



Groupe d'Etats contre la corruption

Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

CZWARTA RUNDA OCENY

Zapobieganie korupcji wśród
parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów

RAPORT Z OCENY

POLSKA

Raport przyjęty przez GRECO na 57. posiedzeniu plenarnym
(Strasburg, 15-19 października 2012 r.)

C
Z
W
A
R
T
A

R
U
N
D
A

O
C
E
N
Y

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	3
I. WPROWADZENIE I METODOLOGIA	4
II. KONTEKST	6
III. ZAPOBIEGANIE KORUPCJI W ODNIESIENIU DO PARLAMENTARZYSTÓW	8
PODSTAWOWE INFORMACJE O SYSTEMIE PARLAMENTARNYM.....	8
PRZEJRZYŚĆ PROCESU USTAWODAWCZEGO	9
WYNAGRODZENIE I KORZYŚCI FINANSOWE	12
ZASADY ETYCZNE, KODEKS POSTĘPOWANIA I KONFLIKTY INTERESÓW	13
ZAKAZ LUB OGRANICZENIE WYKONYWANIA NIEKTÓRYCH CZYNNOŚCI I DZIAŁAŃ	15
<i>Prezenty.....</i>	<i>15</i>
<i>Niepołączalność mandatu parlamentarnego</i>	<i>15</i>
<i>Zajęcia dodatkowe, posiadanie udziałów/interesów finansowych, zatrudnienie po okresie pełnienia służby publicznej.....</i>	<i>16</i>
<i>Niewłaściwe wykorzystanie informacji poufnych</i>	<i>17</i>
<i>Wykorzystywanie środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem</i>	<i>18</i>
OŚWIADCZENIA O STANIE MAJĄTKOWYM, DOCHODACH, ZOBOWIĄZANIACH I KORZYŚCIACH	19
NADZÓR I EGZEKOWANIE PRZEPISÓW.....	21
<i>Przepisy dotyczące wykorzystania środków publicznych.....</i>	<i>21</i>
<i>Zasady etyki</i>	<i>21</i>
<i>Obowiązki wyszczególnione w art. 33- 35 UoWMPiS.....</i>	<i>22</i>
<i>Szczegóły dotyczące oświadczeń o stanie majątkowym.....</i>	<i>22</i>
<i>Pozostałe obowiązki</i>	<i>24</i>
DORADZTWO, SZKOLENIA I ZNAJOMOŚĆ ZASAD.....	25
VI. REKOMENDACJE I WERYFIKACJA POSTĘPÓW	64

STRESZCZENIE

1. Zasadniczo podejście Polski do kwestii będących przedmiotem Czwartej Rundy Oceny należy ocenić bardzo pozytywnie. Wygląda na to, że polskie władze poważnie traktują kwestię zapobiegania korupcji dotyczącej parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów, za co należą im się słowa pochwały. Konkretnie zastrzeżenia przedstawione w niniejszym raporcie należy odczytywać w kontekście tej ogólnej pozytywnej oceny. W Polsce nie ma potrzeby wprowadzania fundamentalnych zmian, jednak stosowane obecnie środki antykorupcyjne w pewnych aspektach wciąż wymagają poprawy.

2. Odnośne przepisy dotyczące parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów, a także niektóre rozwiązania praktyczne są do siebie bardzo podobne, a nawet identyczne – zwłaszcza w przypadku sędziów i prokuratorów (np. stosowane są takie same formularze oświadczeń majątkowych). Po tym, jak niedawno przyjęto zbiór zasad etycznych dla prokuratorów, swój zestaw norm etycznych mają obecnie wszystkie trzy grupy objęte analizą, z wyjątkiem senatorów. Ponadto różne przepisy odnoszące się do badanych kwestii zawierają dość surowe regulacje dotyczące m.in. zakazu łączenia stanowisk i funkcji, działalności dodatkowej, wykluczania i odsuwania sędziów i prokuratorów od pojedynczych spraw, lobbingu (w przypadku parlamentarzystów) oraz obowiązkowych oświadczeń majątkowych.

3. Wspomniane wyżej regulacje zapewniają stosunkowo solidne ramy prawne umożliwiające zapobieganie konfliktom interesów i, co za tym idzie, korupcji, w niektórych obszarach celowe jest jednak wprowadzenie dodatkowych usprawnień. Co bardziej istotne, wydaje się, że wśród przedstawicieli badanych funkcjonariuszy brak jest jednomyślności co do tego, jakich zachowań się od nich oczekuje – a w szczególności co należy rozumieć pod pojęciem „konfliktu interesów”, które nie jest prawnie zdefiniowane. Zasady etyczne w swoim obecnym kształcie – podobnie jak niektóre z przepisów prawa odnoszących się do badanych kwestii – są sformułowane na tyle ogólnie, że nie stanowią jasnych wskazówek postępowania w konkretnych sytuacjach. Dlatego też bardzo pożądane jest dalsze rozwijanie i udoskonalanie istniejących norm prawnych i etycznych, zapewnienie konkretnych działań szkoleniowych w zakresie tych norm oraz zapewnienie parlamentarzystom, sędziom i prokuratorom możliwości skorzystania z poufnego doradztwa w zakresie możliwych konfliktów interesów i powiązanych kwestii. Co więcej, choć mechanizmy ustanowione w celu monitorowania zgodności z istniejącymi normami są bardzo rozbudowane, często wydają się one zbyt złożone i wymagają udziału zbyt wielu różnych organów, aby mogły być w pełni skuteczne. Podsumowując, zachęcamy polskie władze do kontynuowania prac nad zapobieganiem korupcji zgodnie z określonymi rekomendacjami przedstawionymi w niniejszym raporcie. Postęp w tym zakresie może przyczynić się do dalszego zwiększenia społecznego zaufania do parlamentarzystów i wymiaru sprawiedliwości, które wciąż znajduje się na dość niskim poziomie pomimo zaobserwowanego w ostatnich latach trendu wzrostowego.

I. WPROWADZENIE I METODOLOGIA

4. Polska przystąpiła do GRECO w 1999 r. Od tego czasu Polskę poddano ocenie w ramach pierwszej (w marcu 2000 r.), drugiej (w maju 2004 r.) i trzeciej (w grudniu 2008 r.) rundy oceny GRECO. Odnośne raporty z oceny, jak również opublikowane później raporty dotyczące zgodności, dostępne są na stronie internetowej GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

5. Przedmiotem trwającej obecnie czwartej rundy oceny GRECO, która rozpoczęła się 1 stycznia 2012 r., jest „Zapobieganie korupcji dotyczącej parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów”. Decydując się na ten temat, GRECO wkracza na nowe terytorium i podkreśla wielodyscyplinarny charakter swoich kompetencji. Z drugiej strony temat ten jest wyraźnie powiązany z wcześniejszymi pracami GRECO, zwłaszcza z pierwszą rundą oceny, która kładła duży nacisk na niezawisłość władzy sądowniczej, drugą rundą oceny, podczas której badano w szczególności organy wykonawcze administracji publicznej, oraz trzecią rundą oceny, która skupiała się na przepisach penalizujących korupcję (w tym również dotyczącą parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów) oraz na zapobieganiu korupcji w kontekście finansowania działalności politycznej.

6. W ramach czwartej rundy oceny analizowane są te same priorytetowe kwestie w odniesieniu do wszystkich osób/funkcji objętych badaniem, mianowicie:

- zasady etyczne, kodeks postępowania i konflikty interesów;
- zakaz lub ograniczenie wykonywania niektórych czynności i działań;
- oświadczenia dotyczące majątku, przychodów, zobowiązań i interesów;
- egzekwowanie obowiązujących przepisów;
- świadomość.

7. W odniesieniu do zgromadzeń parlamentarnych ocena dotyczy członków wszystkich izb parlamentów narodowych, niezależnie od tego, czy są oni powoływani, czy wybierani. Jeśli chodzi o władzę sądowniczą i innych uczestników postępowania przedsądowego i sądowego, ocena obejmuje prokuratorów i sędziów, zarówno zawodowych, jak i ławników, niezależnie od rodzaju sądu, w którym zasiadają, podlegających krajowym przepisom i regulacjom.

8. Przy opracowywaniu niniejszego raportu GRECO korzystała z odpowiedzi udzielonych przez Polskę w Kwestionariuszu Oceny (Greco Eval IV (2012) 1E) oraz z innych danych, w tym m.in. informacji otrzymanych od przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo zespół oceniający GRECO (zwany dalej „GET”, od angielskiej nazwy „GRECO evaluation team”) odbył w dniach 16-20 kwietnia 2012 r. wizytę w Polsce. W skład GET weszli: pan Yves Marie DOUBLET, Zastępca Dyrektora Departamentu Zamówień Publicznych i Spraw Prawnych Zgromadzenia Narodowego (Francja), pan Edmond DUNGA, Dyrektor Biura w Sekretariacie Regionalnej Inicjatywy Antykorupcyjnej w Sarajewie, Bośnia i Hercegowina (Albania), pan Raymond EMSON, Prawnik i Tymczasowy Dyrektor ds. Polityki w Urzędzie ds. Poważnych Przestępstw Gospodarczych (Wielka Brytania) oraz pani Helena LIŠUCHOVÁ, p.o. Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Sprawiedliwości (Czechy). Wsparcia GET udzielali pan Michael JANSSEN i pani Lubow SAMOCHINA z Sekretariatu GRECO.

9. GET przeprowadził rozmowy z przedstawicielami Sejmu i Senatu (obu izb parlamentu), w tym z przedstawicielami sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Kancelarii Sejmu oraz Kancelarii Senatu. GET przeprowadził również rozmowy z urzędnikami Ministerstwa Sprawiedliwości, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, Sądu Okręgowego w Warszawie, Sądu Apelacyjnego w Warszawie, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Najwyższego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Komendy Głównej Policji, Biura Prokuratora Generalnego,

Prokuratury Rejonowej, Okręgowej i Apelacyjnej w Warszawie, Krajowej Rady Prokuratury, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Ministerstwa Finansów oraz urzędów skarbowych. GET rozmawiał również z przedstawicielami organizacji pozarządowych (Fundacja im. Stefana Batorego) oraz z lobbystami.

10. Głównym celem niniejszego raportu jest ocena skuteczności środków zastosowanych przez polskie władze w celu zapobiegania korupcji dotyczącej parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów oraz promowania wśród nich postawy zewnętrznej i wewnętrznej uczciwości. W raporcie zawarto krytyczną analizę sytuacji w kraju, refleksję na temat działań podjętych przez zaangażowane podmioty i osiągniętych rezultatów, a także określono ewentualne braki i przedstawiono rekomendacje dotyczące dalszych usprawnień. Zgodnie z praktyką GRECO rekomendacje skierowane są do polskich władz, które mają za zadanie określić właściwe instytucje/organy odpowiedzialne za podjęcie wymaganych działań. W terminie 18 miesięcy od przyjęcia niniejszego raportu Polska powinna przedstawić raport z działań podjętych w reakcji na rekomendacje zawarte w niniejszym dokumencie.

II. KONTEKST

11. W odpowiedzi na rekomendacje przedstawione przez GRECO podczas poprzednich rund oceny Polska podjęła szeroko zakrojone działania ukierunkowane na wzmocnienie walki z korupcją. W 2002 r. rząd przyjął Strategię Antykorupcyjną, która stanowi zbiór ukierunkowanych rozwiązań oraz zestaw działań, które mają zostać podjęte przez rząd, administrację i różne instytucje bezpośrednio zaangażowane w zapobieganie korupcji i jej zwalczanie. Realizacja Strategii Antykorupcyjnej przewiduje osiągnięcie czterech głównych celów: skutecznego wykrywania przestępstw korupcyjnych, wdrożenia efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej, zwiększenia świadomości publicznej oraz promowania etycznych wzorców postępowania. Raporty okresowe z realizacji Strategii publikowane są na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.¹ W 2003 r. utworzono Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, któremu powierzono między innymi koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez administrację rządową w ramach realizacji Strategii Antykorupcyjnej, opracowywanie analiz i ocen zjawisk korupcyjnych w działalności publicznej oraz przedstawianie opinii i wniosków w tym zakresie, jak również opiniowanie aktów normatywnych i innych dokumentów dotyczących walki z korupcją.

12. Ponadto w 2006 r. utworzono na mocy ustawy² Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jako służbę specjalną odpowiedzialną za zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Jest to centralny urząd administracji podlegający Prezesowi Rady Ministrów i zatrudniający obecnie 850 pracowników. Do zadań CBA należy m.in. rozpoznawanie przestępstw korupcyjnych, zapobieganie im i ich wykrywanie, ujawnianie przypadków nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne i przeciwdziałanie takim przypadkom oraz kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Funkcjonariuszom CBA przysługują uprawnienia procesowe policjantów wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego.

13. Zgodnie z wynikami badań międzynarodowych korupcja w Polsce nie jest już zjawiskiem o charakterze systemowym, jak to miało miejsce w połowie lat 90.³ Zdolność państwa do kontrolowania korupcji w kluczowych obszarach, takich jak procesy polityczne, funkcjonowanie podstawowych organów władzy wykonawczej, sędziowskiej i ustawodawczej, została oceniona jako „umiarkowanie dobra”. Z drugiej strony wygląda na to, że wciąż wiele pozostaje do zrobienia w kwestii zapobiegania nepotyzmowi i kumoterstwu oraz zapewnienia przestrzegania jasnych zasad etycznych. Wydaje się też, że między literą prawa a jego praktycznym stosowaniem istnieje rozdziewiek.⁴ Jeśli chodzi o postrzegany poziom korupcji, po roku 2005 zaobserwowano zmianę na lepsze, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w corocznym wskaźniku percepcji korupcji (corruption perception index, CPI) Transparency International.⁵ Obserwatorzy twierdzą, że ten utrzymujący się trend można wyjaśnić gwałtownym rozwojem gospodarczym wywołanym

¹ Patrz <http://www.mswia.gov.pl>

² Patrz Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.).

³ Patrz zwłaszcza streszczenie dokumentu „National Integrity System Assessment Poland” (Ocena Narodowego Systemu Prawości – Polska) opracowane przez Instytut Spraw Publicznych i Transparency International, które dostępne jest pod adresem http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_poland_executive_summary

⁴ Patrz też studium Krzysztofa Jasiewicza „Nations in Transit 2012 – Poland” (Narody w okresie przejściowym 2012 – Polska) opublikowane przez organizację Freedom House i dostępne pod adresem <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/poland>

⁵ Patrz <http://www.transparency.org>

przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r., polityczną determinacją w dążeniu do wyeliminowania korupcji oraz sukcesami organów ścigania, które po 2005 r. ujawniły kilka skandali korupcyjnych. Równoległe ze wspomnianym wyżej wskaźnikiem CPI poprawiły się również obliczane przez Bank Światowy wskaźniki dobrego rządzenia określające poziom rządów prawa i kontroli korupcji.⁶

14. W kontekście głównego przedmiotu zainteresowania czwartej rundy oceny GRECO, według zrealizowanego na zlecenie Komisji Europejskiej specjalnego badania Eurobarometru dotyczącego korupcji⁷, 37% ankietowanych w Polsce uważa, że korupcja jest powszechna wśród krajowych polityków. W poprzednim badaniu⁸ odpowiedzi takiej udzieliło 49% respondentów, natomiast w 27 krajach UE wskaźnik ten plasuje się na poziomie 57%. Rozmówcy GET podczas wizyty zespołu w Polsce wielokrotnie zaznaczali, że sytuacja się poprawia, ale że politycy wciąż mają wiele do zrobienia w kwestii zapobiegania korupcji i walki z nią. GET zwraca również uwagę na to, że według badania Eurobarometru⁹ w Polsce poziom nieufności wobec instytucji takich jak parlament (68%) i partie polityczne (76%) – mimo że od lat spada – wciąż jest bardzo wysoki.

15. Jeśli chodzi o sądownictwo, według badania Eurobarometru na temat korupcji 32% ankietowanych uważa, że korupcja jest powszechna w instytucjach władzy sądowniczej (tyle samo, co średni wynik w całej UE). Polska jest jednym z nielicznych krajów wymienionych bezpośrednio w raporcie z badania Eurobarometru ze względu na znaczny spadek liczby osób wyrażających taką opinię od 2009 r. Jednocześnie GET zwraca uwagę na stosunkowo wysoki poziom nieufności wobec władzy sądowniczej (53%) według badania Eurobarometru, który umieszcza ją na 4. miejscu wśród 14 kategorii instytucji cieszących się w Polsce najmniejszym zaufaniem. Według rozmówców GET zjawisko to ma źródło w niskim poziomie wiedzy na temat wymiaru sprawiedliwości i postępowania przed sądami, braku przejrzystości sądownictwa, hermetycznych procedurach dyscyplinarnych oraz immunitecie, który w powszechnym odczuciu sprawia, że sędziowie są „nietykalni”. Mimo to przedstawiciele różnych organów w rozmowach z GET generalnie zgadzali się co do tego, że korupcja w sądownictwie nie jest zjawiskiem powszechnym. GET przyjmuje do wiadomości, że przypadki korupcji wśród sędziów są nieliczne, uważa jednak, że kwestii publicznego zaufania do władzy sądowniczej nie można lekceważyć, a polskie władze powinny poświęcić jej należytą uwagę. W niniejszym raporcie przedstawiono kilka propozycji w tym zakresie.

⁶ Patrz http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

⁷ Specjalne badanie Eurobarometru 374: Korupcja, luty 2012.

⁸ Eurobarometr 325: Postawy Europejczyków wobec korupcji, listopad 2009.

⁹ Patrz http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm, pozycja „Trust in Institutions” (Zaufanie do instytucji).

III. ZAPOBIEGANIE KORUPCJI W ODNIESIENIU DO PARLAMENTARZYSTÓW

Podstawowe informacje o systemie parlamentarnym

16. Polska jest republiką parlamentarną z systemem wielopartyjnym. Obecnie w Polsce obowiązuje konstytucja z 1997 roku. Dwuizbowy parlament narodowy składa się z Sejmu (izba niższa) i Senatu (izba wyższa).¹⁰ Konstytucja przewiduje dominującą rolę Sejmu w procesie ustawodawczym, a Rada Ministrów odpowiada wyłącznie przed izbą niższą parlamentu. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje grupie co najmniej 15 posłów, komisjom sejmowym (z wyjątkiem komisji śledczych), Prezydentowi RP, Radzie Ministrów, grupie co najmniej 100 tysięcy obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu oraz Senatowi. Co do zasady Senat ma 30 dni na rozpatrzenie ustawy¹¹ uchwalonej przez Sejm i przyjęcie jej bez zmian, uchwalenie poprawek lub odrzucenie jej w całości. Sejm może odrzucić uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub proponowane przez Senat poprawki bezwzględną większością głosów.

17. Członkowie obu izb parlamentu wybierani są w wyborach bezpośrednich. W skład Sejmu wchodzi 460 posłów wybieranych w systemie reprezentacji proporcjonalnej (metodą *d'Hondta*) w 41 okręgach wyborczych (co najmniej siedmiu posłów na okręg). Mandaty dzielone są między partie polityczne i komitety wyborcze wyborców, które otrzymały co najmniej pięć procent głosów w wyborach krajowych, oraz zarejestrowane koalicje partii, które otrzymają co najmniej osiem procent głosów; komitety wyborcze założone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanej organizacji reprezentującej mniejszości etniczne są zwolnione z tego progu. 100 członków Senatu jest wybieranych w systemie większościowym z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, co oznacza, że z każdego okręgu wybierany jest jeden senator. Wybory do obu izb parlamentu odbywają się jednocześnie, z zasady raz na cztery lata.

18. Artykuły 102 do 108 Konstytucji określają kilka podstawowych zasad odnoszących się do parlamentarzystów (posłów i senatorów), w tym m.in. zasady dotyczące zakazu łączenia mandatu z określonymi funkcjami oraz immunitetu poselskiego. Zgodnie z Konstytucją parlamentarzyści są przedstawicielami narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Bardziej szczegółowe regulacje dotyczące sprawowania przez nich mandatu zawiera ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (UoWMPiS).¹² Wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty następuje w przypadku jego śmierci, utraty biernego prawa wyborczego lub nieposiadania go w dniu wyborów, pozbawienia mandatu prawomocnym wyrokiem Trybunału Stanu¹³, zrzeczenia się mandatu, zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których nie można łączyć z mandatem parlamentarzysty (lub przyjęcie takiego stanowiska lub funkcji w toku kadencji), wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego lub odmowy złożenia ślubowania na posła lub senatora.¹⁴

19. Organizacja wewnętrzna i tryb pracy Sejmu/Senatu określone są odpowiednio w Regulaminie Sejmu (RSej) i Regulaminie Senatu (RSen)^{15,16}. Obradom Sejmu i Senatu przewodniczą odpowiednio Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu. Do pozostałych organów obu izb parlamentu należą Prezydium, Konwent Seniorów i komisje. Zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością parlamentu wykonuje

¹⁰ Patrz art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

¹¹ W polskim systemie prawnym projekty ustaw uchwalone przez Sejm nazywa się „ustawami”.

¹² Ustawa z dnia 9 maja 1996 r., Dz.U.11.7.29.

¹³ Zgodnie z art. 107 Konstytucji decyzję taką można podjąć, jeżeli parlamentarzysta prowadzi działalność gospodarczą z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabywa taki majątek.

¹⁴ Art. 247 i 279 Kodeksu wyborczego (ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Dz.U.11.21.112).

¹⁵ Zgodnie z art. 112 i 124 Konstytucji.

¹⁶ RSej i RSen są aktami prawnymi przyjętymi uchwałami z dn. 30 lipca 1992 r. i 23 listopada 1990 r.

Kancelaria Sejmu / Kancelaria Senatu. Regulaminy określają również tzw. „odpowiedzialność regulaminową” posłów i senatorów za przewinienia i naruszenia określonych przepisów UoWMPiS, która może skutkować nałożeniem sankcji, polegających w szczególności na zwróceniu uwagi, udzieleniu upomnienia lub nagany. Sankcje te polegają na upublicznieniu nieetycznego zachowania posła, ale nie pociągają za sobą żadnych innych konsekwencji (np. finansowych).

20. W skład Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu wchodzi Marszałek i Wicemarszałkowie (obecnie w Sejmie i Senacie jest odpowiednio pięciu i trzech Wicemarszałków), którzy wybierani są bezwzględną większością głosów. Prezydium podejmuje uchwały większością głosów, a w przypadku równej liczby głosów decyduje głos Marszałka Sejmu/Marszałka Senatu.

21. W kontekście obecnej rundy oceny istotne znaczenie ma kilka stałych komisji. Sejmowa Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich sprawuje w szczególności nadzór, we współpracy z Prezydium, nad przestrzeganiem przez posłów ich obowiązków ustawowych. W skład komisji wchodzi posłowie – obecnie 18 – wybierani w głosowaniu łącznym. Skład komisji jest kształtowany w oparciu o parytet polityczny oddający konfigurację polityczną w Sejmie, a podział miejsc między poszczególne kluby parlamentarne jest uzgadniany na początku kadencji. Przynależność polityczna przewodniczącego, wybieranego przez członków komisji, również jest wynikiem negocjacji między klubami parlamentarnymi. Sejmowa Komisja Etyki Poselskiej nadzoruje w szczególności przestrzeganie przez posłów zasad etyki. W jej skład wchodzi posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie, wybierani w głosowaniu łącznym. Kandydaci na członków komisji zgłaszani są przez przewodniczących klubów spośród „osób o nieposzlakowanej opinii i wysokim autorytecie moralnym”. W skład Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich wchodzi senatorzy – obecnie 7 – wybierani przez Senat. Przynależność polityczna jej członków ustalana jest w drodze negocjacji. Z zasady uchwały komisji sejmowych i senackich zapadają większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji, chyba że odpowiednie przepisy stanowią inaczej.

Przejrzystość procesu ustawodawczego

22. Projekty ustaw wniesione do Marszałka Sejmu dostępne są na stronie internetowej Sejmu.¹⁷ Na tej samej stronie można również znaleźć informacje na temat procesu ustawodawczego w odniesieniu do danego projektu ustawy, w tym treść projektu i proponowane poprawki. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które odnosi się między innymi do wyników przeprowadzonych konsultacji oraz informuje o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy.¹⁸

23. Posiedzenia Sejmu i Senatu są z zasady jawne. Sejm lub Senat, na wniosek swojego Prezydium lub co najmniej 30 posłów (lub, odpowiednio, co najmniej 10 senatorów), może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby parlamentarzystów uchwalić tajność obrad, jeżeli wymaga tego dobro państwa.¹⁹ Wyniki głosowania parlamentarnego ogłasza Marszałek Sejmu, są one publikowane na stronie internetowej Sejmu bezpośrednio po głosowaniu.

24. Informacje na temat składu osobowego każdej komisji sejmowej, w tym także przynależność partyjna każdego członka komisji, są dostępne na stronie internetowej Sejmu. Strona internetowa Sejmu zawiera również informacje na temat prac każdej z komisji, w szczególności na temat projektów ustaw rozpatrywanych przez daną komisję oraz posiedzeń komisji. W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są projekty

¹⁷ <http://www.sejm.gov.pl>

¹⁸ Art. 34 RSej.

¹⁹ Patrz art. 172 RSej i art. 36 RSen.

ustaw, mogą uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową lub osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową. W posiedzeniach komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą również uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych, eksperci komisji oraz inne osoby. Na posiedzeniach komisji, za zgodą jej przewodniczącego, mogą być obecni pracownicy klubów poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji. Komisja może postanowić, że jej obrady będą tajne. Podobne zasady mają zastosowanie do komisji senackich.

25. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od władz każdy obywatel polski ma dostęp do materiałów przechowywanych w Bibliotece Sejmowej. W bibliotece dostępne są m.in. nagrania dźwiękowe wszystkich posiedzeń Sejmu, a także komisji i podkomisji sejmowych. Od 2011 r. przebieg obrad odbywających się w salach przystosowanych do nagrań audio można na bieżąco śledzić na stronie internetowej Sejmu.

26. Ustawa z 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²⁰ określa zasadę jawności w działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W rozumieniu wspomnianej ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, a zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą (na podstawie umowy cywilnoprawnej), pod warunkiem, że podmioty te są wpisane do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Rejestr zawiera następujące dane: firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej zawodową działalność lobbingową; a w przypadku przedsiębiorców wykonujących zawodową działalność lobbingową – numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo numer w ewidencji działalności gospodarczej. Rejestr jest jawny, a informacje w nim zawarte podlegają ujawnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, z wyjątkiem adresów osób fizycznych.

27. Organy władzy publicznej są obowiązane niezwłocznie udostępnić w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia. Należy jednak zauważyć, iż zasada ta nie dotyczy indywidualnych posłów i senatorów, gdyż nie można ich uznać za „organy publiczne”.

28. Zgodnie z art. 17 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru podlegają niezwłocznemu zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej przez właściwy organ władzy publicznej. W takich przypadkach minister właściwy do spraw administracji publicznej nakłada w drodze decyzji administracyjnej karę pieniężną w wysokości od 3 000 złotych do 50 000 złotych (od ok. 720 euro do ok. 12 000 euro).²¹ Karę pieniężną można nakładać wielokrotnie, jeżeli czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej są kontynuowane bez wpisu zaangażowanego podmiotu do rejestru.

29. GET z zadowoleniem przyjmuje działania podjęte przez polskie władze w celu zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego, w tym m.in. rejestrowanie obrad komisji parlamentarnych oraz niedawne wprowadzenie przepisów nakazujących

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r., Dz.U.05.169.1414.

²¹ Art. 19 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

rejestrację osób wykonujących zawodową działalność lobbingową w publicznym rejestrze. Z drugiej jednak strony GET stwierdził, że w trakcie prowadzonych na miejscu rozmów skuteczność tych przepisów była wielokrotnie krytykowana. Stwierdzono, że do rejestru wpisanych jest ok. 300 osób wykonujących zawodową działalność lobbingową, ale zaledwie ok. 20 z nich prowadzi działalność w parlamencie. Wygląda na to, że działalność lobbingowa prowadzona jest przede wszystkim nieformalnie, poza strefą regulowaną, w oparciu o (nieformalne) powiązania między niektórymi parlamentarzystami i przedsiębiorcami oraz wpływ, jaki ci drudzy mogą wywierać na proces ustawodawczy dzięki swoim kontaktom z pierwszymi. W tej sytuacji GET z zainteresowaniem przyjął wiadomość, że wprowadzenie ewentualnych zmian w obecnym systemie jest przedmiotem toczącej się – m.in. również w parlamencie – publicznej debaty.²² GET zachęca polskie władze do podjęcia reform mających na celu zwiększenie przejrzystości działań lobbingowych, na przykład poprzez doprecyzowanie definicji działalności lobbingowej oraz objęcie ściślejszymi regulacjami niezawodowej działalności lobbingowej. Przy przeprowadzaniu takich reform należy uwzględnić osoby, które mogą prowadzić działalność polegającą na dostarczaniu ukierunkowanych informacji i próbach wywierania wpływu na politykę państwa na rzecz określonych interesów, które jednak wykorzystują w tym celu takie stanowiska jak członek organów spółki, lobbysta zatrudniony przez konkretną spółkę, przedstawiciel związku zawodowego lub przedstawiciel organizacji charytatywnej. Tego rodzaju zmiany powinny zwiększyć przejrzystość informacji, które podlegają zgłoszeniu przez podmioty, wobec których prowadzona jest działalność lobbingowa.

30. Przedmiotem niniejszej oceny są jednak standardy odnoszące się do parlamentarzystów, a nie do osób, które prowadzą wobec nich działalność lobbingową. W tym zakresie GET ma wątpliwości co do zasady, zgodnie z którą jedynie „organy władzy publicznej” są obowiązane udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia, podczas gdy poszczególni posłowie i senatorowie nie podlegają takiemu obowiązkowi. Również czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru podlegają zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej przez organy władzy publicznej, ale nie przez poszczególnych posłów i senatorów. Lobbyści mogą więc łatwo obejść istniejące zasady dotyczące zgłaszania działalności lobbingowej, kontaktując się bezpośrednio z poszczególnymi parlamentarzystami. Wydaje się, że ta luka zmniejsza skuteczność ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W związku ze znacznym podobno wpływem prywatnych przedsiębiorstw na proces ustawodawczy GET jest przekonany, że zgłaszanie kontaktów z lobbystami przez parlamentarzystów jest wysoce pożądane w celu uzyskania optymalnego poziomu przejrzystości.

31. Niektórzy z rozmówców przedstawili ponadto konkretne obawy dotyczące wpływu wywieranego przez nieformalnych lobbystów podczas posiedzeń podkomisji parlamentarnych analizujących projekty aktów prawnych. Zgodnie z regulaminem podkomisje (a także komisje)²³ mogą zapraszać na swoje posiedzenia dowolnych ekspertów lub innych gości. Wygląda na to, że w praktyce nierzadko zdarza się, że podczas takich posiedzeń „goście” – w tym osoby będące *de facto* lobbystami, takie jak biznesmeni reprezentujący określone interesy i powiązani z parlamentarzystami – stanowią większość i mają dzięki temu sprzyjające warunki do wywierania wpływu na zmiany wprowadzane w prawie. Jednocześnie w takich posiedzeniach podkomisji –

²² GET poinformowano m.in. o tym, że w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu Kancelaria Prezesa Rady Ministrów rozpoczęła prace nad projektem nowej ustawy o działalności lobbingowej, ale ostatecznie projekt ten nie został złożony w Sejmie. Ponadto 18 maja 2012 r. grupa posłów złożyła projekt ustawy o jawności i działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, określający obowiązki organów władzy publicznej w procesie ustawodawczym, zasady działalności lobbingowej w tym procesie, dopuszczalne sposoby wywierania wpływu na decyzje organów władzy publicznej oraz metody kontrolowania działalności lobbingowej.

²³ Por. art. 153 ust. 1 RSej i art. 60 ust. 6 RSen.

inaczej niż w przypadku posiedzeń komisji – nie mogą uczestniczyć zawodowi zarejestrowani lobbyści (chyba że zostali zaproszeni przez daną podkomisję).²⁴ Istnieje ryzyko, że niezarejestrowani lobbyści powiązani z parlamentarzystami mogą podczas posiedzeń podkomisji wywierać wpływ na szczegółowe regulacje w stanowionych aktach prawnych.

32. GET wyraża zaniepokojenie obecnym systemem, który wyklucza zarejestrowanych lobbyistów z udziału w posiedzeniach podkomisji, ale umożliwia wstęp wszelkim „gościom”, którzy mogą w takiej sytuacji wywierać wpływ na proces legislacyjny. GET podziela obawy wyrażone przez kilku profesjonalistów, z którymi spotkał się podczas wizyty w Polsce, dotyczące ryzyka wpływu prywatnych interesów na parlamentarzystów i proces stanowienia prawa poza regulowanym obszarem działalności lobbingsowej oraz braku jasności co do źródła poprawek do projektów ustaw rozpatrywanych w parlamencie. Sytuacja jest tym bardziej niepokojąca, że obowiązujące ramy prawne regulujące działalność parlamentarzystów nie przewidują składania oświadczeń o potencjalnych konfliktach interesów w odniesieniu do konkretnego postępowania legislacyjnego. Podsumowując, mamy tu do czynienia z ewidentnym brakiem przejrzystości: nawet jeżeli proces przebiega całkowicie zgodnie z prawem, u obserwatora może powstać wrażenie, że mogło dojść do bezprawnych nacisków. W związku z kwestiami poruszonymi w powyższych punktach **GRECO zaleca zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbyistami i innymi osobami trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny, w tym również w związku z posiedzeniami podkomisji parlamentarnych.**

Wynagrodzenie i korzyści finansowe

33. Miesięczne uposażenie parlamentarzysty wynosi obecnie 9 892,30 złotych (ok. 2 374 euro). Według stanu na dzień 12 kwietnia 2012 r. 401 posłów otrzymywało pełne uposażenie, a 18 posłów – uposażenie częściowe. Na początku VIII kadencji Senatu pełne uposażenie otrzymywało 57 senatorów, a uposażenie częściowe – 8 senatorów. Ponadto parlamentarzyści uprawnieni są do dodatków funkcyjnych: 20% uposażenia dla pełniących funkcję przewodniczącego komisji, 15% uposażenia dla pełniących funkcję zastępcy przewodniczącego komisji oraz 10% uposażenia dla pełniących funkcje przewodniczących stałych podkomisji oraz sekretarzy i członków określonych komisji. Łączna wysokość dodatków nie może przekroczyć 35% uposażenia. Członkowie Prezydium (Marszałek i wicemarszałkowie) są wynagradzani według zasad przyjętych dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej. Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 lutego 2012 r. dotyczącym średniego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2011 roku, średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce w tym okresie wyniosło 3 586,75 zł (ok. 861 euro).

34. Deputowanym przysługują ponadto następujące świadczenia dodatkowe: dieta parlamentarna – na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju (w zryczałtowanej wysokości 25% uposażenia poselskiego); odprawa parlamentarna – w związku z zakończeniem kadencji (w wysokości trzech uposażeń poselskich); odprawa pośmiertna; świadczenia z tytułu wypadków przy wykonywaniu mandatu posła; odprawy emerytalno-rentowe – jednorazowa odprawa w wysokości trzech uposażeń poselskich w przypadku emerytury oraz jednego uposażenia poselskiego w przypadku renty (przysługuje posłom, którzy odejdą na emeryturę lub którym zostanie przyznana renta w trakcie kadencji poselskiej lub w ciągu 12 miesięcy od jej wygaśnięcia); bezzwrotne zapomogi z Funduszu Świadczeń Socjalnych przyznawane w sytuacjach wyjątkowych; noclegi posłów poza miejscem stałego zamieszkania i Warszawą (refundacja wydatków na noclegi do wysokości 7 600 złotych (ok. 1 824 euro) rocznie); bezpłatne przejazdy środkami

²⁴ Por. art. 154 ust. 2a RSej i art. 60 ust. 2a RSen.

publicznego transportu zbiorowego oraz przeloty w krajowym przewozie lotniczym; korespondencja poselska; opieka medyczna podczas posiedzeń Sejmu; dopłata do kosztów wynajmu lokalu mieszkalnego na terenie Warszawy, która pod pewnymi warunkami określonymi przez Prezydium przysługuje posłom w zryczałtowanej wysokości 2 200 złotych (ok. 528 euro) miesięcznie. Podobne zasady obowiązują w stosunku do senatorów. Informacja na temat uposażenia i świadczeń przysługujących parlamentarzystom jest zamieszczona na stronach internetowych Sejmu i Senatu.

35. Każdemu posłowi przysługuje ryczałt w wysokości 11 650 złotych (ok. 2 796 euro) przeznaczony na działalność biura poselskiego. Sposób wykorzystania tych środków jest szczegółowo regulowany przez UoWMPiS oraz przepisy wykonawcze.²⁵ Dodatkowo Kancelaria Sejmu wyposaża biura poselskie. Posłowi w okresie kadencji przysługują środki na remont oraz dodatkowe wyposażenie lokalu biura poselskiego w wysokości 9 000 zł (ok. 2 160 euro) dla posłów nowo wybranych oraz 4 500 zł (ok. 1 080 euro) dla posłów wybranych ponownie. Ponadto Kancelaria Sejmu refunduje koszty trzech podróży służbowych dla pracowników posła, a także wypłaca dodatkowe wynagrodzenie roczne, tzw. „trzynastkę”, odprawy w związku z zakończeniem kadencji Sejmu oraz nagrody jubileuszowe uprawnionym pracownikom biur poselskich. Podobne zasady obowiązują w stosunku do senatorów (choć Senat nie refunduje kosztów podróży pracowników biura senatorskiego).

Zasady etyczne, kodeks postępowania i konflikty interesów

36. Zasady etyczne obowiązujące posłów są zapisane w uchwale z 1998 r. – Zasady Etyki Poselskiej.²⁶ Uchwała ta przypomina posłom, że zgodnie ze ślubowaniem poselskim, którego treść określona jest w art. 104 ust. 2 Konstytucji, powinni oni kierować się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne. Rozwinięciem tego wymogu jest wezwanie posłów, aby zachowywali się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się w szczególności zasadami bezinteresowności, jawności, rzetelności, dbałości o dobre imię Sejmu i odpowiedzialności. W uchwale zapisano między innymi, że posłowie powinni kierować się interesem publicznym i nie powinni wykorzystywać swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich oraz przyjmować korzyści, które mogłyby mieć wpływ na ich działalność jako posłów. Powinni ujawniać związek interesu osobistego z decyzją, w podjęciu której uczestniczą. Posłowie odpowiadają za swoje decyzje i działania i powinni poddać się obowiązującym ich procedurom wyjaśniającym i kontrolnym. Przestrzeganie zasad etyki przez posłów jest nadzorowane przez Komisję Etyki Poselskiej.

37. W Polsce nie ma ogólnej, prawnej definicji konfliktu interesów. Ramy prawne odnoszące się do zapobiegania takim konfliktom są zawarte w (1) Konstytucji, która zawiera pewne ogólne zasady, takie jak zakaz łączenia stanowisk; (2) UoWMPiS, która zawiera m.in. przepisy dotyczące dodatkowych zajęć, regularnego składania oświadczeń majątkowych, rejestrowania korzyści w Rejestrze Korzyści oraz prawa do bezpłatnego urlopu na okres sprawowania mandatu oraz trzech miesięcy po jego wygaśnięciu;²⁷ (3) uzupełniających przepisach proceduralnych RSej/RSen; oraz (4) w Zasadach Etyki Poselskiej, których przestrzeganie nadzoruje Komisja Etyki Poselskiej. Za nieprzestrzeganie tych zasad i przepisów grożą określone sankcje, głównie dyscyplinarne i karne.

38. W opinii GET Zasady Etyki Poselskiej odnoszą się do głównych kwestii etycznych związanych z wykonywaniem mandatu parlamentarzysty. Z drugiej jednak strony są one

²⁵ Patrz niżej: „Wykorzystywanie środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem”.

²⁶ Uchwała Sejmu z 17 lipca 1998 r., M.P. 98.24.338.

²⁷ Patrz Art. 29 UoWMPiS. Jeżeli parlamentarzysta nie skorzystał z prawa do urlopu bezpłatnego, jego pracodawca jest obowiązany udzielić mu zwolnienia od pracy w celu wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich.

zbyt ogólne i w związku z tym nie dają posłom jasnych wskazówek postępowania w konkretnych sytuacjach. Z informacji zebranych przez GET w trakcie rozmów jasno wynika, że wśród parlamentarzystów panuje brak jasności co do tego, jakich zachowań się od nich oczekuje, a w szczególności co należy rozumieć pod pojęciem „konfliktu interesów”. Aby Zasady Etyki Poselskiej mogły być skutecznie wykorzystywane przez posłów, niezbędne jest ich uzupełnienie m.in. o jasne wskazówki dotyczące zapobiegania konfliktom interesów, przyjmowania prezentów i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć i udziałów/interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz postawy wobec osób trzecich, takich jak lobbyści, a także zamieszczenie rozbudowanych przykładów możliwych konfliktów interesów. Można to osiągnąć np. poprzez opracowanie obszernego kodeksu postępowania na podstawie istniejących zasad etyki lub stworzenie przewodnika do Zasad Etyki Poselskiej.

39. Celem takiego dokumentu byłoby nie zastąpienie istniejących przepisów nakładających określone obowiązki na parlamentarzystów, ale ich rozbudowanie i uzupełnienie. Mając na uwadze fakt, iż odnośne przepisy prawne rozrzucone są po różnych aktach prawnych, a niektóre z nich (np. dotyczące wykonywania dodatkowych zajęć) są sformułowane dość ogólnie²⁸, konieczne jest opracowanie jednego dokumentu opisującego wszystkie istniejące standardy i określającego dalsze wskazówki dotyczące ich stosowania. Jednocześnie dokument taki miałby na celu zwiększenie świadomości posłów w zakresie kwestii związanych z uczciwością i stanowiłby jasny sygnał dla opinii publicznej, że deputowani są gotowi podjąć działania zmierzające do wzmocnienia postawy uczciwości własnej i swoich kolegów. GET pragnie też zaznaczyć, że według niektórych rozmówców Komisja Etyki Poselskiej nie zawsze kieruje się obiektywnymi kryteriami przy podejmowaniu decyzji, które skargi rozpatrzyć oraz przy rozpatrywaniu konfliktów interesów i kwestii etycznych. GET nie mógł zweryfikować tych zarzutów, ale jego zdaniem zapewnienie bardziej solidnej podstawy działań Komisji pomogłoby nie tylko zwiększyć skuteczność jej prac, ale też poprawić jej reputację.

40. Jeśli chodzi o senatorów, GET stwierdził, że składają oni taką samą przysięgę jak posłowie i dlatego też zobowiązani są do przestrzegania tych samych ogólnych zasad postępowania, określonych w art. 104 ust. 2 Konstytucji.²⁹ W Senacie jednak, inaczej niż w Sejmie, nie obowiązuje żaden dokument, który można by uznać za zbiór zasad etycznych. Tę lukę trzeba wypełnić, mając na uwadze wspomniane powyżej wymogi, które takie standardy powinny spełniać. W związku z kwestiami poruszonymi w powyższych punktach **GRECO zaleca i) uzupełnienie Zasad Etyki Poselskiej o jasne wskazówki dla posłów dotyczące konfliktów interesów (np. ich definicje i/lub rodzaje) i powiązanych tematów (w tym zwłaszcza przyjmowania prezentów i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć i udziałów/interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz postawy wobec osób trzecich, takich jak lobbyści – z podaniem rozbudowanych przykładów); oraz ii) wprowadzenie takich standardów etycznych i postępowania również wśród senatorów oraz rozpowszechnienie ich w gronie senatorskim.** Dodatkowo władze mogą również rozważyć wprowadzenie klarownej ustawowej definicji (lub większej liczby definicji) tego, jakie okoliczności należy uznać za konflikt interesów.

41. GET pragnie ponadto zauważyć, że nie istnieją żadne ograniczenia prawne w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i posiadania udziałów/interesów finansowych przez posłów i senatorów, z wyjątkiem pewnych zakazów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej lub pełnienia funkcji, w które zaangażowane są organy rządowe lub samorządowe – lub ich majątek. W związku z tym GET wyraża

²⁸ Patrz niżej: „Zakaz lub ograniczenie wykonywania niektórych czynności i działań”.

²⁹ Patrz art. 108 Konstytucji.

zaniepokojenie faktem, że obecne ramy prawne nie przewidują mechanizmu zgłaszania potencjalnych konfliktów interesów, które mogą zaistnieć przy prowadzeniu określonej sprawy przez parlament. Chociaż Zasady Etyki Poselskiej zawierają zasadę, zgodnie z którą posłowie „powinni ujawniać związek interesu osobistego z decyzją, w podjęciu której uczestniczą”, wszystko wskazuje na to, że świadomość tej zasady jest niewielka i nie istnieje żaden skuteczny mechanizm zapewniający jej stosowanie. Ten brak wydaje się tym bardziej niepokojący, że kilka osób, z którymi GET rozmawiał podczas wizyty w Polsce, wyraziło obawy co do konfliktów interesów, które mogą dotyczyć parlamentarzystów w trakcie procesu legislacyjnego w parlamencie.³⁰ Podczas rozmów sugerowano że parlamentarzyści „bardzo często” mają interes osobisty w aktach prawnych powstających w ramach procesu legislacyjnego, i że brakuje mechanizmów pozwalających takie konflikty wykrywać (lub też są one niewystarczające). Rozmówcy ci zwracali uwagę na potrzebę wdrożenia nowego procesu wymagającego od parlamentarzystów ujawniania na początku procedury parlamentarnej interesów, własnych oraz członków rodziny, w prawie stanowiącym przedmiot prac legislacyjnych. Na przykład zajmując się daną poprawką, wnioskiem lub projektem parlamentarzyści musieliby zgłosić każdy istotny interes w debacie. Dlatego **GRECO zaleca, zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, opracowanie jasno zdefiniowanego mechanizmu deklarowania potencjalnych konfliktów interesów parlamentarzystów – z uwzględnieniem interesów członków najbliższej rodziny – w związku z konkretnymi przepisami prawnymi (projektami).**

Zakaz lub ograniczenie wykonywania niektórych czynności i działań

Prezenty

42. Zasadniczo dopuszcza się prezenty dla parlamentarzystów i nie ma ustalonych żadnych progów dotyczących ich wartości. Jedyne ograniczenie nałożone jest przez art. 33 ust. 2 UoWMPiS, zgodnie z którym posłowie i senatorowie nie mogą otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 1 ust. 1. Ten przepis stanowi, że posłowie i senatorowie mają wykonywać swój mandat kierując się dobrem Narodu.

43. Należy ponadto zauważyć, że parlamentarzyści przyjmujący korzyści „w związku z wykonywaniem funkcji publicznych” mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej na mocy przepisów o korupcji z art. 228 kodeksu karnego (kk)³¹. Władze wyjaśniają jednak, że w związku z doktryną prawną i praktyką sądową³² drobne prezenty mogą być dopuszczalne, o ile mają one charakter symboliczny, ich wartość jest nominalna oraz istnieje społecznie akceptowany zwyczaj, który w określonych sytuacjach zezwala na dawanie takich prezentów. Z informacji uzyskanych od władz wynika ponadto, że w ostatnich latach nie zarejestrowano incydentów dotyczących korupcji z udziałem parlamentarzystów. W chwili obecnej prowadzone jest postępowanie karne wobec parlamentarzystki za przestępstwo łapownictwa biernego.

Niepołączalność mandatu parlamentarnego

44. Zgodnie z art. 103 ust. 1 Konstytucji³³, który określa zasadę niepołączalności stanowisk, mandatu parlamentarnego nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich,

³⁰ W tym kontekście GET poinformowano, że w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu Kancelaria Prezesa Rady Ministrów rozpoczęła prace nad projektem ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktów interesów, ale ostatecznie projekt ten nie został złożony w Sejmie.

³¹ Na mocy art. 228 § 1 kk łapownictwo biernie podlega karze pozbawienia wolności na okres od 6 miesięcy do 8 lat. Przepisy art. 228 §§ 2–5 kk regulują poważne i mniej znaczące przypadki.

³² Decyzja Sądu Najwyższego nr VI KZP 34/07 z dnia 26 lutego 1988 r. - patrz także Raport Trzeciej Rundy Ewaluacji GRECO dot. Polski, dokument Greco Eval III Rep (2008) 2E, ust. 16 i 63.

³³ W związku z art. 108 Konstytucji w odniesieniu do senatorów.

Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy ambasadora ani z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i Kancelarii Prezydenta RP, ani z zatrudnieniem w administracji rządowej, z wyjątkiem członków Rady Ministrów oraz sekretarzy stanu w administracji rządowej. Mandatu parlamentarnego nie mogą również sprawować: sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa. Zasada niepołączalności zapisana w Konstytucji ma charakter bezwzględny, a jej naruszenie skutkuje wygaśnięciem mandatu³⁴.

45. Art. 30 ust. 1 UoWMPiS dalej rozszerza zasadę zakazu łączenia funkcji. Zgodnie z tym przepisem parlamentarzyści mają również zakaz podejmowania pracy na podstawie umowy o pracę w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy i w organach samorządu terytorialnego; nie mogą też być pracownikami administracyjnymi w sądach i prokuraturach. Zasada niepołączalności zapisana w UoWMPiS ma charakter względny, a jej naruszenie skutkuje odpowiedzialnością parlamentarną.

46. Władze stwierdzają, że istnieje również szereg innych przepisów wprowadzających zakaz łączenia mandatu poselskiego z określonymi funkcjami lub stanowiskami. Parlamentarzyści nie mogą na przykład pełnić funkcji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia ani ich zastępców. Zasada absolutnej niepołączalności stanowisk dotyczy również innych funkcji o charakterze politycznym, takich jak funkcja posła do Parlamentu Europejskiego, radnego w jednostkach samorządowych, burmistrza, prezydenta miasta lub ich zastępców.

Zajęcia dodatkowe, posiadanie udziałów/interesów finansowych, zatrudnienie po okresie pełnienia służby publicznej

47. Zasadniczo dopuszcza się zaangażowanie parlamentarzystów w działalność dodatkową, w tym działalność gospodarczą, oraz posiadanie udziałów/interesów finansowych, takich jak udziały w spółce, obligacje, papiery dłużne czy inne instrumenty finansowe. Prawo przewiduje jednak następujące ograniczenia.

48. Na mocy art. 33 UoWMPiS posłowie lub senatorowie są obowiązani powiadomić odpowiednio Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o zamiarze podjęcia dodatkowych zajęć, z wyjątkiem działalności podlegającej prawu autorskiemu i prawom pokrewnym (ust. 1). Nie mogą podejmować dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 1 ust. 1 (ust. 2) ani powoływać się na swój mandat ani posługiwać tytułem posła lub senatora w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą.

49. Art. 107 ust. 1 Konstytucji³⁵ stanowi ponadto, że w zakresie określonym ustawą parlamentarzyści nie mogą prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku.

50. Podstawowa regulacja ustawowa odnosząca się do gospodarczej aktywności posłów i senatorów zapisana jest w art. 34 UoWMPiS. Na podstawie tego przepisu posłowi ani senatorowi nie wolno prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w

³⁴ Patrz art. 247, 249 i 250 Kodeksu Wyborczego, które zawierają bardziej szczegółowe informacje w tym zakresie.

³⁵ W związku z art. 108 Konstytucji w odniesieniu do senatorów.

prowadzeniu takiej działalności (ust. 1). Parlamentarzyści nie mogą także być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorstw z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych (ust. 2). Posłom i senatorom zabrania się także posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców. Udziały lub akcje przekraczające pakiet 10% powinny być zbyte przez posła lub senatora przed pierwszym posiedzeniem Sejmu lub Senatu. W razie niezbycia takich udziałów lub akcji, nie mogą oni uczestniczyć w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru) przez okres sprawowania mandatu i dwu lat po jego wygaśnięciu (ust. 4).

51. GET przyjmuje do wiadomości powyższe przepisy, uznając jednak próg określony w art. 34(4) UoWMPiS – na mocy którego posłom i senatorom zabrania się posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorstw – za stosunkowo wysoki. Władze mogłyby rozważyć obniżenie tego progu do odpowiedniego poziomu w celu zapobiegania pozornym i realnym konfliktom interesów.

52. Nie ma żadnych przepisów, które zabraniałyby posłom lub senatorom podjęcia zatrudnienia na pewnych stanowiskach lub w pewnych sektorach po wygaśnięciu ich mandatu. GET obawia się, że parlamentarzysta mógłby doprowadzić do uchwalenia przez parlament – bez wyraźnego wówczas konfliktu interesów – ustawy, z zamiarem podjęcia działalności na danym polu po powrocie do sektora prywatnego. Zachęcamy zatem odpowiednie władze, aby rozważyły podjęcie stosownych kroków w celu niedopuszczenia do potencjalnych sytuacji konfliktu interesów, np. do wprowadzenia rocznego lub dwuletniego okresu przerwy między wygaśnięciem mandatu parlamentarzysty a podjęciem nowego zatrudnienia, jeżeli wystąpiłby konflikt interesów, gdyby taka osoba wciąż byłaby parlamentarzystą.

Niewłaściwe wykorzystanie informacji poufnych

53. Zgodnie z art. 19 ust. 1 UoWMPiS, parlamentarzyści mają prawo – jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób – do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

54. W sprawie dostępu do informacji niejawnych, art. 7 ust. 11 RSej stanowi, że obowiązują przepisy dotyczące ochrony informacji niejawnych, poseł jest obowiązany do złożenia pisemnego zobowiązania o zachowaniu w tajemnicy informacji niejawnych, z którymi zapozna się w trakcie wykonywania mandatu, a zachowanie tajemnicy obowiązuje posła zarówno w czasie trwania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu. Warunki, jakie należy spełnić, aby uzyskać dostęp do informacji niejawnych oraz warunki przetwarzania informacji niejawnych są określone w ustawie o ochronie informacji niejawnych z r. 2010³⁶, a także w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. W przypadku informacji zaklasyfikowanej przez upoważnioną osobę jako „zastrzeżona”, „poufna” lub „tajna”, posłowie mają ustawowe prawo dostępu do niej, tj. bez poświadczenia bezpieczeństwa ani oficjalnej zgody. W odróżnieniu od powyższego, dostęp do informacji „ściśle tajnych” wymaga przeprowadzenia postępowania sprawdzającego dotyczącego danego posła przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na wniosek Marszałka Sejmu, w celu weryfikacji, czy dana osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy. Informacje poufne klasyfikuje się jako „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie naraziłoby Polskę na wyjątkowo dotkliwe straty, na

³⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010, Dziennik Ustaw 10.182.1228.

przykład powodując zagrożenie dla niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Polski albo jej bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku konstytucyjnego.

55. Ujawnienie przez parlamentarzystów informacji poufnych prowadzi do odpowiedzialności karnej na podstawie rozdziału XXXIII kk „Przestępstwa przeciwko ochronie informacji”. Zgodnie z art. 265 § 1 kk „kto ujawnia lub wbrew przepisom ustawy wykorzystuje informacje niejawne o klauzuli »tajne« lub »ściśle tajne« podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”³⁷. Zgodnie z art. 265 § 1 kk „kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”³⁸. Według oficjalnych informacji w ostatnich latach nie odnotowano przypadków niewłaściwego wykorzystania informacji niejawnych.

Wykorzystywanie środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem

56. Z informacji uzyskanych od władz wynika, że istnieje szereg zabezpieczeń mających zapobiegać wykorzystywaniu środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem, między innymi przywoływane przepisy art. 107 ust. 1 Konstytucji oraz art. 34 ust. 1 UoWMPiS, który zabrania parlamentarzystom prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego.

57. Władze wskazują ponadto na przepisy dotyczące wykorzystania środków publicznych przez parlamentarzystów oraz związane z tym obowiązki w zakresie rachunkowości. W odniesieniu do korzyści otrzymywanych przez parlamentarzystów oprócz zwykłego wynagrodzenia, muszą oni przedstawiać Kancelarii Sejmu/Kancelarii Senatu między innymi faktury i rachunki dotyczące wydatków na noclegi poza miejscem stałego zamieszkania i wynajęcie lokalu mieszkalnego; prowadzi się elektroniczny rejestr takich wydatków.

58. Wykorzystanie środków publicznych przez parlamentarzystów na prowadzenie biur oraz wynagrodzenie dla pracowników podlega ponadto szczegółowej regulacji w UoWMPiS oraz w aktach wykonawczych³⁹. Przepisy stanowią między innymi, że poseł może zatrudniać pracowników w biurze we własnym imieniu na czas określony, nie dłuższy niż czas sprawowania mandatu. Działalność posła może być wspierana przez współpracowników społecznych. Poseł ustala wynagrodzenie swoich pracowników. Ryczałt przyznany na prowadzenie biura parlamentarzysty nie może być wykorzystany na zobowiązania wynikające z umów zawieranych przez posła z członkiem rodziny, finansowanie partii politycznych, organizacji społecznych, fundacji, na działalność klubów i kół poselskich, parlamentarnych i działalność charytatywną. Dysponentem środków przeznaczonych na działalność biura poselskiego jest wyłącznie poseł, który jest obowiązany przedstawić Kancelarii Sejmu roczne sprawozdanie z wydatkowania kwot z budżetu biura poselskiego. Fundusze przyznane na prowadzenie biura poselskiego muszą również zostać rozliczone na zakończenie kadencji posła. W przypadku przekroczenia budżetu biura poseł ze swoich środków prywatnych pokrywa niezbędne wydatki. Niedozwolone jest finansowanie działalności biura poselskiego przez inne podmioty. Podobne zasady obowiązują w stosunku do senatorów.

³⁷ Przepisy art. 265 §§ 2 i 3 kk regulują mniej znaczące i poważne przypadki.

³⁸ Art. 266 § 2 kk reguluje poważne przypadki.

³⁹ Zwłaszcza zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich; zarządzenie nr 5 Marszałka Sejmu z dnia 21 września 2001 r. w sprawie trybu wypłacania pracownikom biur klubów i kół poselskich oraz biur poselskich dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także trybu obliczania i wypłacania nagród za wieloletnią pracę oraz odpraw w związku z zakończeniem kadencji Sejmu.

59. Wreszcie, w odniesieniu do środków na remont oraz dodatkowe wyposażenie swojego biura, parlamentarzyści nie mogą ich wykorzystać do zakupu majątku wartego więcej niż 3.500 złotych/ok. 840 euro. Środki te rozliczane są w Kancelarii Sejmu/Kancelarii Senatu na podstawie składanych przez parlamentarzystów oryginalnych dokumentów finansowych potwierdzających poniesione wydatki. Parlamentarzyści muszą również rozliczać wydatki na podróże służbowe swoich pracowników, „13-tki”, odprawy w związku z zakończeniem kadencji oraz nagrody jubileuszowe uprawnionym pracownikom, na podstawie takich dokumentów jak imienne listy płac dokumentujące korzyści wypłacone pracownikom.

60. Ramy prawne dotyczące ograniczania i regulowania określonych czynności przez parlamentarzystów są pod wieloma względami satysfakcjonujące dla GET. Jak wspomniano powyżej, w niektórych obszarach możliwe jest jednak wprowadzenie udoskonalonych rozwiązań, na przykład w odniesieniu do zatrudnienia po okresie pełnienia służby publicznej. Co więcej, w trakcie przeprowadzonych wywiadów GET wielokrotnie zwracał uwagę na brak precyzji odnośnych przepisów prawnych, które uznano za zbyt ogólne, aby można je było zrozumieć i zastosować. W szczególności dotyczy to art. 33 ust.2 UoWMPiS, zgodnie z którym posłowie i senatorowie nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn „mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu”. Jak się wydaje, przepis ten nie ma żadnego praktycznego zastosowania, a jego charakter jest czysto symboliczny. Zachęcamy władze, aby rozważyły zmianę powyższego przepisu w celu dostarczenia parlamentarzystom jasnych wytycznych odnośnie do tych istotnych kwestii. Zakładając jednak, że takie wytyczne zostaną wprowadzone przynajmniej w drodze uzupełnienia Zasad etyki poselskiej (oraz włączenie tej kwestii do standardów etyki i postępowania senatorów, które jeszcze nie zostały opracowane), jak zostało to zalecone powyżej, nie przedstawiamy żadnej formalnej rekomendacji w tym zakresie.

Oświadczenia o stanie majątkowym, dochodach, zobowiązaniach i korzyściach

61. Po pierwsze, zgodnie z art. 35 UoWMPiS parlamentarzyści mają obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym – zwanych dalej oświadczeniami majątkowymi – Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu, na podstawie wzoru, który stanowi załącznik do ustawy, w następujących terminach: (1) do dnia złożenia ślubowania jako wybrany poseł lub senator, wraz z informacją o sposobie i terminach zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego w związku z wyborem na posła albo senatora oraz z informacją o posiadaniu majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego; (2) do dnia 30 kwietnia każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, dołączając kopię rocznego zeznania podatkowego (PIT); (3) w terminie miesiąca od dnia zarządzenia nowych wyborów do Sejmu lub Senatu. Wymóg dotyczący składania oświadczeń majątkowych nie ma zastosowania do członków rodziny parlamentarzystów. Parlamentarzyści nie mają obowiązku składania oświadczeń majątkowych w trybie doraźnym, np. gdy mają osobisty interes w sprawie rozpatrywanej przez zgromadzenie ustawodawcze lub jedną z jego komisji.

62. Oświadczenia majątkowe muszą zawierać informacje o majątku odrębnym oraz objętym małżeńską wspólnością majątkową, w tym w szczególności o: (1) zasobach pieniężnych, nieruchomościach, uczestnictwie w spółkach cywilnych lub w osobowych spółkach handlowych, udziałach i akcjach w spółkach handlowych, o nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub komunalnej osoby prawnej, mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także o prowadzonej działalności gospodarczej i stanowiskach zajmowanych w spółkach handlowych; (2) dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu (ale bez podania czasu poświęconego na taką działalność); (3) mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych/ok. 2 400 euro; (4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości

powyżej 10 000 złotych/ok. 2 400 euro, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

63. Informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym są podawane do wiadomości publicznej odpowiednio przez Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu w formie zapisu elektronicznego – w praktyce publikowane są na stronie internetowej Sejmu/Senatu. Do wiadomości publicznej nie podaje się informacji o adresie zamieszkania posła lub senatora i lokalizacji posiadanych przez nich nieruchomości. Marszałek Sejmu albo Marszałek Senatu przekazuje ponadto jeden egzemplarz oświadczenia majątkowego do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania parlamentarzysty. Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez 6 lat.

64. Po drugie, zgodnie z art. 35a UoWMPiS „korzyści” uzyskiwane przez parlamentarzystów lub ich małżonków ujawniane są w Rejestrze Korzyści prowadzonym przez Marszałka Sejmu/Marszałka Senatu. Wszystkie zmiany danych objętych Rejestrem należy zgłosić nie później niż w ciągu 30 dni.

65. Rejestr Korzyści zawiera informacje o: (1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek; (2) faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego; (3) darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50 % najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie kodeksu pracy – minimalne wynagrodzenie w tym rozumieniu aktualnie wynosi 760 złotych/ok. 182 euro;⁴⁰ (4) wyjazdach krajowych lub zagranicznych niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami; (5) innych uzyskanych korzyściach, o wartościach większych niż wskazane w pkt. 3, niezwiązanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1. Do Rejestru należy także zgłaszać informacje o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

66. Rejestr jest publicznie dostępny, a Marszałek Sejmu/Marszałek Senatu raz w roku, w odrębnej publikacji, podaje do publicznej wiadomości zawarte w nim dane. Z oficjalnych informacji wynika, że w praktyce informacje zgłaszane przez posłów do Rejestru korzyści są podawane do wiadomości publicznej na bieżąco na stronie internetowej Sejmu/Senatu.

67. GET zauważa, że przepisy dotyczące oświadczeń majątkowych są dość surowe – jako że muszą one być wypełniane przez parlamentarzystów cyklicznie (na początku kadencji, do 30 kwietnia każdego roku oraz na końcu kadencji), zawierają szczegółowe informacje dotyczące majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnotą majątkową oraz są publikowane na stronach internetowych Sejmu i Senatu. Warto zwrócić uwagę na to, że oprócz dość surowego wymogu składania oświadczeń, parlamentarzyści muszą też na bieżąco ujawniać otrzymane korzyści w publicznym Rejestrze Korzyści. Z drugiej strony jednak zakres oświadczeń majątkowych wydaje się dość wąski, bowiem nie zawierają one żadnych informacji na temat członków najbliższej rodziny parlamentarzystów, w szczególności małżonków i dzieci pozostających na ich utrzymaniu (za wyjątkiem informacji o majątku wspólnie posiadanym przez parlamentarzystę i małżonka/małżonkę), jak również innych bliskich krewnych, na przykład rodziców (podczas gdy Rejestr Korzyści zawiera informacje dotyczące korzyści otrzymanych przez

⁴⁰ Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. nr 200, poz. 1679, z późn. zm.).

małżonków parlamentarzystów). GET obawia się, że istniejące przepisy przejrzystościowe można obejść przekazując majątek na rzecz członków najbliższej rodziny. GET szczegółowo omówił ten temat z wieloma rozmówcami, przy czym niektórzy z nich – w tym przedstawiciele organów nadzorczych – otwarcie wypowiadali się na temat niedoskonałości obecnego systemu. Poinformowali również GET o tym, że poszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych było przedmiotem debaty publicznej i parlamentarnej przez kilka lat i spotkało się ze sporym zainteresowaniem opinii publicznej. Wydaje się jednak, że takie ewentualne zmiany spotykają się z pewnym oporem, zwłaszcza z powodów ochrony prywatności i danych, którą gwarantuje art. 47 i 51 Konstytucji⁴¹. GET – w pełni świadomy tych zasad konstytucyjnych, jak również tego, że prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego jest również zagwarantowane w art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – uważa jednak, że można osiągnąć satysfakcjonujący kompromis, jeżeli członkowie rodzin parlamentarzystów będą zobowiązani do rejestrowania swoich składników majątkowych, ale informacje te będą traktowane jako poufne, analizowane przez kompetentnych urzędników oraz nie podawane w żaden sposób do wiadomości publicznej. W świetle powyższego, **GRECO zaleca rozważenie poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych parlamentarzystów w taki sposób, aby uwzględniały one informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny na utrzymaniu parlamentarzysty oraz, w stosownych przypadkach, innych bliskich krewnych (przy założeniu, że takie informacje nie musiałyby być podawane do wiadomości publicznej).**

Nadzór i egzekwowanie przepisów

Przepisy dotyczące wykorzystania środków publicznych

68. Wykorzystywanie świadczeń parlamentarzystów oraz budżetu biura jest monitorowane przez Kancelarię Sejmu / Kancelarię Senatu na podstawie dokumentów, do których przedstawienia zobowiązani są posłowie i senatorowie, jak opisano powyżej.⁴² Dokumenty te podlegają przeglądowi przez Kancelarię, która również dokonuje wizyt w terenie w celu weryfikacji informacji zawartej w rocznych zestawieniach kosztów dotyczących budżetu biura. W rozmowach poinformowano GET, że pracownicy Kancelarii Sejmu wykonują rocznie około 100 wizyt w terenie. Wydaje się, że nieprawidłowości w zestawieniach występują rzadko. Nieprzedłożenie rocznych zestawień kosztów skutkuje zawieszeniem dalszego finansowania.

Zasady etyki

69. Przestrzeganie Zasad etyki poselskiej przez posłów do Sejmu jest monitorowane przez Komisję Etyki Poselskiej. Na mocy Art. 147 RSej Komisja, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej”, może w drodze uchwały zwrócić posłowi uwagę, udzielić posłowi upomnienia lub udzielić posłowi nagany. Uchwały Komisji podaje się do wiadomości publicznej. Od Uchwał Komisji można wnosić odwołanie do Przewodniczącego Komisji, który przedstawia je Prezydium Sejmu. Uchwały udzielające posłowi upomnienia lub nagany muszą zostać przyjęte bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Komisji. Władze wskazują, że w ciągu obecnej kadencji, tj. od listopada 2011, Komisja przyjęła do tej pory 7 uchwał dotyczących naruszenia przez posłów Zasad etyki poselskiej (na dzień 26 kwietnia 2011 r.). W ciągu poprzedniej kadencji (w latach 2007-2011) Komisja przyjęła 43 uchwał na ten temat. Podczas rozmów poinformowano GET, że uwagę Komisji na przypadki

⁴¹ W tym kontekście władze odnosiły się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r. (K 20/03), stwierdzającego, że wymaganie od urzędników samorządowych podawania informacji o członkach najbliższej rodziny (oprócz informacji o majątku wspólnie posiadanym przez urzędnika i jego małżonka/małżonkę) stanowiłoby naruszenie art. 51 Konstytucji.

⁴² Bardziej szczegółowe informacje powyżej: „Wykorzystywanie środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem”.

ewentualnego naruszenia Zasad etyki poselskiej zwracają najczęściej inni posłowie, a czasami inne źródła - np. media.

Obowiązki wyszczególnione w art. 33- 35 UoWMPiS

70. Przypadki oskarżenia parlamentarzystów o naruszenie przepisów wyszczególnionych w art. 33-35 UoWMPiS dotyczących podejmowania dodatkowych zajęć, otrzymywania darowizn, prowadzenia działalności gospodarczej, piastowania stanowisk lub funkcji oraz składania oświadczeń o stanie majątkowym – Prezydium Sejmu/Senatu przekazuje do rozpatrzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich/Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. Zgodnie z artykułem 131 RSej, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich przedstawia Prezydium Sejmu sprawozdanie zawierające opinię w sprawie oraz ewentualnie projekt uchwały w sprawie zwrócenia uwagi, udzielenia upomnienia lub nagany odnośnemu posłowi albo wnioski o umorzenie postępowania w sprawie zarzutów. Zgodnie z art. 21 RSej Prezydium Sejmu, może wtedy w drodze uchwały, według własnego uznania, zwrócić posłowi uwagę, udzielić upomnienia lub nagany. Uchwały Prezydium nie są podawane do wiadomości publicznej. Od uchwały Prezydium przysługuje odwołanie do Sejmu, który je rozpatruje wysłuchując przedstawiciela Prezydium Sejmu, oraz odnośnego posła, na jego życzenie. Podobne zasady przewiduje art. 24 RSen w stosunku do senatorów. Władze wskazują, że w ostatnich latach Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu nie nakładały na parlamentarzystów żadnych z wyżej wymienionych sankcji.

71. Oprócz uwagi, upomnienia i nagany, zgodnie z RSej/RSen (odpowiedzialność parlamentarna), prawo przewiduje następujące sankcje w przypadku naruszenia pewnych przepisów zawartych w art. 33-35 UoWMPiS:

- Zgodnie z art. 107 ust. 2 Konstytucji, w przypadku naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabywania tego majątku – jak określono w art. 107 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 34 UoWMPiS - uchwałą Sejmu/Senatu podjętą na wniosek Marszałka, parlamentarzysta może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu.⁴³

- Zgodnie z art. 34 ust. 3 UoWMPiS parlamentarzyści są obowiązani zrzec się określonych funkcji i stanowisk w przedsiębiorstwach z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji, parlamentarzysta traci je z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

- Zgodnie z art. 35 ust. 8 UoWMPiS, niezłożenie oświadczenia o stanie majątkowym powoduje utratę, do czasu złożenia oświadczenia, prawa do uposażenia. W takich przypadkach, Prezydium zawiadamia Biuro Finansowe, które zawiesza wypłaty uposażenia.

- Zgodnie z art. 35 ust. 9 UoWMPiS podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym powoduje odpowiedzialność karną na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego. Na mocy tego przepisu „kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

Szczegóły dotyczące oświadczeń o stanie majątkowym

⁴³Patrz art. 25 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu.

Weryfikacja danych zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym składanych przez parlamentarzystów jest uregulowana bardziej szczegółowo poprzez postanowienia art. 35 ust. 4, 6 i 6a UoWMPiS, które przewidują trzyetapową kontrolę, opisaną poniżej.

72. Dane z każdego oświadczenia o stanie majątkowym są analizowane, odpowiednio, przez sejmową Komisję Etyki Poselskiej lub senacką Komisję Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich. Komisje są uprawnione do porównania treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz z dołączoną kopią rocznego zeznania podatkowego (PIT). W przypadku nieścisłości lub braku danych, Komisja zwraca się do parlamentarzysty o dostarczenie koniecznych danych. Następnie Komisja przyjmuje uchwałę w sprawie akceptacji dostarczonych informacji, która jest przekazywana Prezydium i publikowana na stronie internetowej Parlamentu wraz z oświadczeniem o stanie majątkowym.

73. Jeden egzemplarz oświadczenia o stanie majątkowym Marszałek Sejmu albo Marszałek Senatu przekazuje do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania parlamentarzysty. Urząd skarbowy jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz z dołączoną kopią rocznego zeznania podatkowego (PIT). Urząd skarbowy następnie kieruje pismo do Marszałka Sejmu/Marszałka Senatu informujące o wynikach tej analizy, które jest przekazywane do powyższych komisji.

74. Ponadto, na pisemne żądanie, Marszałek Sejmu/Marszałek Senatu wysyła kopię oświadczenia o stanie majątkowym do weryfikacji podmiotom upoważnionym takim jak organy ścigania (w praktyce podmioty te mają dostęp do oświadczeń również poprzez strony internetowe Sejmu i Senatu).⁴⁴ Prawo do kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń o stanie majątkowym parlamentarzystów (i innych grup osób pełniących funkcje publiczne) posiada w szczególności Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) poprzez przeprowadzenie wieloetapowej oceny:⁴⁵

- W pierwszym etapie przeprowadza się systematyczną ocenę obejmującą całą grupę zawodową, podczas której CBA wykonuje analizę porównawczą dostarczonych danych.

- Oświadczenia o stanie majątkowym budzące wątpliwości co do ich prawdziwości i rzetelności są następnie przedmiotem dalszej analizy (drugi etap). CBA weryfikuje w szczególności: informacje na temat miejsca zatrudnienia parlamentarzysty; podziału dochodu; członkostwa w organach spółek prawa handlowego, fundacji i stowarzyszeń zaangażowanych w działalność gospodarczą; prowadzenia działalności gospodarczej, bycia przedstawicielem w prowadzeniu takiej działalności, zarządzania taką działalnością; rzeczywistej wielkości dostępnych zasobów w postaci środków pieniężnych i papierów wartościowych; posiadanych udziałów w spółkach prawa handlowego; posiadanych akcji w spółkach prawa handlowego; majątku ruchomego o wartości przekraczającej 10 000 złotych/ok. 2 400 euro, w tym samochodów; zobowiązań umownych i zobowiązań warunkowych przekraczających kwotę 10 000 złotych/ok. 2 400 euro.⁴⁶

- W przypadku, gdy powyższa analiza wykaże poważne nieprawidłowości, CBA przechodzi do kontroli majątkowej w szerszym zakresie (trzeci etap). CBA może zażądać informacji od banków, w tym historii finansowej; domów maklerskich;

⁴⁴ W tym kontekście GET poinformowano, że przedłożenie uwierzytelnionych kopii może się jednak okazać konieczne dla celów dowodowych oraz w celu uniknięcia powielania czynności dochodzeniowych. Co więcej, pola zawierające adresy nieruchomości są zacienione w oświadczeniach publikowanych na stronach parlamentarnych, podczas gdy takie dane mogą być niezbędne do przeprowadzenia dochodzenia.

⁴⁵ Zgodnie z procedurą i zasadami określonymi w rozdziale 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

⁴⁶ Zgodnie z przepisami ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

funduszy inwestycyjnych; rejestrów nieruchomości; urzędów skarbowych, w tym deklaracji dochodowej i oświadczeń potwierdzających zakup lub sprzedaż aktywów; firm ubezpieczeniowych, w razie potrzeby; dokumentów, zawierających potwierdzenie faktu prowadzenia lub nieprowadzenia działalności gospodarczej.

75. Władze wskazują, że kontrole oświadczeń o stanie majątkowym dokonywane przez poszczególne uprawnione podmioty są w zasadzie niezależne. W przypadku wykazania nieprawidłowości Prezydium Sejmu/Senatu może podjąć dalsze działania zgodnie z procedurą nadzorczą opisaną powyżej (tzn. we współpracy z Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich/Komisją Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich). W przypadku podejrzenia o przestępstwa kryminalne, sprawa jest przekazywana bezpośrednio do właściwych organów ścigania. W tym kontekście należy zauważyć, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu, parlamentarzysta nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu lub Senatu.⁴⁷ Immunitet parlamentarny może jednak zostać uchylony w drodze uchwały *Sejmu* lub *Senatu* (wymagana jest bezwzględna większość głosów ustawowej liczby posłów i senatorów) lub w przypadku wyrażenia przez parlamentarzystę zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.⁴⁸

76. Informacje statystyczne złożone w maju 2012 r. wykazują, że od 2008 r. Marszałek Sejmu przekazał kopie oświadczeń o stanie majątkowym 93 posłów upoważnionym organom na ich wniosek, w tym: 32 do CBA, 60 – do ABW oraz 2 – do Prokuratury Rejonowej lub Okręgowej. Od momentu powstania w 2006 r., CBA przeprowadziło kilka kontroli systemowych dotyczących w sumie 2 520 oświadczeń o stanie majątkowym parlamentarzystów (pierwszy etap procedury). Przeprowadziło 140 szczegółowych analiz (drugi etap) i zastosowało pełną procedurę w stosunku do 18 oświadczeń (trzeci etap). Złożono zawiadomienia do prokuratury zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego w 8 sprawach, z których w 7 przypadkach wynikło wszczęcie postępowania karnego. Odnośne oświadczenia o stanie majątkowym były niepełne i brakowało w nich informacji o zobowiązaniach, ruchomościach, pożyczkach lub kredytach. Jednakże ze względu na niemożność udowodnienia, że odnośni parlamentarzyści celowo podawali fałszywe informacje, prokuratura umorzyła śledztwa w tych sprawach.

Pozostałe obowiązki

77. Zgodnie z Art. 132 RSej sprawy posłów, w stosunku do których przedstawia się zarzuty niewykonywania obowiązków poselskich – inne niż te określone w art. 33-35 UoWMPiS - Prezydium *Sejmu* kieruje do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich. Organem właściwym do rozstrzygnięcia w takich sprawach jest sama Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich. Na mocy Art. 22 RSej Komisja może w drodze uchwały zwrócić posłowi uwagę, udzielić posłowi upomnienia lub udzielić posłowi nagany. Podobne zasady przewiduje art. 25 RSen w stosunku do senatorów. Mechanizm ten stosuje się np. w przypadkach, gdy parlamentarzysta naruszy przepisy art. 30 ust. 1 UoWMPiS o niełączeniu stanowisk lub przepisy art. 35a UoWMPiS o Rejestrze Korzyści.

78. GET zauważa, że Polska ustanowiła kompleksowy system monitorowania postępowania parlamentarzystów. Prawo reguluje w sposób szczegółowy nadzór nad przestrzeganiem przez parlamentarzystów poszczególnych przepisów dotyczących konfliktów interesu i pokrewnych obszarów i przewiduje stosunkowo szeroki zakres sankcji dyscyplinarnych i karnych. Na papierze system ten wygląda imponująco. Jednak z drugiej strony GET wyraża zaniepokojenie dużym stopniem złożoności obecnego systemu, który angażuje liczne organy i różne procedury w zależności od przepisów, których dotyczy dochodzenie. Jest możliwe, że mechanizm współdzielonych kompetencji

⁴⁷ Art. 105 ust. 2 Konstytucji.

⁴⁸ Zob. art. 7 i 7c UoWMPiS.

w obecnym kształcie jest nieskuteczny. Na przykład sankcje dyscyplinarne za naruszenia przepisów UoWMPiS dotyczących konfliktu interesów, które Prezydium Sejmu/Prezydium Senatu może nałożyć po wysłuchaniu właściwych komisji, nakładane są niezwykle rzadko. Innym przykładem jest pozbawienie parlamentarzysty mandatu za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku państwowego lub nabywania takiego majątku, określonego w art. 107 Konstytucji. Ta sankcja, którą nałożyć może Trybunał Stanu po podjęciu przez Sejm/Senat uchwały na wniosek Marszałka, nie jest w praktyce nigdy stosowana. GET z niepokojem przyjęło twierdzenia swoich rozmówców, że powyższy zakaz jest często nieprzestrzegany lub obchodzony.

79. GET uważa, że niepotrzebnie skomplikowany jest zwłaszcza system monitorowania oświadczeń o stanie majątkowym. Treść oświadczeń sprawdzana jest przez kilka odrębnych organów w oddzielnych postępowaniach i wygląda na to, że żaden organ nie pełni w tym procesie kierowniczej roli ani nie ma wglądu do wyników kontroli przeprowadzonych przez pozostałe organy. Oświadczenia majątkowe parlamentarzysty powinni składać Marszałkowi Sejmu/Marszałkowi Senatu, który przekazuje je poszczególnym organom kontrolnym. Jednak zgodnie z informacjami uzyskanymi przez GET Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu nie posiadają żadnych danych dotyczących liczby oświadczeń majątkowych poddanych faktycznej kontroli przez urzędy skarbowe, liczby kontroli przeprowadzonych przez inne uprawnione organy, takie jak CBA, ani stanu zaawansowania takich kontroli czy szczegółowych informacji nt. przypadków będących przedmiotem postępowania. Chociaż GET odniosło wrażenie, że CBA przeprowadza kontrole oświadczeń majątkowych w sposób aktywny i na szeroką skalę, to jego zdaniem skuteczność mechanizmu monitoringu wiele by zyskała na uproszczeniu skomplikowanego systemu opisanego powyżej.

80. GET stwierdził również, że Prezydium Sejmu/Prezydium Senatu i odpowiednie komisje nie dysponują żadnymi szczególnymi środkami na potrzeby realizowania swojej funkcji nadzorczej ani nie przeprowadzają dochodzeń. Podczas rozmów przeprowadzonych w Polsce wielokrotnie padało stwierdzenie, że taka sytuacja uniemożliwia tym organom rzetelne kontrolowanie postępowania parlamentarzystów. Chociaż GET jest przekonany, że bardziej przejrzyste standardy etyki i postępowania oraz precyzyjne zasady dotyczące konfliktów interesów – zgodnie z treścią przedstawionego wyżej zalecenia – przyczynią się również do usprawnienia mechanizmu monitoringu, to zwiększenie jego skuteczności wymaga również rozwiązania wspomnianych powyżej problemów strukturalnych. W związku z powyższym **GRECO zaleca zrewidowanie mechanizmu kontroli przestrzegania przez parlamentarzystów standardów etycznych i standardów postępowania – w tym zasad dotyczących konfliktów interesów i powiązanych obszarów – w celu zwiększenia jego efektywności, w szczególności poprzez uproszczenie systemu poszczególnych zaangażowanych organów i zapewnienie im niezbędnych zasobów finansowych oraz kadrowych.**

81. Ponadto z rozmów przeprowadzonych z ekspertami wynikało, że kompetencje kontrolne organów nadzorczych (zwłaszcza CBA) w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym wymagają udoskonalenia. Wygląda na to, że organy prowadzące dochodzenie mogą w praktyce napotykać utrudnienia w postaci majątku ukrytego za granicą lub udziału osób trzecich (takich jak rachunki osób trzecich, na których mogą być zdeponowane nielegalne środki). Władze powinny rozważyć podjęcie odpowiednich kroków w celu rozwiązania tych problemów.

Doradztwo, szkolenia i znajomość zasad

82. Marszałek Sejmu informuje parlamentarzystów na piśmie o wymogu składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz przekazuje im instrukcje wypełniania tych oświadczeń przygotowane przez Komisję Etyki Poselskiej. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od władz posłowie mogą również konsultować się w tej sprawie ze specjalistami ds. prawnych zatrudnionymi w Kancelarii Sejmu i prosić ich o informacje i

opinie pisemne odnoszące się do konkretnych przypadków. Dowiedzieliśmy się również, że nowo wybrani posłowie informowani są podczas sesji wprowadzających o zasadach niepołączalności mandatu poselskiego z innymi funkcjami lub stanowiskami, rodzajach niedozwolonej działalności gospodarczej oraz obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Podczas sesji przekazywane są również pisemne informacje na ten temat. Według władz sytuacja w Senacie wygląda podobnie. Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich przekazuje senatorom także wnioski wypływające z analizy deklaracji przeprowadzonej przez siebie i przez urzędy skarbowe.

83. GET stwierdził, że na chwilę obecną, jeżeli parlamentarzysta przypuszcza, że jego interesy lub interesy osób z jego najbliższego otoczenia mogą doprowadzić do powstania konfliktu interesów ze sprawowanym przez niego mandatem, może on skonsultować się z Kancelarią Sejmu/Kancelarią Senatu, aby dowiedzieć się, jakie działania należy podjąć. Dodatkowo Kancelaria, Marszałek Sejmu/Marszałek Senatu i odpowiednie komisje przekazują określone informacje pisemne dotyczące takich kwestii. Nie istnieje jednak żaden niezależny organ, którego zdanie byłoby rozstrzygające w tych kwestiach. W opinii GET, w specyficznej sytuacji opisanej szerzej powyżej⁴⁹ – charakteryzującej się brakiem jasnego zrozumienia natury konfliktu interesów i wiedzy na ten temat – organ taki jest niezbędny, aby zapewnić właściwe wdrożenie (istniejących i przyszłych) regulacji dotyczących standardów etycznych i konfliktów interesów. Polska musi oczywiście sama ocenić, jakiemu organowi/osobie można by powierzyć takie zadanie. GET pragnie jednak zaznaczyć, że taki organ – np. oddelegowany urzędnik państwowy z Sejmu/Senatu lub zewnętrzny organ regulacyjny – musi być odpowiednio niezależny od nacisków politycznych, posiadać konkretną wiedzę w tej dziedzinie i być jednostką odrębną od organów dyscyplinarnych (takich jak Prezydium czy odpowiednie komisje parlamentarne, np. Komisja Etyki Poselskiej). Tylko w takiej sytuacji mógłby on pełnić funkcję zaufanego doradcy wobec posłów/senatorów. Co więcej, prośby o konsultacje i opinie wyrażone przez organ regulacyjny musiałyby mieć charakter poufny i mogłyby być podawane do publicznej wiadomości wyłącznie przez danego parlamentarzystę.

84. GET stoi ponadto na stanowisku, że oprócz takiego poufnego doradztwa w kwestiach etycznych i dotyczących konfliktów interesów niezbędne jest również zapewnienie wszystkim parlamentarzystom okresowych szkoleń (np. na początku i w połowie kadencji) dotyczących przedmiotowych kwestii, aby poszerzać ich wiedzę i informować ich o wprowadzanych zmianach zgodnych z zaleceniami niniejszego raportu. Informacje uzyskane przez GET jasno wskazują na to, że dotychczasowe sesje wprowadzające dla nowo wybranych posłów nie wystarczają do osiągnięcia tych celów. W związku z kwestiami poruszonymi w powyższych punktach **GRECO zaleca, zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, (i) powołanie specjalnego zaufanego doradcy, którego zadaniem będzie udzielanie parlamentarzystom porad w zakresie kwestii etycznych i możliwych konfliktów interesów w związku z konkretnymi sytuacjami; oraz (ii) organizowanie dla wszystkich parlamentarzystów konkretnych i okresowych szkoleń dotyczących kwestii etycznych i konfliktów interesów.**

85. Władze wskazują, że informacje o obowiązujących zasadach i postawach, które powinni prezentować parlamentarzyści, przekazywane są opinii publicznej za pośrednictwem Biura Prasowego, Biura Korespondencji i Informacji oraz strony internetowej Sejmu. GET pragnie podkreślić, że w celu wzmocnienia zaufania społeczeństwa do parlamentu konieczne jest dalsze informowanie opinii publicznej o działaniach podejmowanych i narzędziach opracowywanych w celu wzmocnienia postawy uczciwości wśród posłów i senatorów oraz osiągnięcia optymalnej przejrzystości i odpowiedzialności. W związku z tym zachęca się władze do systematycznego udostępniania opinii publicznej standardów prawnych, narzędzi służących ich wdrażaniu oraz sankcji nakładanych na parlamentarzystów w przypadku (istotnego) naruszenia tych

⁴⁹Zob. w szczególności punkt 38 powyżej.

zasad – tak jak ma to już miejsce w przypadku sankcji nakładanych przez Komisję Etyki Poselskiej.

IV. ZAPOBIEGANIE KORUPCJI WŚRÓD SĘDZIÓW

Ogólna prezentacja systemu sądowego

Kategorie sądów i poziomy jurysdykcji

86. Założenia polskiego systemu sądowego zostały zawarte w Konstytucji, w rozdziale pt. „Sądy i trybunały” (art. 173 – 197). Sądy i trybunały stanowią odrębną władzę i są niezależne od pozostałych gałęzi władzy. Orzekają one w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne i wojskowe.⁵⁰ Sądy nadzwyczajne lub tryby doraźne mogą być ustanawiane tylko w czasie wojny. Postępowanie przed sądem obejmuje co najmniej dwie instancje. Trybunały, w szczególności Trybunał Konstytucyjny, nie wchodzi w skład wymiaru sprawiedliwości.

87. Struktura sądów powszechnych zawarta jest w Konstytucji oraz w ustawie o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2011 r. (USP). System obejmuje 321 sądów rejonowych (pierwsza instancja), 45 sądów okręgowych (pierwsza instancja lub instancja odwoławcza) oraz 11 sądów apelacyjnych (instancja odwoławcza). Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw zarezerwowanych dla innych sądów.⁵¹ Właściwość rzeczowa, terytorialna oraz funkcjonalna sądów powszechnych, a także stosowne rodzaje postępowań definiuje Kodeks Postępowania Karnego (kpk), Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Kodeks Postępowania Cywilnego oraz szereg ustaw specjalnych.⁵² W oparciu o ich przepisy, sądy powszechne orzekają m.in. w sprawach cywilnych, rodzinnych, nieletnich, pracowniczych, ubezpieczeń społecznych, handlowych, upadłościowych, karnych oraz z zakresu nadzoru nad wykonaniem orzeczeń oraz prowadzą rejestry ksiąg wieczystych.

88. Działalność sądów wojskowych reguluje Ustawa o ustroju sądów wojskowych z dnia 21 sierpnia 1997 r., a w ich skład wchodzi sądy okręgowe i garnizonowe.⁵³ W zakresie przewidzianym ustawami, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w odniesieniu do osób służących w siłach zbrojnych, będących pracownikami cywilnymi jednostek wojskowych oraz więźniów wojennych.⁵⁴

89. Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez nadzorowanie zgodnego z prawem i jednolitego wydawania decyzji przez sądy powszechne i wojskowe. Dopuszczając kasację prawomocnych orzeczeń wydanych przez sądy drugiej instancji, Sąd Najwyższy działa jako nadzwyczajna i ostateczna instancja apelacyjna. Przyjmuje on także uchwały wyjaśniające konkretne kwestie prawne, analizuje skargi wyborcze, zatwierdza wyniki referendum krajowych i konstytucyjnych, wyborów do Sejmu, Senatu oraz na stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie ustawy o Sądzie

⁵⁰ Art. 175 Konstytucji

⁵¹ Art. 177 Konstytucji. Przepis ten jest uzupełniony art. 1 § 2 usp, który przewiduje, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w sferze będącej poza zakresem właściwości sądów administracyjnych i wojskowych oraz Sądu Najwyższego.

⁵² Na przykład Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

⁵³ Niniejszy raport nie odnosi się do szczególnych regulacji mających zastosowanie do sędziów sądów wojskowych.

⁵⁴ Patrz np. art. 339 § 3, 345 §§ 3/4 i 356-363 kk; art. 654 § 1, pkt 1 i 647 § 1, pkt 3 kpk.

Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r., Sąd Najwyższy składa się z czterech izb: cywilnej, karnej, pracy, wojskowej, ubezpieczeń społecznych i spraw publicznych.

90. Działalność sądów administracyjnych reguluje ustawa o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r. i obejmują one 14 wojewódzkich sądów administracyjnych (pierwsza instancja) oraz Naczelny Sąd Administracyjny (druga instancja). Sądy administracyjne sprawują kontrolę nad zgodną z prawem działalnością administracji publicznej oraz orzekają w przypadku sporów pomiędzy organami samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz pomiędzy tymi organami a organami administracji rządowej.⁵⁵

91. Trybunał Konstytucyjny jest organem sądowym badającym kwestie zgodności ustaw, aktów normatywnych, umów międzynarodowych, celów oraz działalności partii politycznych z Konstytucją. Orzeka także w kwestiach skarg dotyczących naruszenia Konstytucji oraz realizuje inne cele zawarte w Konstytucji oraz w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.

92. W ostatnich latach miały miejsce dwie zasadnicze zmiany, które miały wpływ na funkcjonowanie sądownictwa w Polsce. Po pierwsze, w 2009 r., w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego asesory sądowi (tj. sędziowie z krótkim stażem zawodowym) mianowani przez Ministra Sprawiedliwości stracili możliwość orzekania w sprawach z uwagi na pełnienie funkcji sędziego. Mianowanie na asesora sądowego stanowiło zazwyczaj pierwszy etap kariery sędziowskiej, gdyż po trzech latach służby osoby takie zazwyczaj przechodziły do sądów rejonowych. Jednak nie było to automatyczne przejście, ponieważ asesory, tak jak kandydaci reprezentujący inne zawody prawnicze, musieli poddać się procedurze naboru na wolne stanowisko sędziego. Sytuacja mająca wpływ na strukturę sądownictwa uległa zmianie po 2009 r., kiedy to zniesiono instytucję asesora sądowego. Dostęp do zawodu sędziego jest również otwarty dla innych przedstawicieli zawodów prawniczych i aktywnie ubiegają się o niego przedstawiciele tych zawodów (np. radcy prawni, notariusze oraz przedstawiciele innych zawodów prawniczych).

93. Po drugie, zmieniono szereg kluczowych aktów prawnych. Dnia 28 marca 2012 r. weszła w życie Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych. Wprowadzone przez nią zmiany dotyczą: 1) nadzoru nad działalnością administracyjną sądów; 2) procedury przeprowadzania nominacji sędziowskiej; 3) procedury mianowania na stanowisko prezesa oraz wiceprezesa sądu; 4) wprowadzenia okresowej oceny pracy sędziego. Niektóre przepisy tej ustawy wejdą w życie 1 stycznia 2013 r. Dotyczą one podziału kompetencji pomiędzy dyrektora sądu a prezesa sądu w zakresie zarządzania sądem. Ponadto, dnia 3 maja 2012 r. weszła w życie Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. W celu zapewnienia prowadzenia postępowania w sposób szybki i skuteczny, USP nakłada na strony oraz uczestników postępowania obowiązek niezwłocznego poinformowania o wszystkich okolicznościach i dowodach w sprawie. W odniesieniu do postępowania karnego, trwa procedura legislacyjna mająca na celu nowelizację kodeksu postępowania karnego, a zwłaszcza w odniesieniu do wprowadzenia jawności posiedzeń sądu w pewnych sprawach (np. posiedzenia w trakcie których dochodzi do umorzenia postępowania przed rozprawą).

⁵⁵ Art. 1 i 2 Ustawy o ustroju sądów administracyjnych.

Niezawisłość sędziów

94. Zasada niezawisłości sędziów odzwierciedlona jest w Konstytucji. Przewiduje ona, że, w ramach pełnionego urzędu, sędziowie są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom.⁵⁶ Gwarancje konstytucyjne zapewniają niezawisłość sędziego⁵⁷, a mianowicie odpowiednie warunki pracy oraz wynagrodzenie stosownie do powagi urzędu oraz zakresu obowiązków; nieusuwalność; zakaz odwoływania lub zawieszania sędziów w pełnieniu obowiązków lub przenoszenia do innego sądu lub na inne stanowisko wbrew ich woli, z wyjątkiem sytuacji, gdy wynika to z decyzji sądu dyscyplinarnego lub prezesa sądu i jedynie w sytuacjach, o których mówi ustawa⁵⁸; zakaz członkostwa w partii politycznej, związkach zawodowych oraz prowadzenia działalności publicznej niezgodnej z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów; obligatoryjnego przejścia w stan spoczynku lub osiągnięcia wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku; immunitet sędziego.⁵⁹ Szczegółowe przepisy dotyczące statusu sędziego oraz dalsze gwarancje zawiera USP. Wyjątki od zasady wiązania sędziów wyłącznie przepisami Konstytucji oraz ustaw zawarte są w przepisach proceduralnych.⁶⁰ Ograniczają one zasadę niezawisłości jurysdykcyjnej sądu, w zakresie przewidzianym ustawą, ale zachowują zasadę swobody w dokonywaniu oceny materiału dowodowego.

95. W Polsce jest obecnie ok. 9 900 sędziów. Według strony rządowej, liczba etatów nie jest znacząca. Każdego roku od 200 do 300 osób uzyskuje nominację sędziowską. Wszyscy sędziowie wchodzi w skład jednolitego korpusu sędziowskiego. Struktura wydziałów oraz przydzielanie spraw zależy od doświadczenia sędziów oraz ich wiedzy.⁶¹

Nadzór nad działalnością administracyjną sądów.

96. W wyniku ostatniej reformy, działalność administracyjną sądów podzielono na dwie kategorie: 1) działania zapewniające właściwe techniczne, organizacyjne oraz finansowe warunki pracy sądów nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości oraz 2) działania zapewniające właściwe wewnętrzne funkcjonowanie sądów powiązane bezpośrednio z wymiarem sprawiedliwości. Obowiązki nadzorcze nad tymi ostatnimi zostały podzielone na: nadzór wewnętrzny sprawowany przez prezesów sądów oraz nadzór zewnętrzny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości poprzez podlegające mu służby nadzoru (w skład których mogą wchodzić sędziowie delegowani do Ministerstwa).⁶²

97. Nadzór wewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów apelacyjnych, a także sądów okręgowych i rejonowych funkcjonujących na terenie danej apelacji sprawowany jest przez prezesów sądów apelacyjnych. Nadzór wewnętrzny nad działalnością sądów okręgowych i sądów rejonowych funkcjonujących na terenie okręgu sądowego sprawowany jest przez prezesa sądu okręgowego. Nadzór wewnętrzny nad działalnością

⁵⁶ Art. 173 i 178 § 1 Konstytucji. Niezawisłość sędziego oznacza zarówno niezależność względem stron postępowania, jak i względem organów państwa.

⁵⁷ Patrz art. 178-181 Konstytucji.

⁵⁸ W przypadku reorganizacji systemu sądowego lub zmian granic sądowych rejonowych, sędziego można przenieść do innego sądu lub przenieść w stan spoczynku z zachowaniem pełnego wynagrodzenia – art. 180 ust. 5 Konstytucji.

⁵⁹ Art. 178 §§ 2/3, 180 §§ 1/2/4 i 181 usp.

⁶⁰ Na przykład w sprawach karnych, w przypadku uchylecia decyzji lub przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, opinie prawne oraz wskazówki sądu apelacyjnego w zakresie dalszego postępowania są dla sądu do którego sprawę skierowano wiążące. Patrz art. 441 ust. 3 i 442 ust. 3 kpk, art. 386 ust. 6 kpc.

⁶¹ Art. 22a § 1 usp.

⁶² Art. 8, 9 i 9a usp.

administracyjną sądów rejonowych sprawowany jest przez prezesów tych sądów. Nadzór obejmuje m.in. analizę skuteczności postępowań w konkretnych sprawach, sprawowanie kontroli nad sekretariatami wydziałów sądów, badanie prawidłowości przydzielania spraw oraz zapewnienie równego podziału pracy. Nadzór może obejmować wizytację (obejmującą całość działań administracyjnych sądu lub wydziału sądu) oraz lustrację (ograniczoną do wybranych zagadnień z zakresu działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu).⁶³ W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, prezes sądu apelacyjnego może wydać zalecenie lub skierować uwagę na piśmie do prezesa sądu niższej instancji. Takie uprawnienia przysługują także prezesom sądów okręgowych w stosunku do prezesów/wiceprezesów sądów rejonowych. Prezesi sądów okręgowych i apelacyjnych mogą ponadto badać skargi dotyczące działalności administracyjnej sądów na terenie podlegającej im jurysdykcji.⁶⁴

98. Nadzór zewnętrzny obejmuje analizę oraz ocenę poprawności oraz skuteczności ww. nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów, a także dokonywanie czynności koniecznych z punktu widzenia naruszeń w działalności administracyjnej sądów lub z uwagi na wykonywanie zadań związanych z reprezentowaniem Polski przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (np. wskazywanie sądom nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu wskazanych w orzeczeniach ETPC lub występowanie do sądów o przekazanie orzeczeń w celu ich zaprezentowania w oficjalnym stanowisku przed ETPC).⁶⁵ W przypadku znaczących nieprawidłowości Minister Sprawiedliwości może zarządzić lustrację sądu lub jego wydziału, lub też działań nadzorczych wykonywanych przez prezesa sądu. W uzasadnionych przypadkach Minister może upomnieć prezesa lub wiceprezesa sądu na piśmie. Minister opracowuje ogólne wytyczne dotyczące sprawowania nadzoru nad sądami.

99. GET uznaje konstytucyjną niezawisłość polskiego sądownictwa wobec władzy wykonawczej i ustawodawczej. Ponadto, ostatnie zmiany w usp jeszcze bardziej ograniczyły udział Ministra Sprawiedliwości w kwestiach o charakterze czysto sędziowskim. GET dostrzega rolę, jaką w dalszym ciągu pełni Minister Sprawiedliwości, o której w żaden jednak sposób nie można powiedzieć, że wpływa na niezawisłość sędziowską. Szczególne znaczenie ma fakt, że Minister Sprawiedliwości nie może już badać poszczególnych spraw, ani wpływać na nie, jak to było praktykowane w przeszłości. Istnieją także istotne zakazy dotyczące aktywności politycznej sędziego mogącej narazić na szwank jego niezawisłość.

Organy konsultacyjne i decyzyjne

100. Sędziowskie organy konsultacyjne i decyzyjne obejmują Krajową Radę Sądownictwa (KRS), zgromadzenia sędziów (organy samorządu sędziowskiego) oraz kolegia sędziowskie utworzone przy różnych sądach – z których wszystkie zaangażowane są m.in. w proces mianowania oraz awansowania sędziów.

101. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, KRS stoi na straży niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. W skład KRS wchodzi Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz osoba wyznaczona przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych, 4

⁶³ Art. 37b ust. 1-2 usp.

⁶⁴ Art. 41b usp.

⁶⁵ Art. 37f usp.

członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Kadencja członków KRS trwa 4 lata, z możliwością jednokrotnego przedłużenia. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 12 maja 2011 r. określa szeroki zakres kompetencji przyznanych KRS, m.in. weryfikowanie kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego oraz na stanowiska w sądach powszechnych, administracyjnych, wojskowych, przedkładanie Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosków o mianowanie sędziego, przyjmowanie zbioru zasad zawodowej etyki sędziowskiej oraz zapewnianie ich przestrzegania. KRS podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym. Od uchwał w konkretnych sprawach zasadniczo przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego z powodu niezgodności z prawem uchwały KRS.

Nabór, kariera zawodowa oraz warunki służby

Wymogi naboru

102. Kandydaci na stanowisko sędziego muszą spełniać wymogi określone w USP. W związku z tym, na stanowisko sędziego sądu rejonowego może zostać mianowana osoba mająca polskie obywatelstwo, której przysługuje pełnia praw obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, posiada wyższe wykształcenie prawnicze i uzyskała tytuł magistra prawa w Polsce lub jest absolwentem wyższej uczelni uznawanej w Polsce, jest dobrego zdrowia, ukończyła 29 lat, złożyła egzamin sędziowski lub prokuratorski lub pracowała jako asystent prokuratorski przez co najmniej trzy ostatnie lata.⁶⁶ Ponadto, na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany sędzia sądu administracyjnego lub wojskowego lub osoba posiadająca tytuł naukowy profesora lub doktora habilitowanego, a także przedstawiciel innego zawodu prawniczego (prokurator, adwokat, radca prawny lub notariusz) oraz inne osoby wskazane w usp.⁶⁷

103. Na stanowisko sędziego sądu okręgowego lub sędziego sądu apelacyjnego może zostać mianowany sędzia sądu rejonowego lub wojskowego sądu garnizonowego, który zajmował swoje stanowisko lub stanowisko prokuratora przez, odpowiednio, co najmniej 4 i 6 lat.⁶⁸ Ponadto, tak jak w przypadku sędziego sądu rejonowego, na stanowisko sędziego sądu okręgowego lub sędziego sądu apelacyjnego może być powołany sędzia sądu administracyjnego lub wojskowego, przedstawiciel innego zawodu prawniczego oraz inne określone osoby.⁶⁹ Te same zasady odnoszą się do kandydatów na sędziego sądu administracyjnego, z tą różnicą, że wymagane jest rozległe i specjalistyczne doświadczenie zawodowe. Oprócz spełniania kryteriów określonych dla sędziów sądów powszechnych z dłuższym stażem zawodowym, kandydat na sędziego Sądu Najwyższego musi mieć przynajmniej dziesięcioletnie doświadczenie zawodowe i wykazywać się specjalistyczną wiedzą prawniczą na wysokim poziomie.⁷⁰

Procedura mianowania

104. Sędziowie powoływani są na czas nieokreślony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS.⁷¹ USP określa procedurę powoływania, która jest podobna w przypadku

⁶⁶ Art. 61 § 1, pkt 1-7 usp.

⁶⁷ Art. 61 § 2, pkt 1-5 usp.

⁶⁸ Art. 63 ust. 1 i 64 ust. 1 usp.

⁶⁹ Art. 63 § 2 i 64 § 2 usp.

⁷⁰ Art. 22 ust. 1 pkt 4 i 6 Ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁷¹ Art. 179 Konstytucji i art. 55 § 1 usp.

sędziów sądów powszechnych i sądów administracyjnych.⁷² Z wyjątkiem przypadków, gdy stanowisko obsadzone jest w drodze przeniesienia sędziego z sądu tej samej właściwości, każdy wolny etat jest niezwłocznie ogłaszany przez Ministra Sprawiedliwości w Dzienniku Urzędowym.⁷³ Zgłoszenia są przedstawiane prezesom sądów okręgowych lub apelacyjnych, którzy oceniają kwalifikacje kandydatów i przedstawiają odpowiednich kandydatów kolegiom w sądach.⁷⁴ Kryteria dla dokonywania takiej oceny określa ustawa. Kandydat na stanowisko sędziego musi przedstawić informację o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego, zaświadczenie, że jest zdolny do pełnienia funkcji sędziego i że stan jego zdrowia na to pozwala oraz oświadczenie lustracyjne (odnosi się tylko do osób urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r.)

105. Kolegium sądu wyraża opinię na temat każdego kandydata i przedstawia ją zgromadzeniu ogólnemu sędziów. Zgromadzenie głosuje w sprawie każdego kandydata, a wyniki tego głosowania przedstawiane są KRS. KRS sprawdza kandydatów i podejmuje uchwałę na korzyść określonego kandydata, która przedstawiana jest Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Akt Prezydenta Rzeczypospolitej powołujący na do pełnienia urzędu sędziego wskazuje dokładne miejsce pełnienia służby (siedzibę) przez tego sędziego.⁷⁵ Taka sama procedura ma zastosowanie także w przypadku awansowania sędziego na wyższe stanowisko.

106. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wyznaczani są przez Prezydenta Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez stosowne zgromadzenia ogólne sędziów.⁷⁶ Procedura wyznaczania sędziów Sądu Najwyższego jest podobna do powyższej procedury, z wyjątkiem tego, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia kandydatów właściwej izbie Sądu Najwyższego.⁷⁷ W przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego, odpowiednich kandydatów przedstawia KRS zgromadzenie ogólne.⁷⁸

107. Piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest wybieranych przez Sejm spośród osób wyróżniających się znajomością prawa.⁷⁹ Kandydaci spełniający wymogi określone dla sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego zgłaszani są przez co najmniej 50 posłów lub przez Prezydium Sejmu⁸⁰ i są mianowani na dziewięcioletnią kadencję, bez możliwości ponownego wyboru. Prezes i Wiceprezes Trybunału mianowani są przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez zgromadzenie ogólne sędziów Trybunału.⁸¹

108. GET pochwała znaczące zmiany, jakie zaszły w procedurze naboru i mianowania sędziów, która obecnie pozostaje całkowicie w gestii sądownictwa (przed marcem 2012 Minister Sprawiedliwości mógł wyrażać opinie o poszczególnych kandydatach oraz proponować odpowiednich kandydatów bezpośrednio KRS). Jednocześnie GET niepokoi

⁷² Zgodnie z art. 29 ustawy o ustroju sądów administracyjnych procedury powoływania na stanowisko sędziego sądu powszechnego przewidziane w USP, mają zastosowanie do sędziów sądów administracyjnych.

⁷³ Art. 55 §§ 3/4 usp.

⁷⁴ Art. 57a USP. W ciągu 7 dni, osoba, której zgłoszenie nie zostało rozpatrzone może zgłosić pisemne zastrzeżenie właściwemu prezesowi sądu – patrz art. 57 § 2a usp.

⁷⁵ Art. 55 § 3 usp.

⁷⁶ Art. 183 (3) i 185 Konstytucji.

⁷⁷ Art. 24 Ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁷⁸ Art. 5 i 56 ust. 2 usp.

⁷⁹ Art. 194 (1) Konstytucji.

⁸⁰ Art. 5 of Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

⁸¹ Art. 194 (2) Konstytucji.

się informacjami na temat mianowania nieuczciwych osób.⁸² Pomimo, że władze stwierdzają, że procedura mianowania obejmuje przeprowadzenie wobec kandydata na sędziego wywiadu środowiskowego⁸³, GET zachęca władze RP do dalszej refleksji na temat tego w jaki sposób zminimalizować ryzyko mianowania na stanowisko sędziego osób niedojrzałych lub nieuczciwych, które mogłyby potencjalnie angażować się w działania korupcyjne, przede wszystkim poprzez kontrolę uczciwości, która wykraczałaby poza ramy wywiadu środowiskowego.

Ocena i planowanie rozwoju zawodowego

109. W wyniku ostatnich zmian w usp wprowadzono system oceny pracy sędziego oraz planowanie jego rozwoju zawodowego. Tak więc praca sędziego podlega obecnie ocenie z punktu widzenia: 1) skuteczności, efektywności oraz organizacji pracy w zakresie prowadzenia spraw oraz wykonywania obowiązków; 2) kultury w miejscu pracy, w tym kultury osobistej oraz poszanowania praw stron oraz uczestników postępowania; 3) sposobu formułowania wypowiedzi w momencie wydawania lub uzasadniania wyroków; oraz 4) rozwoju zawodowego. Rodzaj oraz złożoność spraw, obowiązki oraz funkcje przypisane sędziemu, ilość pracy oraz warunki, w jakich wykonuje tę pracę są także brane pod uwagę.⁸⁴

110. Ocena pracy dokonywana jest podczas wizytacji w wydziale sądu (co cztery lata) przez osoby wyznaczone do zarządzania sądami i nadzorowania ich działalności administracyjnej (sędziowie wizytatorzy). Prezes sądu przedstawia wyniki oraz wnioski z oceny sędziemu oraz opracowuje na ich podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego na okres nie krótszy niż 4 lata. Sędzia może złożyć uwagi na piśmie, które zostaną właściwie rozpatrzone, a następnie prezes sądu nadzorującego, a w przypadku sądu apelacyjnego – prezes innego sądu apelacyjnego – przygotowuje ostateczne podsumowanie. Kryteria oceny, tryb przeprowadzenia oceny oraz wskazówki dotyczące opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego wynikają z rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości opracowanych po zasięgnięciu opinii KRS. Obowiązkowy jest udział każdego sędziego w sporządzaniu oraz realizowaniu swojego programu rozwoju zawodowego.⁸⁵

Przeniesienie sędziego

111. Przeniesienie sędziego na inne stanowisko może nastąpić jedynie za jego zgodą, z wyjątkiem przypadków, gdy likwidacja stanowiska spowodowana jest zmianą w organizacji sądów, nawiązaniem przez sędziów relacji rodzinnych lub małżeńskich, karą dyscyplinarną, lub decyzją sądu dyscyplinarnego, jeśli jest to niezbędne, w przedmiocie powagi tego stanowiska.⁸⁶ Decyzje o przeniesieniu wydaje Ministerstwo Sprawiedliwości i podlegają one zaskarżeniu przed Sądem Najwyższym. Sędzia, jeżeli wyrazi na to zgodę, może być delegowany przez Ministra Sprawiedliwości do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie powszechnym lub administracyjnym tego samego lub niższego szczebla lub, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wyższego szczebla, w Sądzie Najwyższym lub do wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub podlegającej mu jednostce, w KRS, do wykonywania czynności lub

⁸² Dwa przytoczone przykłady dotyczyły aplikantów sędziowskich, z których jeden dopuścił się oszustwa, a drugi wybryku chuligańskiego na stadionie piłkarskim. Obydwaj zostali w wyniku tego zwolnieni z urzędu.

⁸³ Patrz art. 58 usp.

⁸⁴ Art. 106a usp.

⁸⁵ Art. 106c i 106d usp.

⁸⁶ Art. 75 usp.

prowadzenia szkoleń w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, bądź też pełnienia obowiązków w międzynarodowej sądowej organizacji o charakterze ponadnarodowym lub pozarządowym.⁸⁷ Sędzia sądu rejonowego, okręgowego lub apelacyjnego może także być delegowany przez prezesa sądu apelacyjnego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie tego samego, lub w niektórych wypadkach wyższego, szczebla.⁸⁸ Takie same zasady mają zastosowanie w odniesieniu do sędziów sądów administracyjnych.⁸⁹

Zakończenie służby i zwolnienie z urzędu

112. Zakończenie aktywnej służby sędziowskiej – bez rozwiązania stosunku pracy – następuje w wyniku przejścia sędziego w stan spoczynku. Zgodnie z art. 180 ust. 3 Konstytucji, sędzia może przejść w stan spoczynku w wyniku choroby lub utraty sił uniemożliwiającej mu wykonywanie obowiązków. Stosowne procedury określono w ustawie USP. W związku z tym, sędzia może przejść w stan spoczynku w wieku 65 lat, o ile nie złoży przed Ministrem Sprawiedliwości oświadczenia o woli pełnienia urzędu i nie dostarczy stosownego zaświadczenia o stanie zdrowia; w takim wypadku sędzia może zajmować swoje stanowisko do ukończenia 70 lat.⁹⁰

113. Sędzia może przejść w stan spoczynku na swój wniosek, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, w wieku 55 lat w przypadku kobiety, pod warunkiem, że wykonywała zawód sędziego lub prokuratora przez co najmniej 25 lat oraz w wieku 60 lat w przypadku mężczyzny, pod warunkiem, że pełnił podobne funkcje przynajmniej przez ostatnie 30 lat. Sędzia może także przejść w stan spoczynku w związku z chorobą, kalectwem lub rocznym zwolnieniem lekarskim, a także ze względu na zmiany organizacyjne w strukturze sądu lub granicach okręgu. W takich sytuacjach sędzia w stanie spoczynku ma prawo powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko lub na nowe równorzędne stanowisko, jeżeli ustąpiły powody przejścia w stan spoczynku. W takim wypadku, sędzia w stanie spoczynku składa wniosek do KRS, a w przypadkach, gdy przejście w stan spoczynku wiązało się z problemami zdrowotnymi wnioskowi powinno towarzyszyć zaświadczenie lekarskie potwierdzające jego/jej zdolność do wykonywania obowiązków sędziego. W przypadku odmownej decyzji KRS, sędzia w stanie spoczynku może się od niej odwołać do Sądu Najwyższego.⁹¹ Jeżeli sędzia, który przeszedł w stan spoczynku w wyniku zmian organizacyjnych w sądzie lub zmiany właściwości terytorialnej sądu, wyrazi na to zgodę, może on być wyznaczony do pełnienia obowiązków sędziego wizytatora w Ministerstwie Sprawiedliwości lub w sądzie.⁹² Strona rządowa wskazuje, że w Ministerstwie Sprawiedliwości obecnie brak jest takich sędziów wizytatorów.

114. Stosunek służbowy sędziego ulega rozwiązaniu w wyniku jego rezygnacji lub utraty polskiego obywatelstwa. Sędziego można zwolnić z urzędu w przypadku prawomocnej decyzji sądu dyscyplinarnego w sprawie jego zwolnienia lub prawomocnej decyzji sądu o pozbawieniu sędziego przysługujących mu praw obywatelskich lub zakazie zajmowania stanowiska sędziego.⁹³

⁸⁷ Art. 77 usp. Zgodnie z art. 77 ust. 2b usp, sędzia nie może pełnić swojej funkcji jeżeli jest delegowany do wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub podlegającej mu bądź nadzorowanej przez nie jednostce.

⁸⁸ Art. 77 § 8 i 9 usp.

⁸⁹ Art. 29 usa, w sprawach nieuregulowanych, zastosowanie mają odpowiednie przepisy USP.

⁹⁰ Art. 69 usp.

⁹¹ Art. 74 § 2 usp.

⁹² Art. 105 usp.

⁹³ Art. 68 usp.

Wynagrodzenie i dodatki

115. W odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, wynagrodzenie i dodatki regulują art. 91 i 91a ustawy USP. Na ich podstawie wynagrodzenie sędziów zajmujących równoważne stanowiska zależy od stażu pracy oraz pełnionych funkcji. Średnie wynagrodzenie w drugim kwartale poprzedzającego roku ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym stanowi bazę dla obliczania wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku. Wynagrodzenie zasadnicze określone jest w stawkach, które oblicza się poprzez zwielenokrotnienie powyższej kwoty bazowej.⁹⁴ Sędziom przysługują także dodatki funkcyjne oraz dodatek stażowy w wysokości 5% wynagrodzenia zasadniczego, począwszy od szóstego roku pełnienia służby, który wzrasta o 1 % rocznie, aż do osiągnięcia 20%.

116. Roczne wynagrodzenie brutto sędziego na początku kariery zawodowej wynosi ok. 80.000 PLN/19.200 EUR, podczas gdy wynagrodzenie sędziego sądu apelacyjnego w dziesiątej (najwyższej) stawce i dodatku stażowym wynosi, w zależności od pełnionej funkcji, od 161.400 PLN/ok. 38.736 EUR do 207.200 PLN/ok. 49.728 EUR. W odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego, wynagrodzenie oraz dodatki reguluje Ustawa o Sądzie Najwyższym. Roczne wynagrodzenie brutto takich sędziów wynosi ok. 240.000 PLN/57.600 EUR.

117. Sędziom przysługują następujące przywileje: (1) wynagrodzenia sędziów zwolnione są ze składek na ubezpieczenia społeczne⁹⁵; (2) pożyczki mieszkaniowe dostępne są na korzystnych warunkach⁹⁶; (3) dodatki wahające się pomiędzy 100% a 400% miesięcznego wynagrodzenia, przyznawane co 5 lat sędziom, których doświadczenie zawodowe wynosi co najmniej 20 lat⁹⁷; (4) sędziom delegowanym do pracy poza ich miejscem zamieszkania zapewniony jest zwrot wydatków w związku z podróżą i zakwaterowaniem. Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury uprawnieni są do świadczeń zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2009 r.

118. Jeśli chodzi o kwestię kontroli nad zgodnym z prawem wykorzystaniem tych świadczeń, to strona rządowa twierdzi, że kontrola publiczna jest możliwa na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji, który zapewnia prawo obywateli do uzyskania informacji na temat organów publicznych oraz na temat osób sprawujących funkcje publiczne. Ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. oraz o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. stanowią ponadto, że wszelkie informacje na temat spraw publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi są jawne i dostępne na określonych w nich warunkach.

Zarządzanie sprawami i postępowanie przed sądem

Przydzielanie spraw

⁹⁴ Na przykład sędzia podejmujący zatrudnienie w sądzie rejonowym uprawniony jest do wynagrodzenia zasadniczego w pierwszym stopniu zaszerogowania. Tabela przedstawiająca stawki i mnożniki stanowi załącznik do USP.

⁹⁵ Na podstawie art. 91 § 9 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.

⁹⁶ Na podstawie art. 96 Ustawy o finansach publicznych oraz Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu planowania i wykorzystania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków z dnia 11 kwietnia 2003 r.

⁹⁷ Dokładny procent dodatku zależy od wysługi lat – patrz art. 92 ust. 3 usp.

119. Sprawy przydzielane są zgodnie z zasadami zawartymi w kodeksie postępowania karnego⁹⁸ (w przypadku spraw karnych), Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości „Regulamin urzędowania sądów powszechnych” z dnia 23 lutego 2007 r. (dla spraw cywilnych i określonych spraw karnych, np. w przypadku postępowań przyspieszonych prowadzonych na skutek ujęcia sprawcy na gorącym uczynku), Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej „Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych” z dnia 18 września 2003 r. (dla spraw administracyjnych) oraz Rozporządzeniu Sądu Najwyższego.⁹⁹ Wśród nich są zasady dotyczące przydzielania spraw według ich wpływu, porządku alfabetycznego sędziów w danym wydziale/sądzie, specjalizacji oraz zakresu obowiązków sędziego, podziału pracy oraz niezmienności składu orzekającego. Dodatkowe zasady mogą ustalić kolegia sądów. Sprawy przydzielane są przez przewodniczących wydziałów lub prezesów sądów. Formowanie składów orzekających w drodze losowania regulują oddzielne ustawy.¹⁰⁰

120. W drodze nowelizacji usp z 2011 r. wprowadzone zostały dodatkowe zasady podziału obowiązków w sądach. Tym samym, w przypadku sądów okręgowych i rejonowych funkcjonujących w danym okręgu sądowym, prezes sądu apelacyjnego lub prezes sądu okręgowego, po konsultacjach z kolegium danego sądu ustala przed końcem listopada każdego roku podział zadań, w tym: 1) przydziela sędziów i referendarzy sądowych do wydziału sądu i określa zakres ich obowiązków; 2) określa zasady przydzielania spraw, o ile zasady takie nie zostały już określone gdzie indziej; 3) określa zasady wyznaczania zastępstw sędziów i referendarzy sądowych, z uwzględnieniem specjalizacji sędziów, z uwagi na potrzebę zapewnienia m.in. efektywności postępowania oraz równego podziału pracy.¹⁰¹ Nie istnieje elektroniczny system przydzielania spraw sędziom. Sędzia, który w wyniku ponownego podziału zadań ma inny zakres obowiązków może się odwołać do kolegium sądu apelacyjnego.¹⁰²

Zasada rozpatrywania spraw bez zbędnej zwłoki

121. Art. 45 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do uczciwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy, bez zbędnej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd. Stosowne unormowania zawierają także kodeks postępowania karnego oraz kodeks postępowania cywilnego.¹⁰³ Ponadto Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki z dnia 17 czerwca 2004 r. ustanawia zasady oraz tryb składania oraz rozpoznawania skargi strony w przypadku naruszenia takiego prawa na skutek działania sądu lub braku takiego działania. Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio w przypadku, gdy na skutek działania lub braku działania ze strony sądu lub komornika, prawo strony do wykonania decyzji sądu bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone.

⁹⁸ Art. 351 §§ 1 i 2 kpk.

⁹⁹ Zgodnie z załącznikiem do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r.

¹⁰⁰ Na przykład w sprawach karnych formowanie składów orzekających w drodze wyboru lub głosowania dokonywane jest na podstawie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2003 r. i ma zastosowanie do spraw, w których akt oskarżenia zawiera zarzuty karne podlegające karze pozbawienia wolności do 25 lat lub dożywocia.

¹⁰¹ Art. 22a usp.

¹⁰² Art. 22 ust. 5 usp.

¹⁰³ Art. 348 kpk; art. 366 § 2 kpc. Władze informują, że w dniu 3 maja 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta zmienia w szczególności art. 6 wprowadzając § 2, zgodnie z którym strony i uczestnicy postępowania są zobowiązani do przytoczenia wszystkich faktów i dowodów bez zbędnej zwłoki w celu zapewnienia skutecznego i szybkiego postępowania.

122. Stała i okresowa kontrola postępowań przed sądem, w tym analizowanie konkretnych spraw z punktu widzenia przewlekłości dokonywana jest przez prezesów sądów w ramach nowego systemu nadzoru nad sądami. Dotychczas, dodatkowe gwarancje zapewniało także Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości¹⁰⁴, które pozwalało na dokonywanie stałej lub okresowej oceny skuteczności postępowań prowadzonych przed sądem, w tym także badanie poszczególnych spraw.¹⁰⁵ To rozporządzenie już nie obowiązuje, zostanie ono zastąpione nowym rozporządzeniem, które jest obecnie przygotowywane.

Zasada jawności rozprawy

123. Zasada jawności rozprawy zawarta jest we wspomnianym wyżej art. 45 Konstytucji. Wyjątki są możliwe jedynie ze względów moralności, bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego lub ochrony prywatności strony lub z innych ważnych powodów odnoszących się do interesu prywatnego. Ogłaszanie orzeczeń jest jawne. Dalsze przepisy zawarte są w kpk¹⁰⁶ i kpc.¹⁰⁷ Oprócz podstaw wymienionych w Konstytucji, w postępowaniu karnym rozprawa jest niejawną, jeżeli dotyczy zastosowania środka zabezpieczającego lub zakończenia postępowania z uwagi na nieczytelność sprawcy (np. w przypadku, gdy ma on poważne zaburzenia psychiczne¹⁰⁸). W przypadku, gdy przynajmniej jeden z oskarżonych jest młodocianym przestępcą lub świadkiem poniżej 15 roku życia w momencie przesłuchania, wyłącza się jawność całości lub części postępowania.¹⁰⁹ Sprawy o zniesławienie i pomówienie rozpatrywane są za zamkniętymi drzwiami, chyba że pokrzywdzony wcześniej wystąpi z wnioskiem o jawność rozprawy.

124. W postępowaniu cywilnym rozprawy niejawną przewidziane są dla (1) spraw małżeńskich, o ile strony nie zażądają jawności, a sąd będzie przekonany, że jest to możliwe z moralnego punktu widzenia; (2) sprawy opiekuńcze, w przypadku, gdy wymaga tego wzgląd na dobro małoletniego; oraz (3) sprawy handlowe uwzględniające tajemnicę handlową lub przemysłową. Ponadto, szereg ustaw specjalnych, takich jak Ustawa o świadku koronnym z dnia 25 czerwca 1997 r., Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r. oraz Ustawa o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów z dnia 18 października 2006 może także zawierać listy spraw wycofanych z zakresu zasady jawności rozprawy.

Zasady etyczne i kodeks postępowania

125. Oprócz Konstytucji, zasady etyki oraz główne wartości systemu sądowego zapisane są w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych. Art. 82 i 82a tej ustawy nakazują sędziom następujące zasady postępowania: działanie zgodnie z przysięgą, ochrona godności urzędu sędziowskiego, unikanie wszystkiego, co mogłoby zaszkodzić godności sędziego lub zmniejszyć zaufanie do jego bezstronności, podnoszenie kwalifikacji zawodowych i uczestnictwo w szkoleniach oraz innych formach doskonalenia zawodowego.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu sprawowania kontroli nad działalnością administracyjną sądów z dnia 25 października 2002 r.

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 9 i 37 ust. 4 usp.

¹⁰⁶ Art. 355, 359, 360 ust. 1, 2, 3 oraz art. 364 ust. 1 i 2 kpk.

¹⁰⁷ Art. 9 ust. 1, 148 ust. 1, 152, 153 ust. 1 i 2, 427, 575¹ kpc.

¹⁰⁸ Na podstawie art. 359 ust. 1 kpk.

¹⁰⁹ Art. 360 ust. 3 kpk.

126. Zgodnie z Ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa, przyjęcie zasad regulujących etykę zawodową sędziów oraz sprawowanie kontroli nad stosowaniem się sędziów do tych zasad leży w gestii KRS. Po przeprowadzeniu konsultacji z sędziami Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych, dnia 19 lutego 2003 r., w drodze uchwały¹¹⁰ KRS przyjęła „Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów” i jest on dostępny na jej stronie internetowej.¹¹¹ Zbiór składa się z 3 rozdziałów i 22 paragrafów i zawiera m.in. następujące zasady/aspekty: niezawisłość, bezstronność w ujęciu ogólnym, bezstronność i postępowanie sędziów w trakcie służby, bezstronność oraz postępowanie sędziego poza służbą, inne zajęcia zawodowe sędziego, równość oraz dochowanie staranności. Zasady te mają zastosowanie także do sędziów w stanie spoczynku.

127. Ponieważ zasady etyki nie mogą regulować zachowań sędziego w każdym aspekcie, uzupełniają go uchwały przyjęte przez KRS. Uchwała może także stanowić wykładnię poszczególnych przepisów zbioru zasad etyki (dotychczas przyjęto trzy takie uchwały dotyczące: udzielania porad prawnych przez sędziów w stanie spoczynku, zakupu nieruchomości oraz majątku ruchomego na aukcjach komorniczych przez członków rodziny sędziego oraz ingerowaniu przez sędziego w postępowanie rekrutacyjne w celu przyjęcia na uczelnię jego dzieci).

128. Nie ma ogólnej definicji konfliktu interesów. Ramy prawne dla zapobiegania konfliktom interesów sędziów oraz ich rozwiązywania zawarte są w odpowiednich przepisach (1) kpc, kpk i usp, w zakresie wyłączenia sędziów z prowadzenia danych spraw; (2) usp w zakresie dodatkowych działalności sędziów oraz oświadczeń majątkowych, a także w zakresie obowiązku powiadamiania prezesa nadzornego sądu o fakcie bycia stroną lub uczestnikiem jakiegokolwiek postępowania przed sądem; oraz (3) Zbiorze zasad etyki zawodowej sędziów.

129. GET dostrzega znaczenie Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów oraz uchwał KRS, które mają na celu wyznaczenie standardów uczciwości oraz postępowania, do których muszą stosować się sędziowie, pomoc sędziom w stosowaniu tych norm oraz informowanie opinii publicznej o postawie, jakiej powinna się spodziewać od sędziego. Jednak istniejące zasady etyki wydają się zbyt ogólne i nie uwzględniają w sposób dostateczny i spójny niektórych zagrożeń korupcyjnych, a zwłaszcza nie usiłują one definiować konfliktu interesów ani nie oferują stosownych sposobów rozwiązywania konfliktów. Dlatego też, zapobiegawcza rola Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów oraz uchwał KRS wydaje się być marginalna. GET ma zdecydowane przekonanie o tym, że zasady etyki należy uzupełnić, tak aby zawierały one precyzyjną definicję oraz dalsze pisemne wskazówki dotyczące pojęcia konfliktu interesów, w tym praktyczne przykłady, a także dotyczące kwestii powiązanych, takich jak przyjmowanie darowizn czy innych korzyści, niełączenia stanowisk oraz działalności dodatkowej. Aby zapewnić całościową strukturę regulującą kwestie etyczne oraz podnieść świadomość sędziów, **GRECO zaleca uzupełnienie „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów”, poprzez wprowadzenie właściwych wytycznych w odniesieniu do konfliktu interesów (np. definicje lub rodzaje) oraz związanych z tym kwestii (w tym głównie przyjmowanie**

¹¹⁰ Uchwała Nr 16/2003 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia zbioru zasad etyki zawodowej sędziów.

¹¹¹ <http://www.krs.pl/>

prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk, dodatkowa działalność). Ponadto, strona rządowa może także chcieć rozważyć wprowadzenie przejrzystej definicji ustawowej wskazującej okoliczności mogące wywołać konflikt interesów.

Zapobieganie lub ograniczanie niektórych działań

Niełączenie stanowisk i działalność dodatkowa

130. Na podstawie art. 86 usp, sędzia nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem działalności naukowo-dydaktycznej lub podejmować pracy, która mogłaby kłócić się z wykonywaniem przez niego obowiązków, osłabić zaufanie do jego niezawisłości lub zaszkodzić powadze zawodu sędziego. O dodatkowym zatrudnieniu informuje się prezesa sądu (lub Ministerstwo Sprawiedliwości w przypadku prezesa sądu).

131. Ponadto, sędzia nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego lub spółdzielni, fundacji prowadzącej działalność gospodarczą, posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego, prowadzić działalności gospodarczej jednoosobowo lub wspólnie z innymi osobami, sprawować funkcji kierowniczej ani występować jako przedstawiciel lub pełnomocnik w przypadku takiej działalności. Przepisy te mają zastosowanie także wobec sędziów w stanie spoczynku.

Wyłączenie sędziego od udziału w sprawie

132. Podstawy wyłączenia sędziego od sprawy zawarte są w kpk i kpc.¹¹² Obejmują one sytuacje m.in. gdy sędzia lub jego/jej współmałżonek jest stroną postępowania lub jest z tą osobą spokrewniona z uwagi na więzy krwi lub małżeństwo, bezpośrednio lub pośrednio, poprzez przysposobienie, opiekę lub kuratelę, w przypadku gdy sędzia występował jako pełnomocnik lub radca prawny jednej ze stron lub prowadził postępowanie przygotowawcze lub mediację, lub uczestniczył w podjęciu decyzji podlegającej odwołaniu lub wydał decyzję, która została następnie uchylona lub zakwestionowana.

133. Niezależnie od ww. podstaw, sąd może wyłączyć sędziego na jego wniosek lub na wniosek strony, w przypadku, gdy istnieją uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności sędziego. GET został poinformowany o tym, że sędziowie wyłączają się zwyczajowo – według pewnych danych szacunkowych, nadmiernie – ze spraw potencjalnie stanowiących konflikt interesów. W przypadku niezgłoszenia takiego faktu przez sędziego i dalszego udziału w sprawie, wobec sędziego można wszcząć postępowanie dyscyplinarne.

Darowizny

134. Nie ma szczegółowych zasad określających przyjmowanie darowizn w przypadku sędziów. Władze wskazują w tym zakresie przepisy o przekupstwie zawarte w art. 228 kk, które zabraniają przyjmowania korzyści materialnych lub osobistych lub obietnic takich korzyści, w związku z pełnieniem funkcji publicznej (w tym także przez sędziów). Ponadto, władze wskazują na paragraf 19 Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów, zgodnie z którym sędzia nie może przyjmować żadnych korzyści, które mogłyby wydawać

¹¹² Art. 40 §§ 1 i 3, 41 § 1, 42 §§ 2 i 4 kpk; art. 48 §§ 1 i 3, art. 49, art. 52 §§ 1 i 2 kpc.

się próbą wpływania na jego osobę i musi on zadbać o to, aby takie korzyści nie były też przyjmowane przez jego bliskich.

135. Sędziowie, z którymi spotkał się GET przyznali, że nie jest dla nich dopuszczalne przyjmowanie darowizn oraz że nieodłącznym elementem statusu sędziego jest zachowanie nienagannego charakteru oraz zachowanie niezawisłości (a także aby być tak postrzegany). Jednakże GET chciałby podkreślić, że przy braku szczegółowej regulacji ustawowej, kwestia ta powinna być uregulowana bardziej szczegółowo w ramach dalszego udoskonalania Zbioru zasad etyki, zgodnie z powyższymi zaleceniami, tak aby zapewnione były kompleksowe i przejrzyste zasady zachowania sędziego, o których wiedzieliby nie tylko sami sędziowie, ale także opinia publiczna.

Ograniczenia po zakończeniu pracy zawodowej

136. Nie istnieją ograniczenia po zakończeniu pracy zawodowej, które miałyby zastosowanie wobec sędziów. Zgodnie z wypowiedziami przedstawicieli zawodu, nie jest to rzadkie, że sędziowie opuszczają urząd, aby podjąć pracę w sektorze prywatnym, np. jako adwokaci lub doradcy, mając możliwość uzyskania lepszych zarobków. GET wyraża obawę, że w takich sytuacjach sędziowie mogą być narażeni na konflikt interesów mając na uwadze przyszłe zatrudnienie poza sądem lub też mogą przyjąć takie zatrudnienie wykorzystując w niewłaściwy sposób pełniony do tej pory urząd sędziego. Chociaż oczywiste jest, że sędziowie po zakończeniu wykonywania zawodu powinni mieć możliwość kontynuowania praktyki w zakresie stosowania prawa, to jednak GET zachęca stronę rządową do zastanowienia się nad koniecznością wprowadzenia stosownych przepisów/wytycznych odnoszących się do sytuacji przechodzenia sędziów do sektora prywatnego, których celem byłoby uniemożliwienie konfliktu interesów.

Kontakty z osobami trzecimi, informacje poufne

137. Komunikowanie się sędziego z osobą trzecią w konkretnej sprawie poza procedurą określają prawie identyczne przepisy Rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości przyjęte w odniesieniu do sądów powszechnych i administracyjnych.¹¹³ W związku z tym, spotkanie się z klientami należy do przywilejów prezesów sądów, podczas gdy sędzia nie może udzielać porad prawnych i powinien unikać komunikowania się z osobami trzecimi, ponieważ może to zaszkodzić jego bezstronności. Ogólnych informacji na temat toku postępowania udzielają osobom uprawnionym sekretarze sądowi, podczas gdy przedstawiciele mediów uzyskują stosowne informacje od rzeczników prasowych (w sądach okręgowych i apelacyjnych) lub prezesów sądów.

138. Zgodnie z paragrafem 17 Zbioru zasad etyki zawodowej sędziego, sędzia musi unikać osobistych kontaktów oraz jakichkolwiek powiązań ekonomicznych, które mogłyby powodować wątpliwości, co do bezstronnego wykonywania przez niego obowiązków i podważać prestiż i zaufanie do urzędu sędziego. Ponadto, sędzia musi dołożyć wszelkich starań, aby mieć pewność, że takie zachowanie nie jest praktykowane przez jego bliskich.

¹¹³ Rozporządzenie z dnia 23 lutego 2007 r. "Regulamin urzędowania sądów powszechnych", art. 32 (1)pkt 11 i art. 51 (1); Rozporządzenie z dnia 18 września 2003 "Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych", art. 19 (1) pkt 11.

139. Do ochrony informacji poufnych stosuje się Ustawę o ochronie informacji niejawnych, a działania naruszające ochronę informacji podlegają odpowiedzialności karnej na podstawie rozdziału XXXIII Kodeksu Karnego „przestępstwa przeciwko ochronie informacji”. Szczegółowe i tożsame uregulowania zawierają także USP oraz Ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.¹¹⁴ Toteż, przed rozpoczęciem przez sędziego wypełniania obowiązków, musi on zapoznać się ze stosownymi zasadami poufności i musi zadeklarować ich znajomość. Informacje poufne udostępnione sędziemu w wyniku wykonywania przez niego obowiązków zawodowych, w jakimś sensie inne niż na jawnej rozprawie sądowej, nie mogą być ujawnione nawet po zakończeniu służby. Zeznając przed sądem, sędzia może być zwolniony przez Ministra Sprawiedliwości z obowiązku zachowania w tajemnicy takich informacji, chyba że ujawnienie tajemnicy szkodziłoby interesowi państwa lub materialnemu interesowi prywatnemu idącemu w parze z wymiarem sprawiedliwości.

Oświadczenia o majątku, dochodach, zobowiązaniach i udziałach

140. Zgodnie z art. 87-88 usp, sędziowie składają coroczne oświadczenia majątkowe na standardowym formularzu opracowanym na podstawie Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Treść takiego oświadczenia obejmującego majątek odrębny sędziego, a także majątek wspólny małżonków, jest tożsama z oświadczeniami majątkowymi składanymi przez parlamentarzystów. W szczególności, obowiązuje taki sam próg wartości dla majątku ruchomego oraz zobowiązań podlegających ujawnieniu – tj. 10.000 PLN./ok. 2.423 EUR.¹¹⁵ Należy jednak zauważyć, że zdaniem Sądu Najwyższego, dochód dodatkowy sędziego powinien być uwzględniany w oświadczeniu tylko wówczas, gdy może on znacząco wpłynąć na sytuację finansową sędziego oraz gdy jest on istotny z punktu widzenia oceny jego/jej sytuacji majątkowej.¹¹⁶ Z tej perspektywy, kwota 1.700 PLN/ok. 408 EUR stanowiąca dochód w jednym roku kalendarzowym nie była uznawana za znaczącą, ponieważ stanowiła ona tylko ułamek rocznego dochodu sędziego.

141. Oświadczenia majątkowe składane są przez sędziów: (1) przed objęciem urzędu; (2) każdego roku przed upływem 31 marca (wg. stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku); oraz (3) w dniu opuszczania urzędu. Oświadczenia składa się prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, z wyjątkiem oświadczeń prezesów tych sądów, które są składane KRS. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym stanowią tajemnicę zawodową, chyba że osoba zgodzi się na podanie ich do publicznej wiadomości na piśmie. W uzasadnionych przypadkach oświadczenia mogą być podane do publicznej wiadomości przez organ, który je otrzymuje, bez zgody sędziego. Jednak zdaniem strony rządowej, w praktyce nie było takich przypadków. Oświadczenia przetrzymywane są przez 6 lat przez właściwy organ, który jest zobowiązany do przekazania 2-go egzemplarza oświadczenia majątkowego do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania sędziego.

142. GET zauważa, że sędziowie podlegają takim samym, raczej surowym zasadom dot. regularnego składania oświadczeń majątkowych co parlamentarzyści – z wyjątkiem publicznego ujawniania, które przewidziane jest tylko w wyjątkowych przypadkach. GET przywołuje swoje wątpliwości¹¹⁷ dotyczące braku informacji na temat majątku członków

¹¹⁴ Art. 85 USP; art. 29 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych .

¹¹⁵ Szczegóły – patrz wyżej, 'Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów'

¹¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 22 czerwca 2007, SNO 31/07.

¹¹⁷ Patrz wyżej : 'Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów'

najbliższej rodziny, jak małżonków, dzieci lub rodziców (z wyjątkiem informacji dotyczących majątku wspólnego sędziego oraz jego/jej małżonka). Ponadto GET chciałby podkreślić, że aby wykonywać zawód sędziego należy spełniać najwyższe standardy uczciwości. W specyficznej sytuacji, jaka jest w Polsce, gdzie poziom zaufania do sędziów jest dość niski, co, jak tłumaczono GET, wynika z szeregu czynników, w tym brak przejrzystości sądownictwa¹¹⁸, istotne jest dalsze wzmocnienie reżimu przejrzystości. W konsekwencji, **GRECO zaleca rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych sędziów o dane dotyczące majątku małżonków, innych członków rodziny będących na utrzymaniu oraz tam, gdzie to właściwe, innych członków najbliższej rodziny.**

143. Wiele z osób, z którymi GET przeprowadził rozmowy, twierdziło, że tajemnica oświadczeń majątkowych sędziów jest konieczna ze względu na konstytucyjne prawo do prywatności, a także jako środek zapobiegawczy przed ewentualnymi zagrożeniami ze świata przestępczego. Kwestia nieujawniania oświadczeń majątkowych sędziów (i prokuratorów) była ostatnio przedmiotem debaty publicznej. Zwolennicy jawności takich oświadczeń są przekonani, że brak transparentności na ogół przekłada się na brak zaufania do środowiska sędziowskiego. GET stoi na stanowisku, że należy podjąć wszelkie niezbędne kroki mające na celu zapewnienie właściwego poszanowania prywatności sędziów (oraz ich rodzin). W związku z tym, mając na uwadze obecną sytuację, w której postrzeganie sądownictwa przez opinię publiczną jest słabe, strona rządowa może chcieć rozważyć możliwość wybiórczego ujawniania danych z oświadczeń majątkowych sędziów, tak aby osiągnąć optymalną transparentność przy jednoczesnym wzmocnieniu zaufania społeczeństwa do środowiska sędziowskiego (rozumiemy przez to, że informacje na temat członków rodziny sędziów nie musiałyby być upubliczniane).

Nadzór

Zasady etyki

144. Kontrola stosowania przez sędziów zasad etyki zawodowej należy do zadań KRS, Ministra Sprawiedliwości, prezesów i kolegiów sądów apelacyjnych oraz okręgowych. W szczególności podmioty te mają uprawnienia do wnioskowania o wszczęcie przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego oraz do odwoływania się od orzeczeń sądu dyscyplinarnego (mogą także monitorować przebieg postępowania). GET został poinformowany o tym, że z obu tych uprawnień KRS korzysta dość często i w wyniku tego podejmowanych jest szereg uchwał rocznie. KRS zwraca się także regularnie do rzecznika dyscyplinarnego z wnioskiem o udzielenie informacji na temat postępu postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie czy sędzia popełnił określone przewinienie dyscyplinarne. Ponadto KRS jest uprawniony do wnioskowania o wznowienie postępowania dyscyplinarnego.

145. W ramach KRS utworzono Stałą Komisję ds. Odpowiedzialności Dyscyplinarnej Sędziów, której zadaniem jest analizowanie orzeczeń sądów dyscyplinarnych oraz badanie wszelkich informacji, jakie docierają do KRS na temat przewinień dyscyplinarnych sędziów, a także przekazywanie KRS opinii dotyczących potrzeby wszczynania postępowań dyscyplinarnych oraz zasadności odwoływania się od orzeczeń, głównie ze względu na niewspółmierność orzeczonej kary do przewinienia dyscyplinarnego, którego dotyczy. Według strony rządowej, większość postępowań

¹¹⁸ Patrz wyżej : 'Kontekst'

dyscyplinarnych wszczętych i badanych dotychczas przez KRS dotyczyła opóźnień w wykonywaniu obowiązków sędziego (jak opieszałość w przygotowywaniu uzasadnień orzeczeń lub zawinione zaniechanie podjęcia działań w sprawie, co skutkowało opóźnieniami w postępowaniu).

Dodatkowe zatrudnienie i inna działalność

146. Jak wskazano wyżej, sędzia jest zobowiązany do poinformowania prezesa sądu (lub Ministerstwa Sprawiedliwości w przypadku prezesa sądu) o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub działalności, o których mowa w art. 86 USP. Prezes sądu lub Minister Sprawiedliwości wydaje decyzję odmowną, jeśli uzna, że zatrudnienie lub działalność mogłyby przeszkodzić wykonywaniu zawodu, osłabić zaufanie co do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego. Na wniosek sędziego sprawa taka może zostać przekazana do kolegium właściwego sądu.

Oświadczenia majątkowe

147. Przede wszystkim, oświadczenia majątkowe przekazuje się prezesowi właściwego sądu apelacyjnego z wyjątkiem oświadczeń majątkowych prezesów tych sądów, które to oświadczenia składane są do KRS. Do 30 czerwca każdego roku właściwe zgromadzenie sądu apelacyjnego (lub komisji budżetowej KRS w przypadku prezesów sądów) dokonuje analizy oświadczeń, a następnie przedstawia jej wyniki zgromadzeniu ogólnemu sędziów. Właściwe zgromadzenie sądu apelacyjnego składa się z prezesa sądu oraz 5 członków wybranych w głosowaniu tajnym przez zgromadzenie sądu spośród jego członków. Kadencja zgromadzenia trwa 3 lata, a jej uchwały podejmowane są większością głosów przy udziale przynajmniej połowy członków. Zbiera się ono z częstotliwością co najmniej trzymiesięczną. Ponieważ zgromadzenie realizuje wiele zadań, wśród których badanie oświadczeń majątkowych stanowi tylko ich część, nie jest wymagana specjalistyczna wiedza lub doświadczenie w tej dziedzinie.

148. Podczas wizyty GET dowiedział się, że prezesi sądów apelacyjnych mogą otrzymywać nawet 700 oświadczeń majątkowych rocznie oraz że weryfikację tych 700 oświadczeń powierza się zgromadzeniu składającym się z 6 sędziów. Wy dawać by się mogło, że działalność oraz uprawnienia kontrolne zgromadzenia są w tym zakresie są dość ograniczone. Sprawdzane jest głównie to, czy formularze oświadczeń wypełniane są prawidłowo i kompletnie oraz czy są jakieś rozbieżności w stosunku do poprzednich oświadczeń. Zgromadzenia mogą poprosić sędziów o dostarczenie dalszych informacji (np. zeznań podatkowych), a w razie konieczności, o złożenie wyjaśnień, ale nie mają one bezpośredniego wglądu do innych źródeł informacji. W szczególności, GET dowiedział się, że nie przewidziano dostępu do rejestru przedsiębiorców dla zainteresowanych stron trzecich.

149. W ramach KRS utworzono stałą komisję budżetową w celu badania oświadczeń majątkowych jedenastu prezesów sądów apelacyjnych oraz dwóch prezesów okręgowych sądów garnizonowych.¹¹⁹ Komisja porównuje aktualne oświadczenia z oświadczeniami złożonymi w poprzednich latach i przekazuje KRS swoje wnioski. Strona rządowa wskazuje, że dotychczas nie znaleziono żadnych znaczących nieprawidłowości w analizowanych oświadczeniach.

¹¹⁹ Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2b Ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 12 maja 2011 r.

150. Po drugie, organ przyjmujący oświadczenia (tj. prezes właściwego sądu apelacyjnego lub KRS) przekazuje kopię każdego oświadczenia majątkowego do właściwego urzędu skarbowego celem dalszej kontroli. GET w trakcie przeprowadzonych rozmów dowiedział się, że w praktyce oświadczenia są przesyłane po przeanalizowaniu ich przez organ je przyjmujący. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do zgodnego z prawem pochodzenia ujawnionego majątku powziętych w wyniku analizy oświadczeń przez urząd skarbowy, urząd ten przekazuje sprawę do właściwego postępowania. Jeżeli oświadczenie wskazuje na możliwość naruszenia prawa, organ podatkowy zobowiązany jest powiadomić prokuratora lub rzecznika dyscyplinarnego.

151. Zgodnie z informacjami zebranymi w trakcie wizyty, niektóre urzędy skarbowe mogą otrzymywać ok. 300 oświadczeń rocznie. Urzędy skarbowe porównują oświadczenia z oświadczeniami złożonymi w poprzednich latach oraz z rocznym zeznaniem podatkowym. Dodatkowe informacje można uzyskać ze źródeł takich jak: dokumenty notarialne oraz rejestr pojazdów i ksiąg wieczystych. Jednakże GET uzyskał informację, że nie ma możliwości uzyskania informacji z banków, jeżeli nie toczy się przeciwko osobie zainteresowanej oficjalne postępowanie, gdzie jest to uzasadnione istnieniem znaczących różnic w dostępnych dokumentach. Na ostatnim etapie procesu weryfikacji sporządzany jest raport na temat każdego oświadczenia majątkowego, który jednakże pozostaje w urzędzie skarbowym.

152. Według organów kontroli skarbowej, dotychczas dokonane analizy nie ujawniły żadnych spraw, które mogłyby budzić podejrzenie popełnienia przestępstwa. GET dowiedział się także, że ogółem mało jest przypadków wykrycia nieprawidłowości w skali roku. Niemniej jednak, przedstawiono następujące przykłady najczęstszych nieprawidłowości w przypadku sędziów: przedstawione dane dotyczyły dochodu po opodatkowaniu zamiast przed; deklarowany dochód dotyczył jednego miesiąca, a nie całego roku; podano dochód ogółem, bez określania poszczególnych źródeł (np. pensja, renta lub emerytura); dane dotyczące nieruchomości nie wskazywały na sposób jej nabycia (zakup, dziedziczenie, darowizna); informacja o zobowiązaniach dotyczyła dnia złożenia oświadczenia, a nie dnia 31 grudnia danego roku.

153. Po trzecie, oświadczenia majątkowe sędziów mogą być także sprawdzane przez CBA. Jednakże, aby CBA mogło przeprowadzić analizę dotyczącą oświadczenia sędziego, potrzebny jest wniosek urzędu skarbowego lub organów ścigania. Dlatego też CBA nie analizuje systematycznie oświadczeń majątkowych sędziów – w odróżnieniu od oświadczeń parlamentarzystów, których analizę nakazuje wprost art. 35 ust. 6a Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (i które są łatwo dostępne z uwagi na to, że są dostępne publicznie).¹²⁰

154. GET odnotowuje, że w Polsce obowiązuje raczej surowy system dotyczący oświadczeń majątkowych, który ma zastosowanie nie tylko do parlamentarzystów, ale do szerszego kręgu osób pełniących funkcje publiczne, w tym sędziów. System oświadczeń dla sędziów z pewnością zyskałby większą wiarygodność, w szczególności wśród społeczeństwa, jeśli niezbędna weryfikacja tych oświadczeń byłaby wzmocniona i bardziej skuteczna. Po wizycie studyjnej GET ma wrażenie, że ogólnie oświadczenia majątkowe sędziów są tylko powierzchownie sprawdzane przez różnego rodzaju organy sprawdzające. Kolegia sądów oraz KRS sprawdzają głównie poprawność wypełnienia formularzy i porównują je z poprzednimi oświadczeniami. Urzędy skarbowe także

¹²⁰ Więcej informacji, patrz 'Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów'.

sprawdzają oświadczenia w kontekście rocznych rozliczeń podatkowych oraz, w razie konieczności, innych dostępnych dokumentów w celu wykrycia ewentualnych nieprawidłowości w zakresie zobowiązań podatkowych. CBA działa wyłącznie na podstawie wniosku, tj. jeśli sprawdzenie oświadczeń przez ww. instytucje rodzi podejrzenia o poważne naruszenia. Ponadto GET wyraża się, że nie ma wystarczająco aktywnego współdziałania i koordynacji między właściwymi organami, które same wskazały GET, że badanie przez nie oświadczeń majątkowych prowadzone jest niezależnie od badań tych oświadczeń przez pozostałe organy oraz, że wydaje się brakować jasnego, wspólnego celu w zakresie zapobiegania konfliktom interesów poprzez wykorzystanie takiego oświadczenia. GET jest przekonane, że dla zredukowania ryzyka korupcji potrzebna jest zwiększona kontrola i wzmocniony nadzór, np. z zastosowaniem losowego wyboru oświadczeń po to, by nie obciążać zbyt wielu właściwych organów. W tym celu istotne jest, by wyposażyć właściwe organy w odpowiednie środki i mechanizmy, by mogły one działać w skoordynowany sposób i pozyskiwać informacje, bądź też by powierzyć to zadanie jednemu kompetentnemu i doświadczonemu organowi, najlepiej niezależnemu od sądownictwa.¹²¹ **GRECO zaleca zatem, by zostały podjęte niezbędne prawne, instytucjonalne lub praktyczne środki, lub też usprawnione zostały obowiązujące środki w celu zapewnienia dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych sędziów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych. Powinno to obejmować większą współpracę wszystkich odpowiednich organów kontroli.**

Środki wykonawcze i immunitet

155. Zgodnie z art. 81 USP, jeżeli sędzia popełni wykroczenie, podlega on odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przepisy ogólne dotyczące wykroczeń (wynikające z Kodeksu Wykroczeń) nie mają zastosowania. Odpowiedzialność dyscyplinarna uregulowana została w art. 107 – 133 USP, które dotyczą niezgodnych z przyjętymi normami zachowań w urzędzie, włączając w to rażącą obrazę przepisów prawa lub uchybienie godności urzędu sędziego. Według strony rządowej nieprzestrzeganie zasad dotyczących konfliktu interesów i związanych z tym zagadnień, tj. naruszenie zasady niezawisłości, niezłożenie oświadczenia majątkowego, orzekanie w sprawie, gdzie jedna ze stron posiada związki osobiste lub rodzinne z sędzią – mogą być uznane za postępowanie prowadzące do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Naruszenie zasad etycznych ustanowionych przez „Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów” per se nie pociąga za sobą odpowiedzialności dyscyplinarnej, chyba że stanowi przewinienie dyscyplinarne w rozumieniu ww. przepisów.

156. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana¹²², usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienie na inne miejsce służbowe, złożenie sędziego z urzędu. Okres przedawnienia wynosi co do zasady 3 lata od momentu popełnienia czynu, chyba że stanowi on jednocześnie przestępstwo¹²³. Strona rządowa wskazuje, że przewinienia dyscyplinarne są ujawniane dzięki informacjom stron postępowania, zawiadomieniom

¹²¹ Niektórzy uczestnicy spotkań z GET sugerowali, że zadanie to mogłoby zostać powierzone, np. Najwyższej Izbie Kontroli. Jednakże zmiana taka wymagałaby zmian w Konstytucji.

¹²² Zarówno upomnienie, jak i nagana stanowi wyraz dezaprobaty dla postępowania sędziego ale upomnienie jest karą lżejszą (jeśli chodzi o jej umieszczenie w katalogu kar). Obydwie skutkują przedłużeniem o 3 lata – możliwości uzyskania wyższej stawki awansowej sędziego (związanej ze wzrostem podstawy wynagrodzenia sędziego) – zobacz art. 91a ust. 6 USP.

¹²³ Art. 108 USP

prezesów sądów, a także działaniom podjętych przez rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców.

157. Sprawy są prowadzone przez sądy dyscyplinarne – sądy apelacyjne jako sądy I instancji i Sąd Najwyższy jako sąd II instancji, które orzekają w składzie 3 sędziów. Rzecznik dyscyplinarny, który wybierany jest przez KRS spośród kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenie ogólne sądu, przed sądem dyscyplinarnym podejmuje czynności jako prokurator.¹²⁴ Jeśli ze wstępnych ustaleń rzecznika dyscyplinarnego wynika, że istnieją podstawy do wszczęcia postępowania przedstawia on na piśmie zarzuty sędziemu. Jeśli naruszenie zawiera znamiona przestępstwa, sąd z urzędu rozstrzyga w przedmiocie pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej, co nie wpływa na tok postępowania dyscyplinarnego. Sądy dyscyplinarne wydają orzeczenia w głosowaniu większościowym. Postępowanie jest co do zasady jawne, ale według strony rządowej – dostępne dane pokazują, że dla społeczeństwa nie stanowią one przedmiotu zainteresowania; kontrolę publiczną sprawują w większości media. Od orzeczeń wydanych przez sąd niższej instancji, jak również od orzeczeń kończących postępowanie przysługuje apelacja. Od orzeczeń wydanych w II instancji odwołanie nie przysługuje.

158. Nie istnieje rejestr dla kar dyscyplinarnych, jednak GET uzyskało informację, że kary dyscyplinarne odnotowywane są przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Liczba postępowań dyscyplinarnych w poszczególnych latach waha się. Na przykład w 2002 r. było 76 spraw, a w 2011 r. 43 sprawy. Następujące statystyki są dostępne w zakresie postępowań dyscyplinarnych dotyczących konfliktu interesu wszczętych w latach 2009-2011. Toczy się 6 postępowań dyscyplinarnych (dotyczą one następujących kwestii: związków rodzinnych z adwokatem, związków osobistych z syndykiem masy upadłości, udzielenie osobie nieuprawnionej dostępu do akt, wpłynięcie na sędziego w celu wydania odpowiedniego wyroku w sprawie dotyczącej członka rodziny), w 3 sprawach odmówiono wszczęcia postępowania (dotyczyły one: niezawiadomienia o podjęciu dodatkowego zatrudnienia, związków rodzinnych z oskarżonym, kontaktów osobistych ze sprawcą), w jednym przypadku orzeczono karę złożenia z urzędu (za niezawiadomienie prezesa sądu o działalności w stowarzyszeniu oraz dokonywanie wpisów w księgach wieczystych na korzyść tego stowarzyszenia), w jednej sprawie udzielono upomnienia (za udzielenie porady prawnej w trakcie podpisywania umowy notarialnej i nakłanianie do zawarcia w niej nieprawdziwych oświadczeń).

159. W zakresie dotyczącym dochodów, zobowiązań i korzyści, toczą się 2 postępowania (dotyczą one: niezawiadomienia prezesa sądu o dodatkowym zatrudnieniu i o byciu stroną postępowania sądowego, a także zaciągania długów u innych sędziów, adwokatów, prokuratorów i nie spłacania ich), w jednym orzeczono karę nagany (sędzia zaciągnął kredyty w różnych bankach i ich nie spłacał, zostało przeciw niemu wytoczone powództwo i uzyskano zwrot długów, sędzia ten nie zawiadomił również o byciu stroną postępowania sądowego), w jednej sprawie mimo stwierdzenia przewinienia dyscyplinarnego nie nałożono żadnej kary (w przypadku nieprzekazania zeznania podatkowego dotyczącego umów cywilnoprawnych).

160. Strona rządowa podkreśla, że następujące przestępstwa obejmują kwestie dotyczące konfliktu interesów sędziów: korupcja bierna (art. 228 kk), handel wpływami (art. 230 kk), działanie na szkodę interesu publicznego bądź prywatnego (art. 231 kk),

¹²⁴ Rzecznik dyscyplinarny wybierany jest na 4-letnią kadencję i działa przy KRS – art. 112 § 2 USP.

ujawnienie informacji niejawnych (art. 265 i 266 kk).¹²⁵ Odmienne kształtuje się sytuacja w zakresie dotyczącym przekazania przez sędziów oświadczeń majątkowych zawierających niezgodne ze stanem faktycznym dane – takie zachowanie nie jest karane na podstawie art. 233 kk, mogą one jedynie być podstawą do odpowiedzialności dyscyplinarnej, podczas gdy za takie same zachowania odpowiedzialność karną ponoszą inne osoby pełniące funkcje publiczne¹²⁶ (włączając w to członków Parlamentu)¹²⁷. Strona rządowa wyjaśnia, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, sankcja karna za przedstawienie nieprawdziwej informacji w oświadczeniu majątkowym może być stosowana tylko wtedy, jeśli jest to określone w ustawie zobowiązującej daną osobę do przekazania takiego oświadczenia, co nie ma zastosowania w odniesieniu do USP.

161. Zgodnie z art. 181 Konstytucji, sędziowie korzystają z tzw. „immunitetu formalnego” chroniącego przed odpowiedzialnością karną. Oznacza to, że nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej, zatrzymani ani pozbawieni wolności bez zgody odpowiedniego sądu dyscyplinarnego, z wyjątkiem przypadku zatrzymania na gorącym uczynku i gdy ich zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania w tym ostatnim wypadku zgoda nie jest wymagana). Dalsze postępowanie reguluje art. 80 USP. Zgodnie z nim prezes sądu apelacyjnego właściwy ze względu na miejsce zatrzymania sędziego jest powiadamiany o zatrzymaniu i może nakazać natychmiastowe zwolnienie sędziego. Wniosek o zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej rozpatrywany jest przez właściwy sąd dyscyplinarny w ciągu 14 dni od wpłynięcia wniosku. W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że sędzia popełnił przestępstwo, sąd wydaje decyzję zezwalającą na ściganie, która skutkuje zawieszeniem sędziego w wykonywaniu obowiązków z urzędu (w przypadku przestępstwa nieumyślnego, zawieszenie sędziego jest fakultatywne). W ramach postępowania karnego, takie same zasady stosowane są wobec sędziego, jak wobec innych obywateli. GET został także poinformowany przez niektórych rozmówców, że immunitet sędziego jest źle odbierany przez społeczeństwo, gdyż uważa się, że dzięki niemu sędziowie są nietykalni. Z drugiej strony, GET dowiedział się o 65 sprawach, w których immunitet sędziego zniesiono w okresie 2003-2011, zgodnie z art. 181 Konstytucji oraz art. 80 usp.

162. Nie ma pełnych danych statystycznych dotyczących sędziów, którzy popełnili przestępstwa przewidziane w kodeksie karnym. Jednak dostępne są statystyki dotyczące decyzji podjętych w odniesieniu do wniosków prokuratorskich o pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej. Jeśli chodzi o sprawy korupcyjne, to w latach 2009-2011 w jednej sprawie odmówiono pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej (zeznania jedyne go świadka nie zostały uznane za wiarygodne), w 2 sprawach odmówiono wszczęcia postępowania (naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej poprzez skorzystanie z wycieczki zagranicznej sfinansowanej przez stronę postępowania), jedno postępowanie dyscyplinarne zostało umorzone w wyniku zmiany przepisów prawa w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej asesorów, którzy przestali już podlegać jurysdykcji sądów dyscyplinarnych. Sprawa ta dotyczyła prania pieniędzy, gdzie asesor został pociągnięty do odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych, a stosunek pracy rozwiązany na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości.

¹²⁵ Więcej szczegółów w części dotyczącej "Zapobieganie korupcji wśród członków Parlamentu".

¹²⁶ W zakresie, w jakim są oni objęci ustawą o ograniczeniu wykonywania działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, wspomniana wyżej.

¹²⁷ Na podstawie art. 35 (9) ustawy o wykonywaniu mandatu posła i sentaora

163. Pomimo, że GET uważa system kar dostępny w przypadkach popełnienia przez sędziego wykroczenia za dostateczny, zauważa jednak dwa niepokojące obszary. Po pierwsze, GET ma poważne obawy o to, że odpowiedzialność karna w tym zakresie, który ogranicza się do przekupstwa, ujawnienia informacji poufnych oraz innych przestępstw natury ogólnej, nie obejmuje udzielania fałszywych informacji w oświadczeniach majątkowych składanych przez sędziów, w przeciwieństwie do sytuacji składania oświadczeń przez inne osoby sprawujące funkcje publiczne (w tym przez członków Parlamentu). Po drugie, GET uzyskał informację, że okoliczności takie jak przedłużająca się choroba sędziego objętego postępowaniem dyscyplinarnym lub trudności w pozyskaniu dowodów, mogą przyczyniać się do znaczących opóźnień w procesie (kilka takich przykładów zostało podanych GET). W odniesieniu do okresu przedawnienia postępowania dyscyplinarnego, postępowanie powinno być wszczęte w ciągu 3 lat od dnia popełnienia czynu, a w razie wszczęcia okres przedawnienia wynosi 5 lat od dnia popełnienia czynu. GET ma wątpliwości co do krótkiego okresu przedawnienia, tym bardziej, że został poinformowany o kilku przypadkach, gdy sędziowie odpowiadający przed sądem dyscyplinarnym „przeciągali postępowanie” do czasu upływu okresu przedawnienia postępowania. Zdaniem GET, odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia stanowiłoby kolejny środek odstraszający wobec niewłaściwego zachowania, które może mieć potencjalny związek z korupcją. Biorąc powyższe pod uwagę, **GRECO zaleca i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym oraz ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów kończyły się przed upływem kresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.**

Porady, szkolenie i podnoszenie świadomości

164. Zgodnie z nowo przyjętym art. 82a USP, sędzia jest zobowiązany do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych i do uczestniczenia – w każdym roku, jeśli to możliwe, w szkoleniach organizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) lub przechodzenia innych form doskonalenia zawodowego. Strona rządowa wskazała po pierwsze, że szkolenia dotyczące zagadnień związanych z etyką są zapewniane dla przyszłych sędziów w trakcie aplikacji. Informacja na temat zasad etycznych przekazywana jest w formie wykładów i kazusów, włączając w to orzecznictwo sądów dyscyplinarnych zawierające przykłady problemów dotyczących zasad etycznych w codziennej praktyce sędziów. Dla przyszłych sędziów, całkowita liczba godzin poświęconych zagadnieniom etycznym to 8 godzin. Po drugie, od 2010 r. KSSiP organizuje kilka szkoleń rocznie dla świeżo mianowanych sędziów, którzy mają obowiązek uczestnictwa w trzymiesięcznych szkoleniach.¹²⁸ Koncentrują się one m.in. na zagadnieniach dotyczących etyki, uczciwości zawodowej i odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (5 razy po 45 minut). Po trzecie, w ramach cyklicznych szkoleń, co roku organizowane są konferencje dla sędziów sądów apelacyjnych. W trakcie takich konferencji – w latach 2010-2011 – omawiane były praktyczne aspekty postępowań dyscyplinarnych sędziów i zasad działania sądów dyscyplinarnych.¹²⁹ Wszystkie szkolenia

¹²⁸ Art. 82a § 2 usp.

¹²⁹ Na przykład w dn. 17-19 listopada 2010 r. odbyła się konferencja dla sędziów sądów apelacyjnych orzekających w sprawach karnych pt. „Wybrane zagadnienia z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, praktyki stosowania aresztu, wznawiania postępowania oraz niektórych przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu”.

organizowane przez KSSiP, z wyjątkiem tych przeprowadzanych w ramach aplikacji oraz szkoleń dla nowo mianowanych sędziów, są fakultatywne. Sędziowie mogą otrzymać poradę dotyczącą oczekiwanego od nich zachowania w trakcie ww. szkoleń i konferencji, które w większości prowadzone są przez sędziów z długoletnim stażem.

165. GET odnotowuje, że różnego rodzaju szkolenia prowadzone są głównie dla przyszłych oraz świeżo mianowanych sędziów i dotyczą one m.in. etyki zawodowej, niezawisłości i odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Jednakże wydaje się, że szkolenia poświęcone głównie kwestiom konfliktu interesów i zasad etycznych w szerszym znaczeniu są niewystarczające i wymagają opracowania szczególnego programu dla sędziów każdego szczebla, w tym młodych i niedoświadczonych. W celu zapewnienia efektywności w zakresie podnoszenia świadomości sędziów nt. zasad etycznych i aktualnego rozwoju w tym zakresie, takie szkolenia powinny odbywać się regularnie i stale, być ukierunkowane na praktykę i odnosić się szczegółowo do kwestii dotyczących konfliktu interesów, zasad dotyczących otrzymywania prezentów, zakazu lub ograniczenia dodatkowej działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych.

166. GET dostrzega, że obecnie sędziowie mogą uzyskać poradę w zakresie zasad etycznych i sytuacji potencjalnego konfliktu interesów od sędziów z dłuższym stażem zawodowym lub w trakcie szkoleń organizowanych przez KSSiP. Jednakże w opinii GET istnieje w Polsce wyraźna potrzeba specjalistycznych szkoleń i ukierunkowanego na powyższe zagadnienia doradztwa, w celu przekazania sędziom osobistej porady na temat tych zagadnień, podniesienia ich świadomości a tym samym zapobiegnięcia konfliktom interesów. Bezsprzecznie, Polska musi sama ocenić, w jaki sposób zapewnić takie doradztwo, które może być np. zapewniane przez sędziów z dłuższym stażem w sądach apelacyjnych. GET jednakże pragnie podkreślić, iż tacy doradcy powinni posiadać szczególne doświadczenie w tym zakresie, nie wchodzić w skład organów dyscyplinarnych i znajdować się poza systemem podległości instancyjnej (official hierarchy), co umożliwi im zachowanie poufności. Prośby o poradę i opinie wyrażone przez osobę sprawującą nadzór powinny być poufne i być wyłącznie przedmiotem szkoleń bez wskazywania jednak danych osobowych. Jednocześnie należy zapewnić, aby tego typu doradztwo przyczyniało się do ogólnego rozumienia i jednolitej praktyki w zakresie zapobiegania i rozwiązywania konfliktów interesów w Polsce, np. poprzez wyznaczenie koordynatora na poziomie krajowym. Mając powyższe na uwadze **GRECO zaleca: i) zapewnienie ciągłego szkolenia sędziów w zakresie: konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczenia dodatkowej działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych poprzez zapewnienie szkoleń, na których omawiane będą przykłady praktyczne oraz ii) zapewnienie odpowiedniego doradztwa w ramach systemu sądownictwa w celu podniesienia świadomości sędziów i zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi i postępowania, w szczególności w zakresie wskazanym w pkt i) - w odniesieniu do konkretnych okoliczności, mając na uwadze potrzebę jednolitych rozwiązań w sferze krajowej.**

V. ZAPOBIEGANIE KORUPCJI W ODNIESIENIU DO PROKURATORÓW

Przegląd służby prokuratorskiej

167. Zadania, funkcje i zasady działalności Prokuratury, a także obowiązki, prawa i gwarancje obowiązujące prokuratorów zostały zdefiniowane w „Ustawie o prokuraturze” z dnia 20 czerwca 1985 roku (UP). Zgodnie z tą ustawą, prokuratura jest organem podlegającym prawnej ochronie, którego celem jest ochrona praworządności, a także nadzorowanie ścigania przestępstw.

168. Prokuratura jest organem hierarchicznym, na którego czele stoi Prokurator Generalny. Prokuratura ma cztery poziomy organizacyjne, tzn. Prokuraturę Generalną, prokuratury apelacyjne (11), prokuratury okręgowe (45 + 2 ośrodki zamiejscowe) oraz prokuratury rejonowe (356 + 6 ośrodki zamiejscowe). Obejmuje ona powszechne jednostki organizacyjne, wojskowe jednostki organizacyjne oraz prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.¹³⁰ Liczba etatów w Prokuraturze na dzień 1 stycznia 2011 r. wyniosła łącznie 6.650 prokuratorów i asesorów (5.961 prokuratorów i 689 asesorów).

169. Prokuratura Generalna, niezależnie od tego, że obsługuje Prokuratora Generalnego, realizuje zadania mające na celu zapewnienie uczestnictwa prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym. Ponadto, prokuratorzy Prokuratury Generalnej pełnią funkcje nadzorujące jako organ wyższej instancji, a także występują jako przełożeni pełniący funkcje nadzorujące w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez wydziały zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji stanowiące element struktury organizacyjnej prokuratur apelacyjnych.

170. Głównym zadaniem prokuratury apelacyjnej jest zapewnienie uczestnictwa prokuratora w postępowaniu apelacyjnym prowadzonym przed sądami apelacyjnymi i wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Ponadto, jednostki tego poziomu hierarchii prowadzą i nadzorują postępowanie przygotowawcze w sprawach dotyczących ścigania przestępczości zorganizowanej i korupcji. Zadania powierzone prokuratorom apelacyjnym obejmują również pełnienie funkcji nadzorujących jako organy wyższej instancji oraz występują jako przełożeni pełniący funkcje nadzorujące w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez prokuratury okręgowe.

86. Prokuratury okręgowe zapewniają uczestnictwo prokuratora w postępowaniu prowadzonym przed sądem okręgowym. Na tym poziomie hierarchii, prowadzone są dochodzenia dotyczące poważnych przestępstw karnych i gospodarczych. Prokuratury okręgowe pełnią funkcje nadzorujące jako organy wyższej instancji oraz występują jako przełożeni pełniący funkcje nadzorujące w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez prokuratury rejonowe.

87. Głównym zadaniem prokuratur rejonowych jest prowadzenie i nadzorowanie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez inne upoważnione organy oraz uczestniczenie w postępowaniu przed sądami pierwszej instancji, w szczególności sądami rejonowymi.

88. Zgodnie z art. 8(1) UP, prokurator przy wykonywaniu swoich obowiązków określonych w ustawach jest niezależny, z zastrzeżeniem przepisów art. 8(2) oraz art. 8a i 8b UP. Przepisy te określają w szczególności, że prokurator jest obowiązany wykonywać

¹³⁰ Niniejszy raport nie dotyczy konkretnych przepisów dotyczących prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych oraz Instytutu Pamięi Narodowej (np. reguł procesowych dotyczących wyboru takich prokuratorów).

zarządzenia, wytyczne i polecenia (nie dotyczące treści czynności procesowej) przełożonego prokuratora. Ponadto, prokurator bezpośrednio przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Zmiana lub uchylene decyzji wymaga formy pisemnej i jest włączana do akt sprawy.

89. W ostatnim czasie przeprowadzono reformy mające na celu zwiększenie niezależności prokuratury, w szczególności poprzez oddzielenie stanowiska Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w marcu 2010 roku (w wyniku zmiany UP).¹³¹ Ponadto, we wrześniu 2010 roku, została powołana Krajowa Rada Prokuratury (KRP) jako wyznaczony organ samorządowy, posiadająca szeroki zakres prerogatyw, której w szczególności powierzono odpowiedzialność za zabezpieczenie i ochronę niezależności prokuratorskiej. Rada składa się z Prokuratora Generalnego, Ministra Sprawiedliwości, przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej, czterech posłów, dwóch senatorów, jednego wybranego prokuratora reprezentującego prokuraturę wojskową, jednego wybranego prokuratora reprezentującego Instytut Pamięci Narodowej, trzech prokuratorów wybranych przez Prokuraturę Generalną oraz 11 prokuratorów wybranych przez lokalne zgromadzenia na poziomie apelacyjnym. Przewodniczący KRP jest wybierany przez jej członków. UP przewiduje ponadto kolegialne organy prokuratorskie składające się z prokuratorów różnego poziomu prokuratur, a mianowicie zgromadzeń prokuratorów prokuratur apelacyjnych oraz rad w prokuraturach apelacyjnych i okręgowych. Są one upoważnione między innymi do wydawania opinii na temat kandydujących prokuratorów.

90. Podczas wizyty na miejscu, uwagę GET zwrócono na fakt, że w przeszłości prokuratura poddawana była dużej krytyce, w szczególności ze względu na brak swojej niezależności i jej rzekomy polityczny charakter (a zatem nadużywanie jej przez polityków). Ostatnie reformy mające na celu wzmocnienie niezależności prokuratury, w szczególności poprzez oddzielenie stanowiska Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz ustanowienie KRP, winny się ewidentnie spotkać z pozytywnym przyjęciem. W obecnym porządku prawnym, Prokurator Generalny musi zdawać coroczne raporty Ministrowi Sprawiedliwości, jednakże ten ostatni nie ma wpływu na konkretne sprawy ani nie może wywierać presji politycznej.

91. Z drugiej strony, podczas wywiadów uświadomiono GET zarzuty, że relacje między prokuratorami a politykami nadal stwarzają problemy, a także, że reformy prawne nie okazały się jeszcze być w pełni skuteczne. Niektórzy praktycy stwierdzili między innymi, że prokuratura i definicja zakresu jej kompetencji nie są przewidziane w Konstytucji, że Prokurator Generalny nie posiada kompetencji przedstawiania aktów i inicjatyw legislacyjnych – a przez to jest zobowiązany do zwracania się do parlamentarzystów w celu promowania takich inicjatyw – a także, że budżet prokuratury jest określany przez Ministra Sprawiedliwości. Ponadto, po wizycie, GET usłyszało, że Rząd planuje odwołać wszystkich zastępców Prokuratora Generalnego. Zostało to poddane krytyce w mediach jako czysto polityczna decyzja, niemniej jednak wydawałoby się, że zmiany prawne dotyczące trybu powoływania i odwoływania prokuratorów wysokiego szczebla znajdują się w fazie przygotowań. W opinii GET, istotne jest podjęcie wszystkich odpowiednich środków w celu dalszego wzmocnienia niezależności prokuratury od wpływów politycznych.

Rekrutacja, kariera i warunki pełnienia służby

177. Wymagania mające zastosowanie do kandydatów na prokuratorów, określone w art. 14 UP, są następujące: obywatelstwo polskie, nieskazitelny charakter, ukończone wyższe studia, dobry stan zdrowia, ukończone 26 lat, złożenie egzaminu prokuratorskiego lub sędziowskiego, praca w charakterze asesora prokuratorskiego lub sędziego co najmniej rok (w praktyce trzy lata ; referencje dotyczące pracy asesora

¹³¹ Na mocy Ustawy z 9 października 2009 roku, zmieniającej UP oraz niektóre inne ustawy (Dziennik Ustaw nr 178, poz. 1375).

prokuratorskiego, sporządzane po każdym roku asesury, są dołączane do dokumentacji, na podstawie której są wstępnie wybierani kandydaci na stanowisko).

178. Władze wskazują, że wymóg „nieskazitelnego charakteru” nie jest dalej zdefiniowany oraz, że kryteria jego oceny są uznaniowe i podlegają indywidualnej ocenie. Zakłada się, jednakże, że, niezależnie od wymogu niekaralności, osoba posiadająca nieskazitelny charakter powinna charakteryzować się szczególnymi cechami etycznymi (uczciwość, bezstronność, sumienność, odpowiedzialność i wysoka kultura osobista). Ocena osobistych cech kandydata odbywa się na podstawie informacji uzyskiwanych od innych organów, zgodnie z tym, co określono poniżej.

179. Prokuratorzy są powoływani bezterminowo przez Prokuratora Generalnego na wniosek KRP. Kandydat na takie stanowisko musi przedstawić informacje z Krajowego Rejestru Karnego dotyczące jego karalności, świadectwo, że znajduje się w odpowiednio dobrym zdrowiu, by pełnić funkcję prokuratora, a także świadectwo lustracyjne (dotyczy wyłącznie osób urodzonych przed 1 sierpnia 1972 roku). Ponadto, Prokurator Generalny uzyskuje informacje o kandydatach od właściwego komendanta wojewódzkiego policji, składane przez Krajową Radę Prokuratury. Kandydaci są wybierani w konkursie. KRP podejmuje decyzję w formie uchwały, czy należy wystąpić do Prokuratora Generalnego o powołanie kandydata na pierwsze stanowisko prokuratorskie. Uchwała nie podlega zaskarżeniu, a jej treść przedstawia się PG.

180. Zgodnie ze złożonym wnioskiem, prokurator może otrzymać awans od Prokuratora Generalnego, na wniosek KRP, na wyższe stanowisko, zgodnie z ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Awans odbywa się w formie konkursu. Kandydaci na stanowiska prokuratorskie wyższego szczebla (prokuratorzy w Prokuraturze Okręgowej, Prokuraturze Apelacyjnej lub Prokuraturze Generalnej) muszą spełnić dodatkowe wymagania określone w art. 14a UP, w szczególności posiadać doświadczenie na stanowisku prokuratora lub sędziego (odpowiednio cztery, sześć lub dziesięć lat).

181. Oddelegowanie prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury na okres do dwóch miesięcy w roku może odbyć się na wniosek Prokuratora Okręgowego lub Prokuratora Apelacyjnego, bez zgody danego prokuratora. Oddelegowanie na okres dłuższy niż dwa miesiące w roku pozostaje w wyłącznej gestii Prokuratora Generalnego. Oddelegowanie na okres dłuższy niż sześć miesięcy w roku wymaga zgody danego prokuratora. Prokurator Generalny może oddelegować prokuratorów również do Ministerstwa Sprawiedliwości lub jednostek podrzędnych, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, lub w celu pełnienia obowiązków poza terytorium Polski, zgodnie z kwalifikacjami prokuratora, na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata.

182. Prokurator zostanie odwołany ze swojego stanowiska na mocy prawa w następujących przypadkach: wydanie prawomocnego orzeczenia przez Sąd Dyscyplinarny nakazującego odwołanie prokuratora ze służby prokuratorskiej; wydanie prawomocnego orzeczenia przez sąd nakładającego środek karny na prokuratora polegający na pozbawieniu go praw publicznych, zakazie zajmowania stanowiska prokuratora, degradacji lub oddaleniu z zawodowej służby wojskowej; utracie polskiego obywatelstwa. Ponadto, prokurator może być odwołany na podstawie decyzji Prokuratora Generalnego, która ma charakter obowiązkowy w przypadku, gdy prokurator zrezygnuje ze stanowiska, a która ma charakter fakultatywny w przypadku, w którym prokurator – pomimo iż został dwukrotnie ukarany przez Sąd Dyscyplinarny upomnieniem, odwołaniem z pełnienia funkcji lub przeniesieniem na inne stanowisko – jest winny niewłaściwego postępowania, łącznie z oczywistym naruszeniem przepisów prawa lub godności urzędu prokuratury.

183. Prokurator Generalny jest powoływany na nieodnawialny okres sześciu lat przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez KRS i KRP,

którzy muszą być aktywnymi prokuratorami lub sędziami posiadającymi co najmniej dziesięć lat doświadczenia pracy jako prokurator lub sędzia w sprawach karnych.¹³² Prokurator Generalny nie może należeć do żadnej partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić żadnej działalności publicznej niezgodnej z godnością jego urzędu.¹³³

184. Prezydent Rzeczypospolitej może odwołać Prokuratora Generalnego, jeżeli złoży on rezygnację; stanie się na stałe niezdolny do pełnienia obowiązków Prokuratora Generalnego w wyniku choroby lub utraty sił witalnych; zostanie skazany na mocy prawomocnego wyroku sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, lub jeżeli złoży fałszywe oświadczenie lustracyjne – co zostanie potwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu; lub zostanie ukarany, na podstawie prawomocnego wyroku, karą dyscyplinarną w formie upomnienia, odwołania, przeniesienia na inne stanowisko, odwołania ze służby prokuratorskiej. Ponadto, na wniosek Premiera, Sejm może podjąć decyzję – na podstawie większości dwóch trzecich głosów oddanych przez kworum składające się co najmniej z połowy ustawowej liczby posłów – o odwołaniu Prokuratora Generalnego, jeżeli działa on z naruszeniem ślubowania lub jeżeli zostanie odrzucony roczny raport z działalności prokuratury sporządzony przez Prokuratora Generalnego.

185. W chwili obecnej jest pięciu zastępców Prokuratora Generalnego (łącznie z Szefem Prokuratury Wojskowej oraz Dyrektorem Komisji ds. Ścigania Przestępstw przeciwko Narodowi Polskiemu), którzy są powoływani i odwoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Prokuratora Generalnego (jeżeli chodzi o Szefa Prokuratury Wojskowej i Dyrektora ww. Komisji, wniosek składany jest w porozumieniu, odpowiednio, z Ministrem Obrony oraz Przewodniczącym Instytutu Pamięci Narodowej).

186. Generalnie, wynagrodzenie prokuratorów jest ustalane w taki sam sposób co wynagrodzenie sędziów – tzn. na podstawie średniego wynagrodzenia w drugim kwartale poprzedniego roku.¹³⁴ Prokuratorzy i sędziowie na tych samych poziomach hierarchii zawodowej mają identyczne wynagrodzenie. Podobnie jak sędziowie, prokuratorzy są również upoważnieni do dodatków funkcyjnych oraz premii za staż pracy. Roczne wynagrodzenie brutto prokuratora na początku jego kariery wynosi około 80.000 PLN/19.200 EUR, podczas gdy roczne wynagrodzenie prokuratora Prokuratury Generalnej, który osiągnął najwyższy poziom wynagrodzenia zasadniczego wynosi około 182.000 PLN/43.680 EUR.

187. Prokuratorom można przyznać zapomogę finansową, w formie pożyczki, w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych.¹³⁵ Taka zapomoga finansowa może stanowić do 6% rocznego osobistego wynagrodzenia prokuratorów. Wnioskodawca winien udokumentować informacje dotyczące planowanych lub będących w toku inwestycji, samej nieruchomości oraz sytuacji rodzinnej. Informacje dotyczące wykorzystania udzielonej pożyczki nie są udostępniane publicznie.

Zarządzanie sprawami i tryb postępowania

188. UP nie obejmuje żadnych przepisów regulujących kwestię przydzielania spraw poszczególnym prokuratorom. Sprawy o wysokim znaczeniu są przekazywane do konkretnych wydziałów.

189. Zgodnie z KPK, ogólny czas trwania śledztwa wynosi trzy miesiące, jednak w uzasadnionych przypadkach może być przedłużony do jednego roku lub, w szczególności

¹³² Art. 10a UP.

¹³³ Art. 10b UP.

¹³⁴ Zob. art. 61a i art. 62 UP.

¹³⁵ Art. 58(1) UP.

uzasadnionych przypadkach, na kolejny określony czas.¹³⁶ Ogólny okres trwania dochodzenia wynosi dwa miesiące, jednak w uzasadnionych przypadkach może być przedłużony do trzech miesięcy lub, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na kolejny określony czas.¹³⁷ Niezależnie od tych terminów, strona może wnieść skargę, jeżeli postępowanie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia faktycznych i prawnych okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy lub dłużej niż to konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania wyroku sądowego.¹³⁸

Zasady etyczne, kodeks postępowania i konflikt interesów

190. Zasady etyczne i podstawowe wartości prokuratury zostały określone w art. 44(2) UP, który stanowi, że prokurator jest zobowiązany do działania zgodnie ze ślubowaniem prokuratorskim oraz, że „powinien, zarówno na służbie jak i poza nią, strzec godności pełnionego przez siebie urzędu oraz unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę reputacji prokuratora lub osłabić zaufanie do jego bezstronności”.

191. Stowarzyszenie Prokuratorów przyjęło zasady etyczne dla prokuratorów na podstawie uchwały z 25 maja 2002 roku. Nie stanowią one prawnie obowiązujących norm, a skłaniają jedynie prokuratorów do dobrowolnego stosowania się do nich. Władze wskazują, że podczas gdy zasady etyczne mają zastosowanie wyłącznie do członków Stowarzyszenia, pozostali prokuratorzy mogą również traktować ten zbiór zasad jako dodatkowe narzędzie w pracy.

192. Po zmianach UP w 2009 roku, KRP jest odpowiedzialna za przyjęcie zasad etycznych obowiązujących w zawodzie prokuratora oraz za zapewnienie przestrzegania tych zasad.¹³⁹ KRP powołała zatem, na mocy uchwały z 15 grudnia 2011 roku, komisję, której przewodniczy prokurator Prokuratury Generalnej, której zlecono opracowanie projektu zbioru zasad etycznych. Poinformowano GET, że projekt zbioru został opracowany na podstawie norm etycznych obowiązujących w innych państwach oraz odpowiednich instrumentów Rady Europy/ONZ, a także, że został przedstawiony kręgom prokuratorskim (m.in. prokuraturom apelacyjnym, Instytutowi Pamięci Narodowej oraz Najwyższej Prokuraturze Wojskowej) do uzgodnienia. W dniu 19 września 2012 roku, KRP przyjęła „Zbiór zasad etyki zawodowej prokuratora” (ZZEZP), w formie uchwały.¹⁴⁰ Konstrukcja ZZEZP w dużym stopniu przypomina konstrukcję ZZEPS obowiązującego sędziów. Składa się z 4 rozdziałów i 29 paragrafów oraz uwzględnia konkretne obowiązki oraz osobiste ograniczenia zarówno w trakcie pełnienia służby, jak i poza nią. ZZEZP obejmuje m.in. zasady uczciwości, godności i honoru, poczucie obowiązku, obiektywizm, niezależność, bezstronność i sprawiedliwość. ZZEZP winien być stosowany również przez emerytowanych prokuratorów i asesorów, którym powierzono pełnienie obowiązków prokuratora.

193. Jeżeli chodzi o konflikty interesów, brak jest ogólnej definicji. Ramy prawne mające zapobiegać i rozstrzygać takie konflikty zostały określone w odpowiednich przepisach (1) KPK, jeżeli chodzi o wyłączenie prokuratorów z udziału w poszczególnych sprawach; (2) UP, które określają m.in. zasady dotyczące czynności pomocniczych oraz oświadczeń majątkowych; oraz (3) ZZEZP.

¹³⁶ Art. 310 KPK.

¹³⁷ Art. 325i KPK.

¹³⁸ Zob. ustawa o „skardze na naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionego opóźnienia w postępowaniu sądowym”, o której mowa w części zatyłowanej „Zwalczanie korupcji wśród sędziów”.

¹³⁹ Art. 24 p. 16 UP.

¹⁴⁰ Uchwała Nr 468/2012 Krajowej Rady Prokuratury z 2012 roku. Uchwała jest dostępna na stronie internetowej KRP (<http://www.krp.gov.pl/>).

194. GET pozytywnie ocenia przyjęty ostatnio ZZEZP, który został opracowany przy zaangażowaniu różnych szczebli prokuratury oraz z uwzględnieniem norm międzynarodowych. Działanie to stanowi istotny krok w kierunku zdefiniowania i promowania norm etycznych wśród wszystkich prokuratorów w Polsce. Niezwykle istotne jest, by to nowe narzędzie zostało teraz rozpowszechnione wśród wszystkich prokuratorów – a także, by było łatwo dostępne dla ogółu społeczeństwa. Z drugiej strony, nowe zasady nadal są względnie ogólne. GET zauważa, jak to już miało miejsce w odniesieniu do zasad etycznych dla sędziów, że ZZEZP winien być uzupełniony w taki sposób, by odpowiednio i w sposób spójny uwzględnić pewne ryzyka korupcji, w szczególności poprzez zapewnienie precyzyjnej definicji i dalszych pisemnych wskazówek dotyczących pojęcia konfliktu interesów, łącznie z praktycznymi przykładami, oraz powiązanych z nimi spraw (takich jak przyjmowanie prezentów lub innych korzyści, niełączenie stanowisk oraz dodatkowa działalność), a ponadto zaoferowanie odpowiednich rozwiązań dla rozstrzygania takich konfliktów. W celu zapewnienia wszechstronnych ram regulacyjnych dla kwestii etycznych i dalszego zwiększania świadomości prokuratorskiej, **GRECO zaleca, by w pierwszej kolejności „Zbiór zasad etyki zawodowej prokuratora” (i) został rozpowszechniony wśród wszystkich prokuratorów i udostępniony społeczeństwu; oraz (ii) by został on uzupełniony w taki sposób, by zawierał właściwe wytyczne w odniesieniu do konfliktu interesów (np. definicje lub rodzaje) oraz związane z tym kwestie (w tym głównie przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk oraz dodatkowa działalność).** Władze mogą również zechcieć rozważyć wprowadzenie precyzyjnej ustawowej definicji konfliktu interesów.

Zakaz lub ograniczenie wykonywania pewnych działalności

Niełączenie stanowisk i dodatkowa działalność

195. Prokurator nie może podejmować żadnych innych czynności ani pracy zarobkowej, która kolidowałaby z pełnieniem obowiązków prokuratora, osłabiałaby zaufanie dla jego bezstronności lub stanowiłaby naruszenie godności jego urzędu.¹⁴¹ Te same ograniczenia dotyczące dodatkowego zatrudnienia sędziów obowiązują również prokuratorów. W tym zakresie, prokuratorom wolno jedynie, w bardzo ograniczonej liczbie przypadków, przyjąć stanowisko wykładowcy/badacza, pod warunkiem, że zatrudnienie takie nie koliduje z wykonywaniem obowiązków prokuratora. Mają również prawo uczestniczyć w działalności gospodarczej z zakazem pełnienia funkcji w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej prywatnego podmiotu gospodarczego, posiadania powyżej 10% udziałów takiego podmiotu lub prowadzenia firmy. Prokurator jest zobowiązany powiadomić swojego przełożonego o intencji podjęcia dodatkowego zatrudnienia, dodatkowej pracy lub nowej działalności zarobkowej.

Brak stosowania się do poleceń i wyłączenie z udziału w sprawie

196. Jeżeli chodzi o podstawy wyłączenia od udziału w sprawie, art. 47 § 1 KPK stanowi, że ww. przepisy KPK dotyczące sędziów mają zastosowanie do prokuratorów.¹⁴² Wyłączenie ma miejsce na własny wniosek prokuratora, z urzędu lub na podstawie wniosku strony postępowania. Decyzja o wyłączeniu prokuratora (lub prokuratora prowadzącego bądź nadzorującego postępowanie przygotowawcze) jest podejmowana przez jego bezpośredniego przełożonego (lub przez prokuratora nadzorującego postępowanie).¹⁴³

¹⁴¹ Art. 49 UP. Zob. powyżej w punkcie zatytułowanym „Zwalczanie korupcji wśród sędziów”. – Zob. również ust. 21 ZZEZP.

¹⁴² Art. 40 §§ 1 i 3, 41 § 1, 42 §§ 2 oraz 4 KPK, Zob. powyżej w punkcie zatytułowanym „Zwalczanie korupcji wśród sędziów”.

¹⁴³ Art. 48 § 1 KPK.

Upominki

197. Brak jest szczegółowych zasad regulujących przyjmowanie upominków konkretnie przez prokuratorów. Niemniej jednak, władze wskazują, że prokurator nie może przyjmować żadnych upominków od stron, ponieważ postępowanie takie jest karalne na podstawie przepisów o przekupstwie określonych w art. 228 KK.¹⁴⁴ Ponadto, władze powołują się na ust. 19 ZZEZP, zgodnie z którym prokurator nie może „przyjmować ani wyrażać zainteresowania przyjęciem jakichkolwiek korzyści, jeżeli ich udzielenie lub obietnica udzielenia mogłyby być poczytane za próbę wywarcia wpływu na jego osobę w związku ze sprawowanym urzędem.”

198. Praktycy, których spotkaliśmy na miejscu, skonstatowali i oświadczyli, że nie jest dla nich do przyjęcia otrzymywanie upominków, gdyż byłoby to ujmą dla godności pełnionego przez nich urzędu. Jeżeli prokuratorowi złożono by taką propozycję, powinien on sporządzić pisemny raport w tej sprawie. Możliwe do przyjęcia są jedynie symboliczne upominki wręczane przy okazji wizyt, w szczególności wizyt delegacji międzynarodowych, pod warunkiem, że są wpisywane do Rejestru Korzyści prowadzonego przez Prokuratora Generalnego (na podstawie pisma okólnego Prokuratora Generalnego). GET pragnie jednak podkreślić, że w obliczu braku szczegółowych uregulowań ustawowych, kwestia ta wymaga bardziej szczegółowego określenia w ramach zmiany ZZEZP zgodnie z powyższymi zaleceniami, w celu zapewnienia wszechstronnych i jasnych zasad dotyczących zachowania prokuratorów, przeznaczonych do wiadomości nie tylko samych prokuratorów, ale także ogółu społeczeństwa.

Ograniczenia po okresie zatrudnienia

199. Brak jest jakichkolwiek przepisów, które zabraniałyby prokuratorom zatrudnienia na pewnych stanowiskach/do pełnienia pewnych funkcji, bądź też angażowania się w inne odpłatną lub nieodpłatną działalność po zakończeniu wykonywania funkcji prokuratora. GET powtarza swoje obawy, jakie powziął w związku z brakiem uregulowań w tym zakresie w stosunku do sędziów, a mianowicie, że sędziowie – a także prokuratorzy – mogą być narażeni na konflikt interesów w związku z przyszłym, zewnętrznym zatrudnieniem lub mogą podjąć zewnętrzne zatrudnienie w wyniku nienależytego wykorzystania własnego urzędu. O ile oczywistym jest, że byli prokuratorzy muszą mieć możliwość kontynuowania praktyki prawnej po złożeniu urzędu, GET zachęca władze, by rozpatrzyły konieczność wprowadzenia odpowiednich zasad/wytucznych w odniesieniu do sytuacji przechodzenia prokuratorów do sektora prywatnego w celu uniknięcia konfliktów.

Kontakty z osobami trzecimi, informacje poufne

200. Zgodnie z art. 48 UP, prokurator jest zobowiązany zachować poufność okoliczności sprawy, o których poweźmie wiedzę w związku z pełnioną przez siebie funkcją, w trakcie postępowania przygotowawczego lub poza jawną rozprawą sądową. Zobowiązanie to zachowuje ważność również po ustaniu stosunku służbowego. Prokurator może zostać zwolniony z tego zobowiązania przez Prokuratora Generalnego, jeżeli składa zeznania jako świadek w postępowaniu przygotowawczym lub przed sądem – chyba że ujawnienie tajemnicy stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub innych ważnych prywatnych interesów nie będących w konflikcie z wymiarem sprawiedliwości.

201. Ponadto, władze wskazują, że prokuratorzy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej, jeżeli dopuszczą się ujawnienia informacji poufnych. Odnoszą się w szczególności do rozdziału XXXIII KK, który definiuje przestępstwa przeciwko ochronie informacji.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Zob. powyżej w punkcie zatytułowanym „Zwalczanie korupcji wśród sędziów”.

¹⁴⁵ Zob. powyżej w punkcie zatytułowanym „Zwalczanie korupcji wśród sędziów”.

Oświadczenia majątkowe, dochód, zobowiązania i interesy

202. Zgodnie z art. 49a UP, prokuratorzy (łącznie z emerytowanymi prokuratorami) są zobowiązani do regularnego składania oświadczeń majątkowych na tych samych standardowych formularzach, jakich używają sędziowie i parlamentarzyści (a także pewne inne kategorie osób pełniących funkcje publiczne). Jeżeli chodzi o treść, częstotliwość, przechowywanie i poufność oświadczeń, mają odpowiednio zastosowanie zasady opisane w punkcie zatytułowanym „Zwalczanie korupcji wśród sędziów”.

203. Oświadczenia majątkowe są składane właściwemu prokuratorowi apelacyjnemu, okręgowemu prokuratorowi wojskowemu, szefowi Komisji Okręgowej lub szefowi Okręgowego Biura Lustracyjnego. Główny Prokurator Wojskowy, Dyrektor Komisji Głównej, Dyrektor Biura Lustracyjnego, prokuratorzy Prokuratury Generalnej, prokuratorzy Najwyższej Prokuratury Wojskowej, prokuratorzy Komisji Głównej, prokuratorzy Biura Lustracyjnego, prokuratorzy apelacyjni, okręgowi prokuratorzy wojskowi oraz szefowie Komisji Okręgowych i szefowie Okręgowych Biur Lustracyjnych składają oświadczenia majątkowe do Prokuratora Generalnego. Jeden egzemplarz oświadczenia jest składany przez organ zbierający do urzędu skarbowego właściwego dla miejsca zamieszkania prokuratora.

204. GET przyjmuje do wiadomości, że prokuratorzy podlegają tym samym, dość surowym zasadom dotyczącym oświadczeń majątkowych co sędziowie, jednak ponownie zgłasza swoje obawy¹⁴⁶ związane z brakiem jakichkolwiek informacji dotyczących majątku członków najbliższej rodziny (z wyjątkiem informacji dotyczących majątku wspólnego prokuratora oraz jego/jej małżonka). W konsekwencji, **GRECO zaleca rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych składanych przez prokuratorów w taki sposób, by objęły również informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny będących na ich utrzymaniu oraz, w razie konieczności, innych członków najbliższej rodziny.** Ponadto, GET zauważa, że dane zawarte w oświadczeniach majątkowych prokuratorów są objęte tajemnicą, tak samo jak to ma miejsce w przypadku sędziów, i odnosi się do swoich uwag przedstawionych w tym względzie w odniesieniu do sędziów. Może władze zechcą rozważyć możliwość ujawniania wybranych danych z oświadczeń majątkowych prokuratorów, w celu dalszego zwiększenia przejrzystości i wzmocnienia publicznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości (należy przez to rozumieć, że informacje dotyczące członków rodziny prokuratora nie musiałyby być udostępniane publicznie).

Nadzór

Zasady etyki

205. Po zmianie UP w 2009 roku, KRP uzyskała kompetencje monitorowania stosowania przez prokuratorów zasad etyki obowiązujących w zawodzie prokuratora.¹⁴⁷ Jednakże, prawo nie określa szczegółowo, jakie środki może przedsięwziąć KRP w celu wypełnienia tego zadania.

Dodatkowe zatrudnienie i inne czynności

206. Zgodnie z tym, co wskazano powyżej, prokurator jest zobowiązany powiadomić swojego przełożonego o intencji podjęcia dodatkowego zatrudnienia, dodatkowego zawodu lub nowej pracy zarobkowej. Przełożony zobowiązany jest wyrazić sprzeciw, jeżeli dojdzie do wniosku, że dodatkowe zatrudnienie stanowiłoby przeszkodę w wykonywaniu obowiązków przez prokuratora. Podobnie, przełożony zobowiązany jest

¹⁴⁶ Zob. powyżej w punkcie zatytułowanym „Zwalczanie korupcji wśród sędziów” oraz „Zwalczanie korupcji wśród Członków Parlamentu”.

¹⁴⁷ Art. 24 pkt. 16 UP.

zgłosić sprzeciw wobec podjęcia lub kontynuacji wszelkiej innej działalności, jaka stanowi przeszkodę w wykonywaniu obowiązków przez prokuratora lub stanowi naruszenie godności urzędu, czy też osłabi zaufanie do jego bezstronności.

Oświadczenia majątkowe

207. Po pierwsze, oświadczenia majątkowe są składane do właściwego prokuratora nadzrędnego – w niektórych przypadkach, do Prokuratora Generalnego. Nadzrędnym prokurator samodzielnie dokonuje analizy danych zawartych w tych oświadczeniach do dnia 30 czerwca każdego roku. W przypadku wątpliwości co do wiarygodności takich danych, może dokonać porównania treści oświadczenia majątkowego z poprzednimi oświadczeniami złożonymi przez danego prokuratora. Liczba oświadczeń przeznaczonych do sprawdzenia przez prokuratora (apelacyjnego) zależy od rozmiaru okręgu, w niektórych przypadkach może wynosić ponad 600.

208. Po drugie, jeden egzemplarz oświadczenia majątkowego zostaje przesłany przez nadzrędnego prokuratora do właściwego urzędu skarbowego, który z urzędu analizuje przedstawione dane i ma prawo porównać je z poprzednio złożonymi oświadczeniami, a także z rocznymi zeznaniami podatkowymi. Jeżeli wynik analizy budzi uzasadnione podejrzenia co do legalności pochodzenia majątku ujawnionego w oświadczeniu, urząd skarbowy przekazuje sprawę do odpowiedniego postępowania. Po trzecie, podobnie jak w przypadku sędziów, oświadczenia majątkowe prokuratorów mogą również być sprawdzone przez CBA, jednakże wyłącznie na wniosek z urzędu skarbowego lub organu ścigania.

209. Podczas wywiadów, uświadomiono GET dwie główne obawy dotyczące aktualnych uzgodnień w kwestii monitoringu. Po pierwsze, jeżeli chodzi o nadzór ze strony KRP w celu weryfikacji stosowania przez prokuratorów zasad etyki, szereg rozmówców wskazało na brak pewności prawnej otaczający konkretny zakres kompetencji KRP w tym względzie. Aktualna UP i Statut KRP nie określają, jakie środki KRP ma prawo przedsięwziąć w ramach procesu monitoringu. Opracowano projekt aktu legislacyjnego, który wyjaśniłby tę kwestię, poprzez sprecyzowanie, że KRP może podjąć decyzję w sprawie przynoszenia przez prokuratora ujemny dla godności urzędu lub poważnego naruszenia przez niego prawa, co następnie mogłoby prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Jednakże, proces legislacyjny został zawieszony ze względu na wybory parlamentarne. W obecnej sytuacji, zdaje się, że ważna rola KRP przewidziana przez prawo jest dość ograniczona w praktyce. Na przykład, GET usłyszało o sprawie, w której prokurator wystąpił do KRP z zarzutem, że naruszono jego niezależność, jednak KRP odmówiono dostępu do akt sprawy niezbędnych w celu wyjaśnienia sytuacji. Ponadto, należy zauważyć, że decyzje KRP nie są wiążące, w szczególności nie są wiążące decyzje dotyczące Prokuratora Generalnego. GET odniosło wyraźne wrażenie, że KRP brakuje niezbędnych podstaw prawnych, uprawnień i narzędzi umożliwiających jej skuteczne pełnienie swoich funkcji. Przyjęty w ostatnim czasie ZZEZP również nie naprawia tego braku. Ust. 6 ZZEZP stwierdza jedynie, że w przypadku naruszeń zasad etyki, to sam prokurator ponosi odpowiedzialność za wyeliminowanie skutków niewłaściwego postępowania. ZZEZP nie wspomina z kolei roli KRP.

210. Po drugie, jeżeli chodzi o kontrole oświadczeń majątkowych prokuratorów, wydaje się, że sytuacja jest podobna jak w przypadku oświadczeń składanych przez sędziów. GET odnosi wrażenie, że ogólnie oświadczenia majątkowe prokuratorów są jedynie formalnie sprawdzane przez nadzrędnym prokuratorów i urzędy skarbowe, a CBA wkracza do sprawy jedynie na wniosek, przy czym brak jest wystarczająco aktywnej interakcji i koordynacji działań pomiędzy właściwymi organami. GET jest przekonane, że jest wymagana większa dokładność i bardziej dogłębna kontrola - na przykład na zasadzie wrywkowej - w celu dalszej redukcji ryzyka korupcji, a przy tej okazji odnosi się do swoich uwag zgłoszonych w odniesieniu do sędziów w tym względzie. W świetle

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

Środki egzekwowania prawa i immunitet

211. Zgodnie z art. 54a UP, w przypadku popełnienia przez prokuratora wykroczenia, podlega on odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie mają zastosowania ogólne przepisy dotyczące wykroczeń (wynikające z Kodeksu Wykroczeń). Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej są określone w art. 66 do 89 UP. Prokurator ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną w przypadku oczywistego i poważnego naruszenia przepisów prawnych (w związku z pełnieniem obowiązków służbowych), popełnieniem innych przestępstw w związku z pełnioną służbą (naruszenie ogólnych zasad, które nie zawsze są wyraźnie określone w konkretnych przepisach prawnych) oraz naruszeniem godności urzędu prokuratora (zarówno na służbie, jak i poza nią). Zgodnie z ust. 27 ZZEZP, zasady etyki postępowania zawodowego, określone w ZZEZP, mogą być powoływane w postępowaniu dyscyplinarnym toczącym się w sprawie naruszenia godności urzędu prokuratora, niezależnie od czasu popełnienia czynu.

212. Według opinii władz, przypadki, w których prokurator podejmuje dodatkowe zatrudnienie nie będące dozwolonym zatrudnieniem lub dodatkowe zatrudnienie bez wiedzy swojego przełożonego, lub też w sytuacji, gdy prokurator nie złoży oświadczenia majątkowego lub przedstawi nieprawdziwe informacje, winny być uznane za naruszenie godności (lub ewentualnie za naruszenie przepisów prawa). Podobnie, naruszenie godności ma również miejsce, gdy prokurator utrzymuje kontakty towarzyskie ze stronami postępowania, które prowadzi, lub, ogólnie, z osobami karanymi lub związanymi ze środowiskiem przestępczym, a także w sytuacji, gdy prokurator nie wyłącza się z postępowania pomimo faktu istnienia podstaw dla takiego wyłączenia.

213. Do mających zastosowanie sankcji dyscyplinarnych należą: upomnienie, nagana, usunięcie z zajmowanej funkcji, przeniesienie na inne miejsce służbowe lub wydalenie ze służby prokuratorowskiej.¹⁴⁸ Nałożenie takiej sankcji – za wyjątkiem nagany – pociąga za sobą pozbawienie prokuratora szansy na awans przez okres trzech lat oraz uczestniczenia w organach kolegialnych prokuratury okręgowej lub prokuratury apelacyjnej, a także w zgromadzeniu prokuratorów, w KRP i w sądzie dyscyplinarnym. Władze wyjaśniają, że wymiar kary jest dobierany w zależności od powagi przestępstwa i okoliczności jego popełnienia, a także, że przez to niemożliwością jest uogólniać, jaką karę otrzyma prokurator w konkretnych omawianych okolicznościach. Co do zasady, postępowanie dyscyplinarne ulega przedawnieniu po trzech latach, chyba że zachowanie wyczerpuje znamiona przestępstwa.¹⁴⁹

214. Sprawy są rozpoznawane przez sądy dyscyplinarne, których członkowie są wybierani przez prokuratorów wszystkich szczebli na okres czterech lat. Istnieją dwie instancje sądów dyscyplinarnych, które funkcjonują w ramach Prokuratury Generalnej (dla prokuratorów prokuratur powszechnych) i w ramach Naczelnej Prokuratury Wojskowej (dla prokuratorów prokuratur wojskowych). Sądy dyscyplinarne orzekają w składzie trzech (w przypadku pierwszej instancji) i pięciu członków (w przypadku drugiej

¹⁴⁸ Art. 67 UP.

¹⁴⁹ Art. 68 UP.

instancji). Postępowanie dyscyplinarne toczy się za zamkniętymi drzwiami.¹⁵⁰ W rozprawie mogą uczestniczyć prokuratorzy i asystenci prokuratorów pełniący funkcje prokuratorów. Jednakże postanowienie sądu dyscyplinarnego można ogłosić publicznie z chwilą, gdy stanie się prawomocne, zgodnie z uchwałą sądu dyscyplinarnego.

215. Postępowanie przygotowawcze jest prowadzone przez rzeczników dyscyplinarnych (w Prokuraturze Generalnej i w prokuraturach apelacyjnych) wyznaczonych przez Prokuratora Generalnego. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny dojdzie do wniosku, że istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, występuje on do sądu dyscyplinarnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Rzecznicy występują w charakterze prokuratorów przed sądami dyscyplinarnymi prowadzącymi postępowanie dowodowe, a także przed sądami dyscyplinarnymi drugiej instancji zajmującymi się weryfikacją prawidłowości postępowania i uzasadnienia wydanych wyroków. Rzeczników dyscyplinarnych wiążą zalecenia wydane przez ich dyscyplinarnych przełożonych (Prokuratora Generalnego, prokuratorów apelacyjnych).¹⁵¹ Władze wskazują, że zgodnie ze zmianami w UP zaproponowanymi przez Prokuratora Generalnego, rzecznicy dyscyplinarni mieliby być wybierani przez organy kolegialne (zgromadzenia prokuratorów) i mieliby być niezależni. Ich przełożeni mogliby wówczas jedynie wymagać wszczęcia postępowania wyjaśniającego, nie mając wpływu na przebieg ani sposób zakończenia postępowania. W opinii GET, takie kroki należy ewidentnie wspierać.

216. Zgodnie z informacjami statystycznymi przedstawionymi przez władze i obejmującymi okres 2008-2011, przeprowadzono osiem oficjalnych postępowań dyscyplinarnych w prokuraturach apelacyjnych. W konsekwencji, w dwóch przypadkach dani prokuratorzy zostali ukarani karą nagany i upomnienia. Ponadto, przeprowadzono cztery postępowania przygotowawcze, które albo zakończyły się odmową wszczęcia śledztwa lub umorzeniem postępowania ze względu na brak przesłanek popełnienia czynu zabronionego. Według władz, sprawy dotyczące konfliktu interesów stanowią raczej nieznaczący procent postępowań prowadzonych przez sądy dyscyplinarne. W czasie wizyty, tylko jedna tego typu sprawa toczyła się przed sądem dyscyplinarnym i dotyczyła prokuratora utrzymującego kontakty z osobą, która wystąpiła w charakterze podejrzanego w prowadzonym przez niego dochodzeniu (jeden z trzech zarzutów dyscyplinarnych dotyczył naruszenia przepisów postępowania zobowiązujących prokuratora do wyłączenia się ze sprawy). Według władz, niezłożenie oświadczenia majątkowego w wyznaczonym terminie lub zawarcie w nim nieprawdziwych informacji, stanowiły najczęstszą podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w prokuraturach apelacyjnych w okresie 2008-2011.

217. Podobnie jak w przypadku sędziów, władze wskazują, że szereg przestępstw karanych dotyczy sytuacji konfliktu interesów, takich jak bierne przekupstwo (art. 228 KK) lub ujawnienie poufnych informacji (art. 265 i 266 KK)¹⁵² – podczas gdy podawanie fałszywych informacji lub zatajanie prawdy w oświadczeniach majątkowych nie pociąga za sobą odpowiedzialności karnej.

218. Immunitet prokuratorów jest uregulowany w art. 54(1) UP. Prokurator nie może ponieść odpowiedzialności karnej, być zatrzymany bądź tymczasowo aresztowany bez zgody sądu dyscyplinarnego. Nie ma to zastosowania w sytuacji, gdy prokurator jest złapany *in flagrante delicto*. Władze wskazują, że o uchylenie immunitetu może wnioskować przewodniczący wydziału prowadzącego śledztwo, a także osoba fizyczna. Sąd dyscyplinarny wyraża zgodę w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia

¹⁵⁰ Art. 76(1) UP.

¹⁵¹ Powyższe zasady mają również zastosowanie do rzeczników dyscyplinarnych Naczelnej Prokuratury Wojskowej, wyznaczanych przez Naczelnego Prokuratora Wojskowego i związanych jego decyzjami.

¹⁵² W celu uzyskania dalszych informacji, zob. powyżej w punkcie zatytułowanym „Zwalczanie korupcji wśród Członków Parlamentu”.

przestępstwa przez prokuratora. Sąd dyscyplinarny nie przeprowadza postępowania dowodowego; orzeka on tylko na podstawie treści wniosku oraz dowodów przedstawionych przez wnioskującego. Uchwała o uchyleniu immunitetu może być zaskarżona przez danego prokuratora, a uchwała o odrzuceniu wniosku - przez wnioskodawcę oraz rzecznika dyscyplinarnego. Odwołanie rozpatruje sąd dyscyplinarny drugiej instancji.

219. Statystyki wskazują, że w 2011 roku, sądy dyscyplinarne rozpatrzyły 26 wniosków o uchylenie immunitetu prokuratorów. W ośmiu tych sprawach immunitet uchylono ze względu na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. W trzech przypadkach - z których wszystkie były w toku w trakcie wizyty - postawiono zarzuty biernego przekupstwa z art. 228 KK. Jednakże nie było żadnych spraw karnych dotyczących ujawnienia informacji poufnych z art. 265 i 266 KK.

220. GET zauważa, że obecny system sankcji dostępnych w przypadku niewłaściwego postępowania prokuratora jest podobny do systemu obowiązującego dla sędziów, a zatem w tym względzie czyni odniesienie do swoich uwag dotyczących sędziów. W szczególności, GET powtarza swoje wątpliwości na temat faktu, że odpowiedzialność karna w tej dziedzinie nie obejmuje podawania fałszywych informacji w oświadczeniach majątkowych prokuratorów (i sędziów)¹⁵³, ma też ponownie obawy dotyczące przedawnienia w jego obecnej formie, tzn. względnie krótkiego okresu przedawnienia dla postępowania dyscyplinarnego, który wynosi trzy lata od daty wystąpienia zdarzenia (jeżeli postępowanie dyscyplinarne zostanie wszczęte w ciągu trzech lat, okres przedawnienia dla przeprowadzenia postępowania i wykonania kary wynosi pięć lat od daty popełnienia czynu). GET został poinformowany, że w praktyce rodzi to problemy, gdyż czasami sprawy nie wynikają w wyżej wskazanym okresie czasu i nie pociągają za sobą postępowań dyscyplinarnych (jeden z praktyków powiedział, że w jego rejonie w ciągu ostatnich pięciu lat było około 10 takich przypadków). Zważywszy powyższe okoliczności, **GRECO zaleca (i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym oraz (ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania prokuratorów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie bądź zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.**

Doradztwo, szkolenia i świadomość

221. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury odpowiada za zapewnienie szkolenia i rozwoju zawodowego sędziów, prokuratorów, asystentów sądowych i asesorów prokuratorskich. Władze wskazują, że szkolenie w dziedzinie spraw związanych z etyką, należyтым postępowaniem, zapobieganiem korupcji i konfliktowi interesów, a także powiązanych z tym spraw jest objęte procesem praktyki zawodowej. Program nauczania Krajowej Szkoły przewiduje obowiązkowe szkolenie dla kandydatów w dziedzinie „Etyki pracy prokuratorskiej” w ramach dwóch sesji szkoleniowych, na temat „znaczenia etyki w pracy prokuratora” oraz przesłanek dla służbowej odpowiedzialności i odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora (ogółem 6 x 45 min.). Jednakże nie przeprowadzono dotychczas żadnych zajęć w tym temacie w ramach programu rozwoju zawodowego dla prokuratorów pełniących już urząd. Prokuratura nie ma do swojej dyspozycji żadnych podręczników, przewodników ani innych materiałów szkoleniowych w tej dziedzinie.

222. Władze wskazują, że prokuratorzy mogą uzyskać doradztwo w zakresie zasad regulujących konflikt interesów, zakazów lub ograniczenia wykonywania pewnych działalności oraz oświadczeń majątkowych ze strony swoich przełożonych. Zakładają, że

¹⁵³ W odróżnieniu od sytuacji w przypadku oświadczeń składanych przez inne osoby pełniące funkcje publiczne (w tym posłów).

KRP, która ma za zadanie również ochronę niezależności prokuratorów, może wyrazić swoją opinię lub podjąć uchwałę dotyczącą rozstrzygnięcia kwestii konfliktu interesów, niewykonywania pewnych działalności lub w sprawie oświadczeń majątkowych, pod warunkiem, że kwestie takie są związane z niezależnością prokuratora. Jednakże, w rzeczywistości, KRP dotychczas nie zajmowała się takimi sprawami.

223. GET odnotowuje podobne braki w dziedzinie szkolenia i doradztwa dla prokuratorów w kwestii etyki i postępowania, jakie odnotował już w odniesieniu do sędziów, i w tym względzie odsyła do wniesionych już przez siebie uwag. W szczególności, brak jest obecnie specjalnego programu szkoleniowego dla prokuratorów koncentrującego się w szczególności na konflikcie interesów i sprawach związanych z etyką w szerokim tego słowa znaczeniu. Brak ten należy uzupełnić, w szczególności w świetle przyjętego niedawno zbioru zasad etyki oraz ewentualnych dalszych uregulowań rekomendowanych w niniejszym raporcie. Ponadto, w opinii GET, istnieje wyraźna potrzeba prowadzenia odpowiednich usług doradczych, w celu zwiększenia świadomości prokuratorów, zapewnienia im poufnego doradztwa oraz pogłębiania ogólnego zrozumienia i jednolitej praktyki w odniesieniu do zapobiegania i rozwiązywania konfliktów interesów. Usługi takie mogłyby, na przykład, być świadczone przez specjalnie wyznaczonych w tym celu prokuratorów (lub sędziów) w prokuraturach apelacyjnych – koordynowanych przez prokuratora na poziomie Prokuratury Generalnej w celu zapewnienia jednolitych rozwiązań i reakcji na poziomie krajowym. GET pragnie podkreślić, jak to uczynił w odniesieniu do sędziów, że doradcy ci powinni posiadać dużą wiedzę w temacie, być niezależni od organów dyscyplinarnych i znajdować się poza oficjalnym systemem hierarchicznym, co umożliwi im działanie jako osoby zaufania. Zważywszy powyższe, **GRECO zaleca (i) zapewnienie ciągłego szkolenia prokuratorów na temat konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczania pewnych działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych, poprzez oferowanie szkoleń prezentujących przykłady praktyczne; oraz (ii) ustanowienie właściwego doradztwa w ramach prokuratur w celu podniesienia świadomości prokuratorów oraz zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi i postępowania, w szczególności w zakresie wskazanym w pkt i) w odniesieniu do danych okoliczności, mając na uwadze potrzebę jednolitych rozwiązań w sferze krajowej.**

VI. REKOMENDACJE I WERYFIKACJA POSTĘPÓW

224. W związku z konkluzjami przedstawionymi w niniejszym raporcie GRECO zaleca Polsce:

W odniesieniu do parlamentarzystów

- i. zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny, w tym również w związku z posiedzeniami podkomisji parlamentarnych (punkt 32);**
- ii. i) uzupełnienie Zasad Etyki Poselskiej o jasne wskazówki dla posłów dotyczące konfliktów interesów (np. ich definicje i/lub rodzaje) i powiązanych tematów (w tym zwłaszcza przyjmowania prezentów i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć i udziałów/interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz postawy wobec osób trzecich, takich jak lobbyści – z podaniem rozbudowanych przykładów); oraz ii) wprowadzenie takich standardów etycznych i postępowania również wśród senatorów oraz rozpowszechnienie ich w gronie senatorskim (punkt 40);**
- iii. zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, opracowanie jasno zdefiniowanego mechanizmu deklarowania potencjalnych konfliktów interesów parlamentarzystów – z uwzględnieniem interesów członków najbliższej rodziny – w związku z konkretnymi przepisami prawnymi (projektami) (punkt 41);**
- iv. rozważenie poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych parlamentarzystów w taki sposób, aby uwzględniały one informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny na utrzymaniu parlamentarzysty oraz, w stosownych przypadkach, innych bliskich krewnych (przy założeniu, że takie informacje nie musiałyby być podawane do wiadomości publicznej) (punkt 67);**
- v. zrewidowanie mechanizmu monitoringu przestrzegania przez parlamentarzystów standardów etycznych i standardów postępowania – w tym zasad dotyczących konfliktów interesów i powiązanych obszarów – w celu zwiększenia jego efektywności, w szczególności poprzez uproszczenie systemu poszczególnych zaangażowanych organów i zapewnienie im niezbędnych zasobów finansowych oraz kadrowych (punkt 80);**
- vi. zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, (i) powołanie specjalnego zaufanego doradcy, którego zadaniem będzie udzielanie parlamentarzystom porad w zakresie kwestii etycznych i możliwych konfliktów interesów w związku z konkretnymi sytuacjami; oraz (ii) organizowanie dla wszystkich parlamentarzystów konkretnych i okresowych szkoleń dotyczących kwestii etycznych i konfliktów interesów (punkt 84).**

W odniesieniu do sędziów

- vii. uzupełnienie „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów”, poprzez wprowadzenie właściwych wytycznych w odniesieniu do konfliktu**

- interesów (np. definicje lub rodzaje) oraz związanych z tym kwestii (w tym głównie przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk, dodatkowa działalność) (pkt 129);**
- viii. **rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych sędziów o dane dotyczące majątku małżonków, innych członków rodziny będących na utrzymaniu oraz tam, gdzie to właściwe, innych członków najbliższej rodziny (pkt 142);**
- ix. **podjęcie niezbędnych prawnych, instytucjonalnych lub praktycznych środków, lub też usprawnienie obowiązujących środków w celu zapewnienia dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych sędziów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych. Powinno to obejmować większą współpracę wszystkich odpowiednich organów kontroli (pkt 154);**
- x. **i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym oraz ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów kończyły się przed upływem kresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach (pkt 163);**
- xi. **i) zapewnienie ciągłego szkolenia sędziów w zakresie: konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczenia dodatkowej działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych poprzez zapewnienie szkoleń, na których omawiane będą przykłady praktyczne oraz ii) zapewnienie odpowiedniego doradztwa w ramach systemu sądownictwa w celu podniesienia świadomości sędziów i zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi i postępowania, w szczególności w zakresie wskazanym w pkt i) - w odniesieniu do konkretnych okoliczności, mając na uwadze potrzebę jednolitych rozwiązań w sferze krajowej (pkt 166).**

W odniesieniu do prokuratorów

- xii. **i) rozpowszechnienie „Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratora” wśród wszystkich prokuratorów i udostępniony społeczeństwu; oraz ii) uzupełnienie go w taki sposób, by zawierał właściwe wytyczne w odniesieniu do konfliktu interesów (np. definicje lub rodzaje) oraz związane z tym kwestie (w tym głównie przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk oraz dodatkowa działalność) (pkt 194);**
- xiii. **rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych składanych przez prokuratorów w taki sposób, by objęły również informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny będących na ich utrzymaniu oraz, w razie konieczności, innych członków najbliższej rodziny (pkt 204);**
- xiv. **i) wyraźne określenie w prawie kompetencji Krajowej Rady Prokuratury w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przez prokuratorów zasad etycznych, a także wyposażenie Rady w odpowiednie środki i uprawnienia w tym zakresie; oraz ii) przyjęcie właściwych środków prawnych, instytucjonalnych lub praktycznych lub usprawnienie obowiązujących środków w celu zapewnienia dogłębnej analizy**

oświadczeń majątkowych prokuratorów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych. Powinno to obejmować większą współpracę wszystkich odpowiednich organów kontroli (pkt 210);

xv. **i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym oraz ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania prokuratorów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie bądź zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach (pkt 220);**

xvi. **i) zapewnienie ciągłego szkolenia prokuratorów na temat konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczania pewnych działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych, poprzez oferowanie szkoleń prezentujących przykłady praktyczne; oraz ii) ustanowienie właściwego doradztwa w ramach prokuratur w celu podniesienia świadomości prokuratorów oraz zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi i postępowania, w szczególności w zakresie wskazanym w pkt i) w odniesieniu do danych okoliczności, mając na uwadze potrzebę jednolitych rozwiązań w sferze krajowej (pkt 223).**

225. Zgodnie z punktem 30.2 Regulaminu GRECO zaprasza polskie władze do złożenia raportu o działaniach podjętych w celu wdrożenia powyższych rekomendacji do dnia 30 kwietnia 2014 r. Działania te zostaną ocenione przez GRECO w ramach określonej procedury zgodności.

226. GRECO zachęca polskie władze, w najszybszym możliwym czasie, do opublikowania raportu, jego przetłumaczenia na język urzędowy oraz do publicznego udostępnienia tego tłumaczenia.