleca również, by władze zapewniły wystarczającą dostępność i jakość miejsc w schroniskach przeznaczonych konkretnie dla kobiet – ofiar przemocy domowej i ich dzieci w miejscach ułatwiających stały ich dostęp do rynku pracy i edukacji z jednoczesnym zapewnieniem ich bezpieczeństwa.
124. Komisarz z zadowoleniem odnotowuje wzrost liczby zakazów zbliżania się wydanych w ostatnich latach przez prokuraturę wobec domniemych sprawców przemocy domowej. Komisarz apeluje do władz o zapewnienie szybkiego rozpatrywania przez sądy wniosków ofiar o wydanie zakazu zbliżania się oraz o wprowadzenie w przepisach i w praktyce możliwości wydawania przez Policję z rygiorem natychmiastowej wykonalności nakazów opuszczenia przez domniemych sprawców przemocy domowej wspólnie zajmowanych lokali oraz zakazu zbliżania się do ofiary, lokalu i jego bezpośredniego otoczenia.
125. Komisarz wyraża zaniepokojenie faktem, że nagłe i niewyjaśnione przerwanie dostępu do finansowania ze strony władz centralnych dla części uznanych i renomowanych organizacji praw kobiet zmusiło je do ograniczenia zakresu działalności, zamknięcia biur, szerszego oparcia się na pracy wolontariuszy lub działań pro publico bono, a także wydłużyło średni czas oczekiwania przez ofiary na uzyskanie poradnictwa i wsparcia terapeutycznego. Komisarz wyraża również zaniepokojenie policyjnymi przeszukaniem lokali kilku organizacji pozarządowych na rzecz praw kobiet, do których doszło w październiku 2017 r. wraz z konfiskatą ich sprzętu. Komisarz podkreśla, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są często głównym, jeśli nie jedynym źródłem pomocy dla ofiar przemocy domowej. Komisarz wyraża najwyższe uznanie dla ich zaangażowania i oddania. Komisarz wzywa polskie władze do stworzenia i utrzymywania bezpiecznych i sprzyjających warunków działania takich organizacji oraz do zapewnienia ich niezakłóconego i stabilnego dostępu do publicznego finansowania.
126. Komisarz przypomina, że przemoc domowa to zjawisko, które dotyka osoby z różnych sfer życia. Komisarz apeluje do władz o podjęcie działań zwiększających publiczną świadomość w temacie przemocy domowej oraz dołożenie dodatkowych starań w celu identyfikacji i promowania liderów i liderki w obszarze praw kobiet i równości płci. Komisarz zachęca również wszystkich polityków i środowiska opiniotwórcze do otwartego wspierania postępów w obszarze praw kobiet, równości płci i walki z przemocą domową.

⁸⁹ [Raport wyjaśniający](#) do Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, Stambuł, 2011 r., ust. 135.