

Audyt FOR:

**GOSPODARKA  
I PRAWORZĄDNOŚĆ  
POD RZĄDAMI PiS  
(2015–2019)**

**Wnioski na przyszłość**

# SPIS TREŚCI

<b>Wprowadzenie</b>	<b>5</b>
Główne fakty w dziedzinie gospodarki .....	5
Główne fakty w dziedzinie praworządności .....	6
<b>Praworządność za rządów PiS – podsumowanie</b>	<b>7</b>
„Reforma” wymiaru sprawiedliwości .....	7
„Reforma” prokuratury .....	7
Trybunał Konstytucyjny .....	7
Krajowa Rada Sądownictwa .....	8
Sąd Najwyższy – Izba Dyscyplinarna .....	8
Sąd Najwyższy – Izba Spraw Publicznych i Kontroli Nadzwyczajnej .....	8
Sąd Najwyższy – próba usunięcia I Prezesa SN i sędziów .....	8
Prezesi i wiceprezesi sądów powszechnych .....	9
System dyscyplinarny w sądach powszechnych .....	9
Narzędzia dyscyplinowania prokuratorów .....	9
Wymiar sprawiedliwości w Polsce a UE .....	9
Artykuł 7 i TSUE .....	10
Działalność grupy „Kasta” .....	10
Szykanowanie sędziów i prokuratorów .....	10
<b>Gospodarka za rządów PiS – podsumowanie</b>	<b>11</b>
Dlaczego mimo wprowadzenia programu „Rodzina 500+” nie doszło do kryzysu finansów publicznych w Polsce? .....	11
Z czego wynika wzrost dochodów budżetu państwa z VAT? .....	11
Czy PiS zrównoważył budżet (projekt na 2020 rok)? .....	12
Czy dzięki programowi „Rodzina 500+” zaczęło się rodzić więcej dzieci? .....	12
Jak odpowiedzialny jest „Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”? .....	12
Czy za rządów PiS spółki Skarbu Państwa stały się czempionami? .....	12
Jakie są konsekwencje „repolonizacji” banków i energetyki? .....	13
Jakie będą konsekwencje zniesienia limitu 30-krotności składek ZUS dla systemu emerytalnego w przyszłości? .....	13
Od czego będzie zależało dalsze doganianie przez Polskę poziomu życia Zachodu? .....	13
Czy preferencje dla małych płatników CIT przyspieszą wzrost firm? .....	14

## Praworządność za rządów PiS – pytania i odpowiedzi

15

1. Dlaczego „reformą” wymiaru sprawiedliwości nazywane są zmiany wprowadzone przez PiS, które pogłębiły dotychczasowe problemy związane m.in. z przewlekłością w sądach i jednocześnie stworzyły bezprecedensowe zagrożenie dla ich niezależności? ..... 15
2. Według polityków PiS w Sądzie Najwyższym orzekają „sędziowie stanu wojennego”, a wymiar sprawiedliwości do tej pory nie rozliczył się z komunizmem, więc dlaczego „dekomunizacja” sądownictwa jest krytykowana? ..... 17
3. Poprawa funkcjonowania prokuratury od wielu lat jest przedmiotem dyskusji, więc dlaczego krytykowana jest jej „reformacja”? ..... 18
4. Na czym polega upolitycznienie sądownictwa? Przecież, jak twierdzi PiS, sędziowie są niezawisli i nadal sami decydują, jaki wyrok wydać. .... 19
5. Na czym polega upolitycznienie prokuratury, skoro prokuratorzy działają w imieniu państwa, stojąc na straży przestrzegania prawa? ..... 21
6. Czy istnienie sędziów, których zachowania mogą godzić w powagę urzędu sędziowskiego, uzasadnia zmiany wprowadzone w systemie dyscyplinarnym w sądach? ..... 23
7. Czy istnienie prokuratorów, których zachowania mogą godzić w powagę urzędu prokuratorskiego, uzasadnia zmiany wprowadzone w systemie dyscyplinarnym w prokuraturze? ..... 25
8. Dlaczego środowiska prawnicze sprzeciwiają się zmianom w Krajowej Radzie Sądownictwa? Przecież sądy nie działały sprawnie, a wybory członków KRS były w przeszłości krytykowane, więc reforma była potrzebna. .... 26
9. Dlaczego koncentrację władzy w rękach Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości należy definiować jako problem i zagrożenie dla prokuratury? ..... 27
10. Czy prokuratorzy i sędziowie mają prawo protestować przeciw działaniom władzy, które dążą do osłabiania praworządności czy łamania konstytucji? ..... 29
11. To za rządów PO-PSL, jak twierdzi PiS, powołano „nadmiarowych” sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, więc dlaczego zmiany wprowadzone przez tę partię były krytykowane? ..... 30
12. Dlaczego Unia Europejska zajmuje się wymiarem sprawiedliwości w Polsce, skoro nie ma do tego prawa i jest to sprawa w pełni zależna od władz krajowych? ..... 31
13. Podobne rozwiązania, jak te wprowadzone w Polsce, obowiązują w innych krajach UE. Dlaczego Polska nie może ich wprowadzić? ..... 32
14. Czy działania instytucji międzynarodowych w sprawie praworządności w Polsce to atak na polską suwerenność? .. 33
15. Czy po zmianach wprowadzonych przez obecną większość Polska spełniałaby tzw. kryteria kopenhaskie, wymagane w ramach akcesji do UE? ..... 33

## Gospodarka za rządów PiS – pytania i odpowiedzi

35

### WZROST I FINANSE PUBLICZNE 2015–2019

35

1. Dlaczego mimo wprowadzenia programu „Rodzina 500+” nie doszło do kryzysu finansów publicznych w Polsce? .. 35
2. Z czego wynika wzrost dochodów budżetu państwa z VAT? ..... 36
3. Czy PiS zrównoważył budżet (projekt na 2020 rok)? ..... 37
4. Jakie były podatki, opłaty, daniny, które PiS wprowadził lub podwyższył od początku swoich rządów? Jaki był ich wpływ na finanse publiczne? ..... 37
5. Czy dzięki programowi „Rodzina 500+” zaczęło się rodzić więcej dzieci? ..... 38
6. Jak to możliwe, że rośnie ubóstwo pomimo nowych świadczeń i spadku bezrobocia? ..... 38

<b>WOLNOŚĆ GOSPODARCZA</b>	<b>38</b>
7. Jak odpowiedzialny jest „Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”?	38
8. Czy „konstytucja biznesu” mogła zmienić cokolwiek istotnego dla przedsiębiorców?	39
9. Jakie skutki przyniósł zakaz handlu w niedzielę?	40
10. Czy za rządów PiS spółki Skarbu Państwa stały się czempionami?	41
11. Jakie są konsekwencje „repolonizacji” banków i energetyki?	42
<b>PERSPEKTYWY SYSTEMU EMERYTALNEGO</b>	<b>43</b>
12. Czy PPK mogą zastąpić dłuższy wiek emerytalny?	43
13. Czy zastąpienie ZUS emeryturami „obywatelskimi” jest lepszym rozwiązaniem?	43
14. Jakie będą konsekwencje zniesienia limitu 30-krotności składek ZUS na system emerytalny w przyszłości?	44
<b>CZY POLSKA NADAL BĘDZIE DOGANIAĆ POZIOM ŻYCIA ZACHODU?</b>	<b>45</b>
15. Od czego będzie zależało dalsze doganianie przez Polskę poziomu życia Zachodu?	45
16. Czy symboliczna obniżka PIT rozrusza gospodarkę?	46
17. Czy preferencje dla małych płatników CIT przyspieszą wzrost firm?	46
18. Czy podniesienie płacy minimalnej będzie bodźcem do wzrostu innowacyjności i zerwania z niskimi kosztami pracy, jak twierdzi rząd?	47
<b>Bibliografia</b>	<b>48</b>

# WPROWADZENIE

„Audyt FOR: Gospodarka i Praworządność pod rządami PiS (2015–2019). Wnioski na przyszłość.” to **pierwszy poradnik dla obywatela** obejmujący odpowiedzi na **najczęściej zadawane pytania** na temat rządów PiS przygotowane przez ekspertów FOR.

W debacie publicznej dominują dwa duże chywy propagandowe.

Po pierwsze, **zastugi związane z poprawą sytuacji gospodarczej przypisywane są automatycznie aktualnemu rządowi.**

Po drugie, **rozliczanie obietnic wyborczych nie uwzględnia faktu, że realizację złych dla gospodarki, społeczeństwa i państwa obietnic należy ocenić negatywnie z punktu widzenia rozwoju Polski.**

## Główne fakty w dziedzinie gospodarki:

- » przynajmniej połowa dodatkowych wpływów z VAT jest niezależna od działań rządu
- » sektor finansów publicznych w 2020 roku będzie miał deficyt, obniżony tylko jednorazowymi dochodami oraz podwyżkami ZUS
- » rząd wprowadził wiele obciążeń dla obywateli i firm: podatek bankowy, kontynuację zamrażania progów podatku PIT, podwyższenie składek ZUS, opłata emisyjna, danina solidarnościowa, opłata recyklingowa
- » zgodnie z przewidywaniami ekspertów, 500 plus nie spowodowało trwałego wzrostu urodzeń
- » po spadku ubóstwa w latach 2014–2017, w 2018 zaczęło ono rosnąć
- » rządy PO–PSL lepiej realizowały uzasadnione cele, wymienione w strategii Morawieckiego niż rządy PiS
- » spółki Skarbu Państwa są dzisiaj o ponad 75 mld zł mniej warte niż w momencie wyboru Andrzeja Dudy na Prezydenta RP
- » repolonizacja firm, w tym banków, to ich nacjonalizacja i zagarnianie przez nominatów PiS

## Główne fakty w dziedzinie praworządności:

- » PiS zrealizował zamach na niezależność wymiaru sprawiedliwości, która jest niezbędnym fundamentem trwałej demokracji
- » pogłębiono dotychczasowe problemy związane m.in. z przewlekłością w sądach i jednocześnie stworzono bezprecedensowe zagrożenie dla ich niezależności
- » dokonano ogromnej koncentracji władzy w prokuraturze w rękach członka rządu PiS, Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co zagraża niezależności prokuratorów od decyzji politycznych
- » powołano na zajęte już miejsca w Trybunale Konstytucyjnym trzy osoby nazywane powszechnie dublerami, co umożliwiło przejęcie politycznej kontroli nad TK, a jednocześnie premierzy rządu PiS w sposób bezprawny odmawiali publikacji wyroków TK
- » 92% członków nowej Krajowej Rady Sądownictwa to politycy lub osoby wybierane przez polityków
- » nowa KRS, zdominowana przez nominatów PiS, rekomendowała osoby do nowych izb Sądu Najwyższego, w tym, mającej cechy niekonstytucyjnego sądu wyjątkowego, Izby Dyscyplinarnej SN
- » w sposób arbitralny Minister Sprawiedliwości wymienił prawie 160 prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych
- » próbowano usunąć I Prezes Sądu Najwyższego i prawie 40% sędziów SN powołując się m.in. na konieczność rzekomej „dekomunizacji”
- » uzależniono od Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego system dyscyplinarny w sądach powszechnych
- » stworzono szereg narzędzi pozwalających Ministrowi Sprawiedliwości i Prokuratorowi Generalnemu na dyscyplinowanie prokuratorów – karanie osób krytycznie nastawionych do zmian w prokuraturze i sądownictwie oraz nagradzanie lojalnych względem partii rządzącej prokuratorów
- » w związku ze zmianami wprowadzonymi przez PiS wszczęto procedurę z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), która ma na celu „stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” zasad państwa prawa
- » Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który nakazuje państwom członkowskim ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii

# PRAWORZĄDNOŚĆ ZA RZĄDÓW PiS – PODSUMOWANIE

## „Reforma” wymiaru sprawiedliwości

Pomimo powtarzania przez polityków PiS haseł o „reformie wymiaru sprawiedliwości”, w kończącej się właśnie kadencji parlamentu nie dokonano żadnej reformy. Nie przedstawiono rzetelnej diagnozy realnych problemów wymiaru sprawiedliwości, a wprowadzane przez większość rządzącą zmiany istotnie pogorszyły niezależność sądownictwa, przy jednoczesnym braku poprawy, – a nawet wydłużeniu – czasu trwania spraw w sądach.

## „Reforma” prokuratury

Zamiast poprawić, na podstawie diagnozy realnych problemów, działalność prokuratury rządzący uchwalili zmiany, które skoncentrowały pełnię władzy w prokuraturze w rękach jednego człowieka – pośła klubu PiS, lidera partii tworzącej koalicję rządową, Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Przekazano politykowi rządzącej większości niemal nieograniczony wpływ na prokuraturę, jej kierownictwo, nagrody, awanse, kary, a także na jej działania i toczące się postępowania. Zmiany te budzą zasadnicze wątpliwości co do niezależności prokuratorów od decyzji partii rządzącej.

## Trybunał Konstytucyjny

Pod koniec poprzedniej kadencji Sejmu większość rządząca wybrała nadmiarową liczbę sędziów TK – wybór dwóch z tych, jak orzekł na początku grudnia 2015 roku sam Trybunał Konstytucyjny, miał miejsce na niezgodnej z konstytucją podstawie prawnej. To błędne działanie poprzedniej większości rządzącej nie uzasadnia zignorowania przez PiS i prezydenta Andrzeja Dudę prawidłowego, zgodnie z wyrokiem TK, wyboru za rządów PO–PSL trzech sędziów TK. Do dziś Prezydent Duda nie przyjął od tych sędziów ślubowania. Na zajęte już miejsca PiS wybrał w grudniu 2015 roku trzy osoby – powszechnie nazywane „dublerami” – nie uprawnione do pełnienia funkcji sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto większość rządząca, aż do wyboru nowego Prezesa TK w grudniu 2016 roku, zmieniała kilkakrotnie ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (wiele tych zmian okazało się niekonstytucyjnych), aby uniemożliwić TK normalną pracę i przejąć kontrolę

nad tą instytucją. Co więcej, premier Beata Szydło i premier Mateusz Morawiecki bezprawnie odmówili publikacji kilku wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw. Obraz sytuacji dopełniają informacje o niejawnych kontaktach nowego kierownictwa TK z politykami – w tym w siedzibie rządzącej partii.

## **Krajowa Rada Sądownictwa**

Wprowadzono nowy model wyboru sędziów do KRS, doprowadzając do sytuacji, w której 92% członków tego organu wybrali politycy. Wcześniej, mieli oni wpływ na wybór jedynie 32% członków KRS, a więc władza sądownicza była silniej izolowana od pozostałych władz. KRS bierze udział przede wszystkim w nominowaniu sędziów. Do 24.09.2019 nowa KRS nominowała 601 osób na stanowiska sędziowskie, spośród których Prezydent Andrzej Duda powołał 329 sędziów.

## **Sąd Najwyższy – Izba Dyscyplinarna**

Przy pomocy nowej KRS, zdominowanej przez nominatów większości rządzącej, obsadzono specjalną Izbę Dyscyplinarną, będącą sądem odwoławczym w sprawach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów, prokuratorów i innych osób wykonujących zawody prawnicze. Izba ta otrzymała specjalny status, co sprawia, że część prawników uznaje ją za niezgodny z konstytucją sąd wyjątkowy. Do Izby Dyscyplinarnej trafiło wiele osób związanych w przeszłości z Z. Ziobro i PiS, w tym 5 prokuratorów. Istnienie ID SN budzi zasadnicze zastrzeżenia konstytucyjne i jest przedmiotem postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

## **Sąd Najwyższy – Izba Spraw Publicznych i Kontroli Nadzwyczajnej**

Podobnie do Izby Dyscyplinarnej, w Sądzie Najwyższym utworzono Izbę Spraw Publicznych i Kontroli Nadzwyczajnej, która orzeka m.in. o ważności wyborów czy sprawach związanych z funkcjonowaniem rynków regulowanych. Istnienie ISPiKN budzi poważane zastrzeżenia konstytucyjne i związane z prawem UE.

## **Sąd Najwyższy – próba usunięcia I Prezesa SN i sędziów**

Większość rządząca próbowała od 2017 roku, wbrew Konstytucji RP, usunąć 27 z 74 sędziów Sądu Najwyższego, w tym I Prezes SN. Zostało to w dużej mierze zatrzymane dzięki działaniom Trybunału Sprawiedliwości UE i zasadnej presji opinii publicznej.



## Prezesi i wiceprezesi sądów powszechnych

Wprowadzone przez PiS zmiany ustawowe dały Ministrowi Sprawiedliwości możliwość odwołania w ciągu sześciu miesięcy wybranych przez siebie w sposób arbitralny, bez rzetelnego uzasadnienia prezesów i wiceprezesów sądów. W okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r. Z. Ziobro odwołał 158 osób i na ich miejsce powołał wskazane przez siebie osoby. Za poprzednich rządów powołanie i odwołanie prezesa sądu wymagało zgody sędziów danego sądu. Było też mniej przesłanek, które umożliwiały odwołanie prezesa sądu.

## System dyscyplinarny w sądach powszechnych

Wprowadzone przez PiS zmiany przekazały system dyscyplinarny pod niemal całkowitą i niczym nieograniczoną kontrolę Ministra Sprawiedliwości, który jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym i jednym z liderów politycznych rządzącej większości parlamentarnej. Rzecznikiem i zastępcami rzecznika dyscyplinarnego zostali nominowani przez Z. Ziobro sędziowie Piotr Schab, Przemysław Radzik i Michał Lasota.

## Narzędzia dyscyplinowania prokuratorów

Jedną z niewielu zmian w przepisach o samym postępowaniu dyscyplinarnym wobec prokuratorów, jaką wprowadził PiS, jest nie wzmocnienie, a osłabienie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów – wyłączono odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratora, jeśli działał on „wyłącznie w interesie społecznym”. Jednocześnie poza samym systemem dyscyplinarnym Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny ma wiele narzędzi do dyscyplinowania podległych mu prokuratorów. Są to m.in. długotrwałe delegacje, które bywają znacząco oddalone od miejsca zamieszkania, degradacje, a także nagrody i awanse, czasami bardzo szybkie, w tym z jednostek najniższego szczebla do jednostek dużo wyższego szczebla.

## Wymiar sprawiedliwości w Polsce a UE

Organizacja wymiaru sprawiedliwości jest w kompetencji krajów członkowskich. Musi on jednak spełniać pewne warunki brzegowe, których przekroczenie zagraża skutecznemu egzekwowaniu prawa UE. Traktaty unijne zawierają również przepisy odnoszące się do zasad, na jakich opiera się Unia – w tym do zasady rządów prawa (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE) – a także nakładają na państwa członkowskie m.in. obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE). Prawo Unii opiera się również na poszanowaniu praw podstawowych określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karcie Praw Podstawowych UE, które gwarantują wszystkim m.in. prawo do sądu czy do skutecznego środka odwoławczego. Z tego powodu działania rządu spotkały się z zasadną i wynikającą z prawa UE reakcją m.in. Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE.

## Artykuł 7 i TSUE

W związku ze zmianami wprowadzanymi przez PiS wobec Polski wszczęto procedurę z art. 7 ust. 1 TUE, która ma na celu „stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” zasad państwa prawa. Ponadto w niedawnym wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), dotyczącym skrócenia wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, sąd unijny stwierdził, że Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, który nakazuje państwom członkowskim ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. To tylko dwa z wielu przykładów reakcji instytucji UE na niszczenie zasad praworządności w Polsce. Działania rządu PiS i uzasadnione reakcje instytucji UE osłabiają pozycję Polski w UE.

## Działalność grupy „Kasta”

W sierpniu 2019 roku media opublikowały pierwsze informacje na temat afery z udziałem m.in. pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości (w tym wiceministra w rządzie PiS Łukasza Piebia-ka), osób związanych z nową Krajową Radą Sądowniczą i sędziów awansowanych przez Ministra Sprawiedliwości i nową KRS. Opublikowane przez media rozmowy z komunikatorów wskazywały na istnienie zorganizowanej grupy zajmującej się nękaniami i szykowaniami słownych ataków na innych ludzi, a także ujawnianiem danych osobowych i bezprawnym dostępem do informacji pochodzących m.in. z Ministerstwa Sprawiedliwości.

## Szykanowanie sędziów i prokuratorów

Od czasu, kiedy władzę w Polsce przejął PiS, wiele osób wykonujących zawody prawnicze stało się podmiotem szykan m.in. ze strony organów państwa i instytucji zależnych od partii rządzącej. Rzecznicy dyscyplinarni nominowani przez Z. Ziobro i podległych mu ludzi wszczynają postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne wobec sędziów i prokuratorów, które mają na celu wywołanie „efektu mrożącego”. Sędziowie i prokuratorzy ścigani są niemal za każdą opinię krytyczną wobec zmian proponowanych przez PiS, choć krytyka ta związana jest z dbałością o przestrzeganie konstytucji i zasad państwa prawa Polsce. Częstym zjawiskiem jest też oczernianie sędziów przez polityków partii rządzącej w mediach i na arenie międzynarodowej, a także w kampaniach publicznych z wykorzystaniem pieniędzy państwowych firm (np. kampania stworzonej przez PiS Polskiej Fundacji Narodowej), mediów publicznych i innych podmiotów medialnych sympatyzujących z większością rządzącą.

# GOSPODARKA ZA RZĄDÓW PiS – PODSUMOWANIE

## **Dlaczego mimo wprowadzenia programu „Rodzina 500+” nie doszło do kryzysu finansów publicznych w Polsce?**

W ciągu ostatnich trzech lat na wzrost gospodarczy bardzo duży wpływ miały czynniki niezależne od polityki rządu: przyspieszenie wzrostu u naszych głównych partnerów handlowych oraz rosnący napływ pracowników z Ukrainy do Polski. W latach 2016–2018 gospodarka unijna rosła w tempie 2,2% wobec 1,5% w latach 2013–2015, a szacowana liczba pracowników z Ukrainy podwoiła się do 800 tys. osób, przyspieszyły też zmiany strukturalne w polskiej gospodarce: malało zatrudnienie w rolnictwie, a rosło w największych przedsiębiorstwach.

Szybki wzrost PKB ułatwił PiS obniżenie wielu wydatków w relacji do PKB (m.in. wydatków emerytalnych, płac w budżetówce) oraz poprawę ściągalności podatków. Pozwoliło to na sfinansowanie nowych wydatków (program „Rodzina 500+”, obniżenie wieku emerytalnego).

Trzeba też pamiętać, że PiS wycofał się z dwóch równie kosztownych obietnic: podniesienia kwoty wolnej od podatku dla wszystkich podatników do 8 tys. zł i obniżenia stawek VAT.

## **Z czego wynika wzrost dochodów budżetu państwa z VAT?**

Wpływy z VAT były w 2018 roku o 52 mld zł (42%) wyższe niż w roku 2015, z czego 22 mld zł to wzrost podstawy opodatkowania (przede wszystkim konsumpcji). Doświadczenia historyczne pokazują, że przy dobrej koniunkturze wpływy z VAT rosną szybciej od PKB, co tłumaczy wzrost o kolejne 5–10 mld zł. To daje górny szacunek „uszczelnienia” rządu 20–25 mld zł, ale tak naprawdę dopiero następne spowolnienie gospodarcze zweryfikuje jego trwałość.

Zaostrzenie przepisów sprawiło, że polskie przepisy o VAT stały się najbardziej czasochłonne w całej UE, a drastyczne zaostrzenie kar w połączeniu z atakiem na niezależność sądownictwa stworzyło znaczną niepewność i przyczyniło się do załamania inwestycji prywatnych.

## **Czy PiS zrównoważył budżet (projekt na 2020 rok)?**

Zrównoważenie budżetu to trik księgowy. Budżet państwa to tylko połowa finansów publicznych, a z punktu widzenia wzrostu gospodarczego kluczowy jest deficyt całego sektora. Zgodnie z planami rządu cały sektor finansów publicznych w 2020 roku ma mieć 0,3% PKB deficytu, a bez dochodów jednorazowych (opodatkowanie OFE) – 1,3% PKB.

W budżecie na przyszły rok rząd zapowiada podwyżki składek ZUS (0,8% PKB), ale nie uwzględnia na razie 13. emerytury (zapowiedziano nowelizację).

## **Czy dzięki programowi „Rodzina 500+” zaczęło się rodzić więcej dzieci?**

Jednym z oficjalnych powodów wprowadzenia programu „Rodzina 500+” była chęć zwiększenia liczby urodzeń. Po wprowadzeniu tego programu liczba ta rosła w latach 2016–2017, ale już w 2018 roku zaczęła spadać. Na wzrost liczby urodzeń wpływało wiele czynników, w tym lepsza koniunktura i sytuacja na rynku pracy – w latach 2016–2017 dzietność wzrosła także w podobnych do nas krajach, jak Węgry, Czechy czy Słowacja, pomimo że Polska podwoiła wydatki na politykę rodzinną, a te państwa swoich praktycznie nie zmieniły.

## **Jak odpowiedzialny jest „Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”?**

Jeśli wziąć pod uwagę zaproponowane przez Morawieckiego kryteria, okazuje się, że z „odpowiedzialnym rozwojem” lepiej sobie radził rząd PO–PSL w czasie złej koniunktury na świecie niż rząd PiS w czasie dobrej. Rząd PO–PSL odnotował lepsze wyniki w sześciu z dziewięciu obszarów (pod względem m.in. industrializacji, wydatków na badania i rozwój oraz stopy inwestycji). Tym samym należy uznać, że nawet według stworzonych przez siebie kryteriów rząd PiS poniósł porażkę.

## **Czy za rządów PiS spółki Skarbu Państwa stały się czempionami?**

Wbrew propagandzie polityków PiS o „dobrej zmianie” w nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa w ciągu ostatnich czterech lat spółki kontrolowane przez państwo, notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych, jako całość traciły na wartości i są o ponad 75 mld zł mniej warte niż w momencie wyboru Andrzeja Dudy na prezydenta, kiedy to inwestorzy zaczęli się liczyć z wygraną PiS w wyborach parlamentarnych i przejęciem przez tę partię kontroli nad spółkami.

## **Jakie są konsekwencje „repolonizacji” banków i energetyki?**

Hasło „repolonizacja” jest przykrywką dla renacjonalizacji – przejmowania przez państwo firm zagranicznych. Rząd PiS skupił swoją działalność renacjonalizacyjną na dwóch sektorach: bankowości i energetyce. W obu dokonała się w ostatnich latach niezwykle szkodliwa dla gospodarki koncentracja własności państwowej.

Według Urzędu Regulacji Energetyki w wyniku przejęcia aktywów energetycznych EDF i ENGIE przez państwowe koncerny koncentracja w polskiej energetyce wzrosła do poziomu najwyższego od 2008 roku. URE powiązał też wzrost koncentracji z późniejszym wzrostem cen energii (URE 2018).

Również w sektorze bankowym (i szerzej: finansowym) „repolonizacja” doprowadziła do koncentracji własności państwowej. Obecnie polskie państwo kontroluje ok. 40% aktywów sektora bankowego, jego udział w sektorze ubezpieczeniowym wynosi 41% (poprzez PZU), a w sektorze funduszy inwestycyjnych – 30%. Jednocześnie państwo jest wobec sektora finansowego również regulatorem, nadzorcą i dłużnikiem. Takie skumulowanie władzy państwa nad sektorem finansowym rodzi w oczywisty sposób zagrożenie dla jego stabilności. W wielu krajach doprowadziło to do upolitycznienia polityki kredytowej, a nawet kryzysów bankowych.

## **Jakie będą konsekwencje zniesienia limitu 30-krotności składek ZUS dla systemu emerytalnego w przyszłości?**

Zniesienie limitu składek ZUS zwiększy, co prawda, dochody ZUS, ale jednocześnie nałoży na niego zobowiązanie do wypłaty bardzo wysokich emerytur w przyszłości. W sytuacji gdy po obniżeniu wieku emerytalnego będzie rosła liczba osób otrzymujących emeryturę minimalną, w przyszłości będą się nasilały naciski, by ograniczyć wypłaty najwyższych emerytur. Dążenie do podnoszenia niskich emerytur kosztem emerytur wysokich obserwujemy już dzisiaj w zapowiedziach rządu PiS pod postacią „13. emerytury”, „14. emerytury” i minimalnej kwotowej waloryzacji emerytur.

Zniesienie limitu 30-krotności oznacza, że zarobki powyżej 5,7 tys. zł netto będą obłożone podatkami i składkami na poziomie 52%, co uderzy w innowacyjność polskiej gospodarki i będzie zniechęcało wysokiej klasy specjalistów do pracy w Polsce.

## **Od czego będzie zależało dalsze doganianie przez Polskę poziomu życia Zachodu?**

W długim okresie poziom życia w Polsce będzie zależał od tego, jak wielu Polaków będzie pracowało i jak produktywna będzie ich praca. Liczba pracujących będzie zależała od zmian demograficznych, imigracji i aktywizacji zawodowej. Z kolei produktywność pracy będzie zależała od zasobu kapitału materialnego i niematerialnego oraz tego, jak efektywnie będzie on wykorzystywany.

Dzięki zapoczątkowanej w 1989 roku budowie gospodarki rynkowej i otwarciu na świat Polska po raz pierwszy od 300 lat zaczęła trwale zmniejszać dystans do najbardziej rozwiniętych państw świata, jednak dalszy postęp będzie zależał od polityki gospodarczej: od tego, czy będzie ona zwiększała opłacalność pracy oraz czy stworzy firmom warunki do inwestowania i rozwoju. Będzie to wymagało odejścia od polityki rosnących transferów socjalnych i prowadzenia polityki zachęt dla pracujących oraz zwiększenia zakresu wolności gospodarczej dla firm.

### **Czy preferencje dla małych płatników CIT przyspieszą wzrost firm?**

Obniżony CIT to niedźwiedzia przysługa dla firm. Gdy przychody firmy przekroczą próg 2 mln euro, to np. przy rentowności 5% CIT gwałtownie skoczy z 39 do 81 tys. zł. Innymi słowy: sprzedając więcej, firmy zarobią netto mniej.

Zapowiedziany przez PiS 1 mld zł ulg dla inwestorów to znacznie mniej niż nowe koszty, które PiS narzuca na firmy (5 mld zł ze zniesienia limitu składek ZUS, 2,5 mld zł z oskładkowania umów cywilnoprawnych, kilkanaście mld zł z podwyżki płacy minimalnej).

# PRAWORZĄDNOŚĆ ZA RZĄDÓW PiS – PYTANIA I ODPOWIEDZI

## 1. Dlaczego „reformą” wymiaru sprawiedliwości nazywane są zmiany wprowadzone przez PiS, które pogłębiły dotychczasowe problemy związane m.in. z przewlekłością w sądach i jednocześnie stworzyły bezprecedensowe zagrożenie dla ich niezależności?

Zmian wprowadzonych przez PiS nie należy określać jako „reformy”. W zgodnej opinii zdecydowanej większości środowiska prawniczego, organizacji pozarządowych i instytucji międzynarodowych przyjęte rozwiązania istotnie zwiększyły polityczną kontrolę nad wymiarem sprawiedliwości. Stwarza to realne zagrożenie dla praworządności i praw każdego, kto trafi przed sąd lub będzie przed sądem próbował dochodzić swoich praw. **Rozwiązania wprowadzone przez PiS nie były poprzedzone żadną rzetelną diagnozą sytuacji w wymiarze sprawiedliwości – zamiast odpowiadać na największe problemy w sądownictwie, ich skutek jest odwrotny. Sądy rozpatrują sprawy równie wolno lub wolniej niż przed rozpoczęciem przez PiS „reformy”, a jednocześnie stworzono bezprecedensowe zagrożenie dla niezależności wymiaru sprawiedliwości.**

Posłowie PiS wprowadzili nieuprawnione osoby (nazywane powszechnie dublerami) do Trybunału Konstytucyjnego, na miejsca zajęte już przez innych sędziów, wybranych zgodnie z prawem. PiS zmienił też sposób wyboru 15 sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, skutkiem czego 92% jej składu wskazują obecnie politycy. Tak ukształtowana KRS nominowała następnie członków dwóch nowych izb w Sądzie Najwyższym, a także kilkuset sędziów wszystkich szczebli. Pod pretekstem skrócenia wieku przejścia w stan spoczynku podjęto też próbę usunięcia prawie 40% sędziów Sądu Najwyższego, w tym I Prezes SN, co udaremnił dopiero Trybunał Sprawiedliwości UE i presja opinii publicznej.

Minister Sprawiedliwości otrzymał uprawnienie do wymiany prezesów i wiceprezesów w sądach powszechnych i bez żadnego uzasadnienia, w jednozdaniowych pismach przesłanych faksem, wymienił 158 sędziów pełniących te funkcje<sup>1</sup>. Uzyskał on także kontrolę nad systemem dyscypli-

---

1 <https://oko.press/lista-158-stowarzyszenie-iustitia-zdobylo-nazwiska-prezesow-i-wiceprezesow-zwolnionych-przez-resort-zlobry/>, dostęp z 25.09.2019.



narnym w sądach powszechnych, który stał się narzędziem nacisków i represji wobec sędziów sprzeciwiających się wprowadzonym zmianom. Wreszcie doszło do silnej koncentracji władzy w prokuraturze poprzez połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – będącego jednocześnie posłem na Sejm i liderem partii tworzącej koalicję rządową – i przyznanie mu ogromnych uprawnień do prowadzenia polityki kadrowej w prokuraturze i ingerencji w śledztwa.

Według danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w 2011 roku średni czas trwania postępowania w sądach powszechnych wynosił 4,1 miesiąca. W 2015 roku, czyli w roku przejścia władzy przez PiS, czas ten wynosił 4,2 miesiąca. Natomiast w 2018 roku, po przeprowadzeniu „reform” w wymiarze sprawiedliwości, średni czas trwania postępowania sądowego wynosi już 5,4 miesiąca. Oznacza to, że przy zbliżonej liczbie spraw, wpływających każdego roku do sądów, okres ten wydłużył się o ponad miesiąc.

O ile w sądach okręgowych czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy utrzymuje się na podobnym poziomie co w 2015 roku (co oznacza, że nie doszło do przyspieszenia), o tyle w sądach rejonowych – rozpoznających najwięcej rodzajów spraw – okres ten wydłużył się średnio o ponad 5 tygodni w stosunku do roku 2015 i w 2018 roku wyniósł 5,2 miesiąca<sup>2</sup>.

Inna często wykorzystywana miara szybkości działania sądów w sprawach gospodarczych to wskaźnik szybkości egzekwowania umów (z ang. *enforcing contracts*) z raportów Banku Światowego *Doing Business*. Od kilku lat jest on na tym samym poziomie i wynosi 685 dni. W okresie rządów PiS nie zaobserwowano żadnej poprawy. Pomiędzy pierwszą edycją *Doing Business* w 2004 roku a edycją z 2013 roku czas ten skrócił się o 315 dni<sup>3</sup>.

**Szybkość działania sądów nie jest jedyną ważną cechą wymiaru sprawiedliwości. Fundamentalna jest też ich niezależność, która nie jest badana w raportach *Doing Business*.**

W czołówce krajów pod względem szybkości sądowego egzekwowania umów znajdują się m.in. Uzbekistan, Białoruś, Azerbejdżan i Rosja, czyli kraje, które nie powinny stanowić dla Polski wzorców, jeśli chodzi o działanie wymiaru sprawiedliwości.

W 2015 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Rutkowski przeciwko Polsce stwierdził, że przewlekłość postępowania sądowego w naszym kraju ma charakter systemowy<sup>4</sup>. Od tego czasu problem nie został rozwiązany, a jednocześnie PiS doprowadził do poszerzenia systemowych problemów wymiaru sprawiedliwości w Polsce, tj. do osłabienia jego niezależności od polityków.

**Dostępne badania pokazują, że osłabienie niezależności sądów negatywnie wpływa zarówno na wzrost gospodarczy, jak i na wolności obywatelskie i – w efekcie – zagraża funkcjonowaniu demokracji. Ma to kluczowe znaczenie dla przedsiębiorców, gdyż niewłaściwie działający wymiar sprawiedliwości zniechęca do zawierania umów, ponieważ powstaje obawa, że nie można ich wówczas skutecznie egzekwować. Ponadto bez niezależnych sądów osoby prywatne i firmy nie są wystarczająco chronione przed nadużyciami ze strony państwa, co osłabia bodźce do inwestowania. W konsekwencji gospodarka rozwija się wolniej<sup>5</sup>.**

2 Sprawność postępowań sądowych – czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2018, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości 2018.

3 <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>, dostęp z 25.09.2019.

4 <https://for.org.pl/pl/a/3726,FOR-ostrzeza-nr-69-Przewleklosc-postepowan-sadowych-w-Polsce-to-problem-systemowy>, dostęp z 25.09.2019.

5 <https://for.org.pl/pl/a/5469,analiza-12/2017-bez-niezaleznych-sadow-gospodarka-rozwija-sie-wolniej-i-zagrozone-sa-wolnosc-obywatelskie>, dostęp z 25.09.2019.



## 2. Według polityków PiS w Sądzie Najwyższym orzekają „sędziowie stanu wojennego”, a wymiar sprawiedliwości do tej pory nie rozliczył się z komunizmu, więc dlaczego „dekomunizacja” sądownictwa jest krytykowana?

Po 1989 roku zdarzało się, że w Sądzie Najwyższym orzekali sędziowie, którzy pełnili funkcję sędziów również w okresie stanu wojennego – co samo w sobie nie stanowi wystarczającej przesłanki do „dekomunizacji”. Sędziów orzekających jeszcze w okresie stanu wojennego było w SN w kwietniu 2018 roku siedmioro, a obecnie jest ich dwóch. **Nie jest jednak prawdą, że sądownictwo nie rozliczyło się z komunizmem, a tym bardziej że obecne zmiany mają na celu przeprowadzenie „dekomunizacji” w sądach.**

Po pierwsze, powołując na nowo cały skład SN w 1990 roku, wśród jego członków znalazło się 81% nowych sędziów. W kolejnych latach do SN awansowali sędziowie, którzy orzekali także w okresie PRL. Nie ma w tym nic dziwnego, że do SN trafiali często doświadczeni, a więc i najstarsi wiekiem sędziowie, którzy rozpoczynali pracę w zawodzie jeszcze przed 1989 rokiem. Z biegiem czasu z przyczyn naturalnych takich sędziów jest i będzie coraz mniej. **W 2017 roku średni wiek sędziego sądu powszechnego wynosił ok. 46,8 lat<sup>6</sup>, co oznacza, że w 1990 roku taki sędzia dopiero zaczynał studia.** Ponadto, jedną z ważnych zasad ustrojowych III RP była zasada nieusuwalności sędziów. Złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie w drodze orzeczenia sądu. Wymaga to każdorazowego zbadania indywidualnej sytuacji sędziego i wszystkich okoliczności, które mogą mieć znaczenie dla oceny jego postępowania.

Po drugie, pretekstem usunięcia prawie 40% sędziów SN przez PiS było m.in. hasło „dekomunizacji” tego sądu i, szerzej, wymiaru sprawiedliwości. Przyjęte rozwiązania mają się jednak nijak do realizacji tego celu. **Obniżenie wszystkim orzekającym już sędziom SN wieku przejścia w stan spoczynku (jak później tłumaczono, w związku z koniecznością zrównania go z zasadami ustalania wieku emerytalnego) było przejawem zastosowania odpowiedzialności zbiorowej, typowej dla poprzedniego ustroju.** Dał temu wyraz Trybunał Sprawiedliwości UE, który negatywnie ocenił zgodność tego rozwiązania z prawem Unii Europejskiej. Stąd uzasadnione są opinie wielu ekspertów i organizacji, że rzeczywistym celem „reformy” była chęć upolitycznienia poprzez wymianę kadrową Sądu Najwyższego, a w konsekwencji całego wymiaru sprawiedliwości – a nie „dekomunizacja”.

Na marginesie warto przypomnieć, że jedną z twarzy procesu rzekomej „dekomunizacji” dokonywanej przez PiS jest przewodniczący sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz poseł PiS Stanisław Piotrowicz. W PRL, w tym także w okresie stanu wojennego, pełnił on funkcję prokuratora, a także członka lokalnej egzekutywy partyjnej PZPR. W 1984 roku „za zasługi w pracy zawodowej i działalności społecznej” został przez władze PRL odznaczony Brązowym Krzyżem Zasługi.

---

6 <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F99D9BE>

### 3. Poprawa funkcjonowania prokuratury od wielu lat jest przedmiotem dyskusji, więc dlaczego krytykowana jest jej „reformacja”?

Reforma prokuratury jest od wielu lat przedmiotem debaty publicznej. Wynika to z faktu, że problem przewlekłości postępowań karnych – na które kluczowy wpływ ma działalność prokuratury – nadal nie został rozwiązany<sup>7</sup>. Długotrwałe postępowanie narusza prawo do rzetelnego procesu, w tym prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

Problemy z efektywnością prokuratury w przeszłości były następstwem problemów strukturalnych w wymiarze sprawiedliwości, co podkreślał w swoich wyrokach Europejski Trybunał Praw Człowieka. **PiS nie dokonał rzetelnej diagnozy problemów w prokuraturze, a wprowadzane od 2016 roku zmiany nie rozwiązały dawnych trudności, jednocześnie tworząc nowe – przede wszystkim przez przekazanie ogromnej koncentracji władzy nad prokuraturą w ręce jednej osoby.** Stąd, podobnie jak w przypadku sądownictwa, nie można mówić o „reformie prokuratury”. Co więcej, jak pokazują statystyki, problem z długością postępowań karnych się pogłębił. W latach 2016–2018 liczba spraw długotrwałych (od sześciu miesięcy wzwyż) wzrosła w granicach 250–260%, w porównaniu do 2014 roku przy podobnym wpływie spraw<sup>8</sup>.

Tymczasem PiS ustawą Prawo o prokuraturze z 28 stycznia 2016 roku, poza samym połączeniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wprowadził zmiany które nie rozwiązują dotychczasowych problemów w prokuraturze, a wręcz je pogłębiają, tworząc jednocześnie nowe:

**Prokurator Generalny i Minister Sprawiedliwości zyskał jeszcze większe uprawnienie do przenoszenia toczących się już spraw pomiędzy prokuratorami.**

Jednym z najgroźniejszych uprawnień przyznanych Prokuratorowi Generalnemu w 2016 roku jest możliwość przenoszenia toczących się już spraw pomiędzy prokuratorami, czego może on dokonać bez szczególnego uzasadnienia swoją arbitralną decyzją. Takie rozwiązanie daje możliwość tendencyjnego przydzielania spraw w ręce zaufanego prokuratora, któremu w zamian Prokurator Generalny może zapewnić awans lub inną nagrodę.

W poprzednio obowiązującej ustawie przeniesienie toczącego się już postępowania w ręce innego prokuratora wymagało szczególnego uzasadnienia.

**Prokurator Generalny i Minister Sprawiedliwości może ingerować w decyzje podejmowane przez prokuratora w prowadzonym przez tego prokuratora postępowaniu.**

Prokurator Generalny otrzymał kompetencję do ingerowania w toczące się już postępowania. Oznacza to, że może wpłynąć na decyzję prokuratora prowadzącego postępowanie i ją zmienić. Mowa tutaj np. o decyzji wszczynającej postępowanie, wydaniu aktu oskarżenia, skierowaniu wniosku o areszt tymczasowy itp. To uprawnienie Prokuratora Generalnego w jeszcze większym stopniu uzależnia od niego działania i funkcjonowanie prokuratury, przyznając jednej osobie,

7 Zob. K. Kremens, W. Jasiński, *Obciążenie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów postępowaniami przygotowawczymi w 2011 r.*, Wrocław 2013 r.

8 <http://lexso.org.pl/2019/08/05/krolowie-zycia-w-prokuraturze-dobrej-zmiany-raport-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia/>

tj. Prokuratorowi Generalnemu, Ministrowi Sprawiedliwości i aktywnemu politykowi, niemalże nieograniczony wpływ na każde postępowanie.

Przed zmianą ustawy taka ingerencja była możliwa wyłącznie w odniesieniu do prokuratorów bezpośrednio podległych, zatem Prokurator Generalny nie miał takiej możliwości w stosunku do prokuratorów prokuratur niższego stopnia.

#### **Ustawa Prawo o prokuraturze z 2016 roku ograniczyła odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratorów.**

W obecnie funkcjonującym systemie prawnym prokuratury prokuratorzy nie ponoszą odpowiedzialności dyscyplinarnej w przypadku, gdy ich działania były wyłącznie w „interesie społecznym”. Wprowadzenie takiego ograniczenia jest bezzasadne, ponieważ ideą funkcjonowania prokuratury jest to, że zatrudnieni w niej prokuratorzy działają wyłącznie w interesie społecznym, jako strażnicy praworządności. Zatem do listy takich zachowań należałoby dodać wszystkie działania prokuratorów, co sprowadza się do konkluzji, że prokurator nigdy nie poniesie odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>9</sup>. Mechanizm wyłączenia zamiast wzmocnić odpowiedzialność prokuratorów za podejmowane decyzje, tę odpowiedzialność osłabia. Co więcej, może on działać w drugą stronę, tj. chronić tych prokuratorów, którzy zasłużyli się władzy prokuratury, podejmując decyzje procesowe zgodne z jej oczekiwaniami.

Poprzednia ustawa nie przewidywała wyłączenia w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów.

#### **4. Na czym polega upolitycznienie sądownictwa? Przecież, jak twierdzi PiS, sędziowie są niezawisli i nadal sami decydują, jaki wyrok wydać.**

Zgodnie z Konstytucją RP „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. 1). Ponadto, „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). Oznacza to, że są niezależne od władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu) oraz władzy wykonawczej (Prezydenta, Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej).

Powyższe zasady zostały złamane przez PiS, kontrolującą dwie pozostałe władze (ustawodawczą i wykonawczą).

#### **Minister Sprawiedliwości (władza wykonawcza) wymienił prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i wojskowych, a na ich miejsce nominował wybranych przez siebie sędziów.**

Wprowadzona głosami posłów PiS Ustawa z dnia 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych dała Ministrowi Sprawiedliwości możliwość odwołania w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy wybranych przez siebie prezesów i wiceprezesów sądów. Z danych uzyskanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA wynika, że

9 <https://for.org.pl/pl/a/3824,analiza-72016-zmiany-w-prokuraturze-zamiast-usprawnienia-dzialania-pogorszenie-sytuacji-uczestnikow-postepowania>, dostęp z 25.09.2019.

minister w okresie od sierpnia 2017 do lutego 2018 roku odwołał 158 osób i na ich miejsce powołał wskazanych przez siebie ludzi.

Przed zmianą powołanie i odwołanie prezesa sądu wymagały zgody sędziów danego sądu. Było też mniej przesłanek, które umożliwiały odwołanie prezesa sądu. Lista tych przesłanek została poszerzona na mocy nowej ustawy.

### **Minister Sprawiedliwości (władza wykonawcza) uzyskał kompetencje do wpływania na postępowania dyscyplinarne sędziów.**

Przyjęcie przez posłów PiS ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym umożliwiło Ministrowi Sprawiedliwości: powoływanie sędziów do sądów dyscyplinarnych, wybieranie Rzecznika Dyscyplinarnego Sądów Powszechnych i jego dwóch zastępców, dało wpływ na toczące się postępowania przed Rzecznikiem Dyscyplinarnym, umożliwiło wyrażanie sprzeciwu lub odwołania się od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego, jeśli ten umorzył postępowanie wbrew woli Ministra. Minister może też sam zainicjować postępowanie dyscyplinarne lub wyjaśniające wobec wybranego przez siebie sędziego.

Przed wprowadzeniem nowej ustawy Minister Sprawiedliwości nie miał tak szerokich kompetencji. Nie miał wpływu na wybór rzeczników dyscyplinarnych i nie mógł ingerować w toczące się już postępowania dyscyplinarne.

### **Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), czyli organu, który zgodnie z Konstytucją RP „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), zostali wybrani głównie przez posłów (władza ustawodawcza) PiS przy wsparciu posłów Kukiz’15.**

12 lipca 2017 roku Sejm uchwalił ustawę, która przerwała kadencje wszystkich członków KRS. Po nowelizacji tej ustawy 8 grudnia 2017 roku 19 z 25 członków KRS wybiera Sejm. Ponadto w wyniku zmiany ustawy 92% składu KRS (tj. 23 z 25 członków KRS) to osoby wybrane przez polityków lub sami politycy (tj. przedstawiciel Prezydenta RP, Minister Sprawiedliwości, czterech posłów, dwóch senatorów i 15 sędziów wybranych przez Sejm). 15 sędziów zostało wybranych do KRS przez posłów Prawa i Sprawiedliwości i Kukiz’15.

Wcześniej tylko ośmioro członków KRS pochodziło z wyboru o charakterze politycznym (tj. Minister Sprawiedliwości, jedna osoba wybrana przez Prezydenta, dwie przez Senat i cztery przez Sejm). Pozostałymi członkami KRS byli sędziowie, w tym 15 z nich wybieranych przez sędziów.

### **Została utworzona Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, do której sędziów powołuje Prezydent (władza wykonawcza).**

Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego została utworzona na mocy Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym. Jest ona sądem odwoławczym w przypadku spraw dyscyplinarnych wobec sędziów, prokuratorów i innych osób wykonujących zawody prawnicze. Jej upolitycznienie polega na tym, że sędziów do tej Izby powołuje Prezydent RP po uzyskaniu od KRS, zdominowanej przez osoby wybrane przez większość rządzącą w Sejmie, rekomendacji o kandydatach.

Wcześniej sądem ostatniej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów był Sąd Najwyższy, a organem opiniującym kandydatów do SN była nieupolityczniona KRS.

Powyższe mechanizmy dają politykom rządzącym możliwość decydowania o tym, kto jest prezesem i wiceprezesem sądu, kto jest członkiem KRS (np. sędzia Maciej Nawacki – prezes Sądu Rejonowego w Olsztynie z nominacji Z. Ziobry i jednocześnie członek nowej, upolitycznionej KRS, który m.in. nasłał policję na sędziów, którzy wzięli udział w pikiecie solidaryzującej się z szykanowanymi przez władzę sędziami. Sędzia Nawacki przyznał się również publicznie, że sam poparł własną kandydaturę do KRS) oraz kto zasiądzie jako sędzia w Izbie Dyscyplinarnej SN (np. Adam Roch – prokurator z Prokuratury Regionalnej w Katowicach, który „zastąpił” z wydania policjantom CBS polecenia przesłuchania kobiety w trakcie porodu). Ponadto polityk decyduje o tym, jak będzie przebiegało postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego. Tym sposobem najważniejsze stanowiska i zadania w wymiarze sprawiedliwości zostały przypisane politykom lub ich nominatom.

## **5. Na czym polega upolitycznienie prokuratury, skoro prokuratorzy działają w imieniu państwa, stojąc na straży przestrzegania prawa?**

Zgodnie z uchwaloną w 2016 r. oku głosami PiS ustawą Prawo o prokuraturze „prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności” (art. 2). „Prokurator jest obowiązany do podejmowania działań (...), kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli” (art. 6), a „przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny” (art. 7). Oznacza to, że decyzje i czynności prokuratora powinny być niezależne od jakiegokolwiek wpływu, w tym ze strony polityków.

Ta sama ustawa, która mówi o bezstronności i niezależności prokuratorów, umożliwiła partii rządzącej naruszanie wymienionych w ustawie zasad.

### **Władza w prokuraturze została skoncentrowana w rękach jednej osoby – Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, będącego aktywnym politykiem.**

Prokurator Generalny, który jest jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości, zyskał możliwość przenoszenia spraw, tj. toczących się już postępowań, pomiędzy prokuratorami. Ponadto ustawa Prawo o prokuraturze dopuszcza, aby prokurator przełożony, w tym zwłaszcza Prokurator Generalny, mógł ingerować w decyzje podejmowane przez prokuratora w prowadzonej przez niego sprawie. Mowa tu np. o poleceniu wszczęcia postępowania wyjaśniającego, skierowaniu wniosku o zastosowanie aresztu tymczasowego wobec podejrzanego lub też skierowaniu aktu oskarżenia do sądu, podczas gdy prokurator w wyniku śledztwa nie widzi do tego przesłanek. Taki mechanizm stanowi narzędzie do naciskania prokuratorów, aby podejmowali działania zgodne z wolą i oczekiwaniami władz prokuratury, oraz umożliwia wykorzystywanie pozycji Prokuratora Generalnego, który jest jednocześnie członkiem rządu i klubu parlamentarnego PiS, do celów partyjnych.

Przed zmianą ustawy przeniesienie toczącej się już sprawy do prowadzenia przez innego prokuratora wymagało szczególnego uzasadnienia, a ingerencja w toczące się postępowanie była dopuszczalna wyłącznie ze strony bezpośredniego przełożonego. Prokurator Generalny nie mógł wpływać na toczące się już postępowania.

**Funkcjonujący w prokuraturze mechanizm nagradzania i awansów stanowi narzędzie do promowania posłusznych prokuratorów i budowania zależności pomiędzy rozwijającą się karierą prokuratora a wykonywaniem poleceń przełożonego, w tym Prokuratora Generalnego.**

Ustawa Prawo o prokuraturze mówi wprost, że Prokurator Generalny w sposób dowolny decyduje o rodzaju wyróżnień, awansów oraz trybie ich przyznawania. W praktyce oznacza to możliwość awansu prokuratora z najniższego szczebla prokuratury do najwyższego. Ustawą zniesiono również kadencyjność na stanowiskach kierowniczych w prokuraturze, co daje możliwość wymiany kierownika danej jednostki w dowolnym momencie. Ponadto ustawa określa, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, nie wyjaśniając przy tym, jakie to przypadki, pomijane są konkursy na stanowisko prokuratora rejonowego. Wówczas na to stanowisko powołuje się kandydata wskazanego we wniosku Prokuratora Krajowego. Na stanowisko prokuratora okręgowego i regionalnego ustawa w ogóle nie przewiduje konkursów. O ich wyborze decyduje Prokurator Generalny.

Poprzednia ustawa nie przewidywała uprawnień Prokuratora Generalnego do kreowania polityki nagród i awansów w prokuraturze. Obowiązywały również konkursy na stanowisko prokuratora rejonowego, a kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury wybierani byli na sześć- lub czteroletnie kadencje, w zależności od szczebla prokuratury.

**Zmiany legislacyjne umożliwiły karanie prokuratorów poprzez ich degradację z najwyższych szczebli prokuratur oraz ułatwiły ich przeniesienia do innych jednostek organizacyjnych bez ich zgody.**

Ustawa wprowadzająca ustawę Prawo o prokuraturze z 2016 roku umożliwiła degradację wykwalifikowanych prokuratorów z dużym doświadczeniem zawodowym z najwyższych stanowisk prokuratorskich. Na ich miejsce do prokuratur pod zmienionymi nazwami awansowano prokuratorów często z najniższego szczebla. Tym sposobem zdegradowano blisko 1/3 prokuratorów byłej Prokuratury Generalnej oraz byłych prokuratur apelacyjnych<sup>10</sup>. Ponadto nowa ustawa umożliwiła delegowanie prokuratora do innej jednostki prokuratury, również niższego szczebla i bardzo odległej od tej, w której prokurator wykonuje swoje obowiązki, bez jego zgody. Obecnie możliwa jest długa delegacja, trwająca 12 miesięcy w każdym roku, a przenoszony prokurator nie ma możliwości ustosunkowania się do takiej decyzji ani odwołania od niej lub zaskarżenia jej do sądu. W rzeczywistości są to ukryte kary dyscyplinujące.

Przed zmianą ustawy trwająca powyżej sześciu miesięcy delegacja prokuratora do innej jednostki nie była możliwa bez uprzedniej zgody delegowanego.

**Została utworzona Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.**

Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego została utworzona na mocy Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym. Jest ona sądem odwoławczym w przypadku spraw dyscyplinarnych wobec sędziów, prokuratorów i innych osób wykonujących zawody prawnicze. Jej upolitycznienie polega na tym, że sędziów do tej izby powołuje Prezydent RP po uzyskaniu od KRS, zdominowanej przez osoby wybrane przez większość rządzącą w Sejmie, rekomendacji kandydatów.

---

10 <https://komitetobronysprawiedliwosci.pl/panstwo-ktore-karze-raport-komitetu-obrony-sprawiedliwosci-kos/>, dostęp z dn. 25.09.2019.



Wcześniej sądem ostatniej instancji w sprawach dyscyplinarnych prokuratorów był Sąd Najwyższy, a organem opiniującym kandydatów do SN była KRS, która nie była zdominowana przez polityków i ich nominatów.

**Powyższe zmiany ustawowe dały Prokuratorowi Generalnemu, a jednocześnie Ministrowi Sprawiedliwości, czyli aktywnemu politykowi, niemal nieograniczony wpływ na prokuraturę, jej kierownictwo, nagrody, awanse, kary, a także na jej działania i toczące się postępowania. Ich wprowadzenie budzi więc uzasadnione wątpliwości co do niezależności prokuratorów od decyzji politycznych.**

## **6. Czy istnienie sędziów, których zachowania mogą godzić w powagę urzędu sędziowskiego, uzasadnia zmiany wprowadzone w systemie dyscyplinarnym w sądach?**

System dyscyplinarny w sądownictwie powinien istnieć, ponieważ również w tej grupie zawodowej mogą znaleźć się osoby, które naruszają obowiązujące zasady, przynoszą ujmę godności sędziego i powinny zostać, zgodnie z prawem i proporcjonalnie do popełnionych czynów, rozliczeni przez niezależny sąd. Jednocześnie system taki powinien służyć rzetelnej ocenie zachowania sędziów, a nie jako narzędzie do zastraszania lub karania za działania, które nie są zgodne z linią partii rządzącej. **Należy też podkreślić, że jednostkowe złe zachowania niektórych sędziów nie mogą stanowić podstawy do odpowiedzialności zbiorowej, jak próbowała to robić, całkowicie poza systemem dyscyplinarnym, np. Polska Fundacja Narodowa w ramach kampanii finansowanej przez państwowe firmy zależne od polityków rządzących<sup>11</sup>.**

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych zarówno obecnie, jak i przed znowelizowaniem jej przez postów PiS przewidywała odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za uchybienie godności urzędu sędziowskiego (art. 107 § 1). Pojęcie uchybienia godności urzędu sędziowskiego nie zostało jednak w niej zdefiniowane, co daje możliwość dowolnego wykorzystania tej przesłanki do tego, aby wszczynać postępowania dyscyplinarne wobec wybranych sędziów. Rzecznicy dyscyplinarni wybrani przez Z. Ziobrę bardzo często to wykorzystują, aby ukarać zbyt aktywnych i negatywnie nastawionych do szkodliwych zmian sędziów. Na przykład sędziowie Arkadiusz Krupa, Bartłomiej Przymusiński czy Igor Tuleya, którzy wzięli udział w symulacji rozprawy sądowej na Festiwalu Pol'and'Rock. Taka forma działalności edukacyjnej wzbudziła wśród rzeczników dyscyplinarnych wątpliwości, czy ci sędziowie nie naruszyli godności urzędu sędziowskiego.

Niezależnie jednak od braku definicji, ustawa jasno wskazuje, że sędzia „powinien w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego” (art. 82 § 2). Sędzia jest zobowiązany do tego, by postępować zgodnie ze złożonym przez niego ślubowaniem, według którego przysięgł „w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości” (art. 66). Podstawa prawna do tego, aby karać dyscyplinarnie

11 <https://for.org.pl/pl/a/5486,komunikat-for-15/2017-panstwowe-firmy-na-partyjne-zlecenie-atakują-sady>, dostęp z 25.09.2019.

sędziów za uchybienie powagi urzędu sędziowskiego, funkcjonuje już od dawna, a przepisy ustawy z 2001 roku nie stanowiły przedmiotu popartej dowodami krytyki<sup>12</sup>.

Mimo tego postowie PiS oraz prezydent Andrzej Duda dokonali zmian w systemie dyscyplinarnego karania sędziów, przez co uzależnili ten system od wpływu polityków, co zagraża konstytucyjnej zasadzie niezależności sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

3 kwietnia 2018 roku weszła w życie ustawa o Sądzie Najwyższym, która w swojej treści przewidywała nowelizację ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jej projekt do Sejmu zgłosił prezydent RP Andrzej Duda. **Ustawa ta pozostawiła system dyscyplinarny pod niemal całkowitą i niczym nieograniczoną kontrolą Ministra Sprawiedliwości, który jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym i jednym z liderów politycznych rządzącej większości parlamentarnej.**

Do nowych kompetencji ministerialnych należą:

- » powierzenie obowiązków sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym sędziemu sądu powszechnego (decyzję MS może podjąć arbitralnie),
- » określenie, w drodze rozporządzenia, liczby sędziów w sądach dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych,
- » powoływanie i odwoływanie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch zastępców – zostali nimi Piotr Schab, Michał Lasota i Przemysław Radzik,
- » możliwość złożenia wniosku do rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego,
- » możliwość złożenia odwołania od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego, w którym umorzył sprawę, o której wszczęcie wnioskował Minister,
- » możliwość złożenia wniosku do rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie sędziego,
- » możliwość złożenia sprzeciwu do każdego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, które decyzją rzecznika dyscyplinarnego zostało umorzone wobec braku podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Skutkuje to obowiązkiem wszczęcia przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego i uwzględnienia wskazówek Ministra odnośnie do toku tego postępowania,
- » możliwość powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia konkretnie określonej sprawy sędziego. Wyłącza to rzecznika dyscyplinarnego, który prowadził to postępowanie.

**Przyznania tych wszystkich uprawnień Ministrowi Sprawiedliwości (będącemu jednocześnie Prokuratorem Generalnym i politykiem obozu rządzącego) w zakresie postępowań dyscyplinarnych sędziów nie da się uzasadnić koniecznością bardziej skutecznego wyciągnięcia konsekwencji wobec sędziów, których zachowanie należy uznać za godzące w powagę urzędu sędziowskiego.** Zmiany te nie przyczyniły się w żaden sposób do bardziej obiektywnej oceny zachowań sędziów. Wręcz przeciwnie, sprawiły, że Minister Sprawiedliwości, tj. aktywny polityk, swoją arbitralną decyzją może doprowadzić do ukarania sędziego nawet w sytuacji, gdy

---

12 <https://for.org.pl/pl/a/6578,analiza-4/2019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci>, dostęp z 25.09.2019.



brak ku temu podstaw. To, jak nadużywany jest system dyscyplinarnego karania sędziów, doskonale pokazuje Archiwum Represji znajdujące się na stronie internetowej Komitetu Obrony Sprawiedliwości – KOS<sup>13</sup>. Jest to platforma internetowa, w której opisane są wszystkie znane jej autorom przypadki szykan i nacisków wobec sędziów, prokuratorów i osób wykonujących inne zawody prawnicze. Na przykład sędziowie Igor Tuleya i Ewa Maciejewska otrzymali wezwanie na przesłuchanie w sprawie skierowanych przez siebie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z kolei przeciwko sędzi Dorocie Zabłudowskiej zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające z powodu przyjęcia Nagrody Równości od Prezydenta Gdańska.

## **7. Czy istnienie prokuratorów, których zachowania mogą godzić w powagę urzędu prokuratorskiego, uzasadnia zmiany wprowadzone w systemie dyscyplinarnym w prokuraturze?**

System dyscyplinarny w prokuraturze powinien istnieć, ponieważ również w tej grupie zawodowej mogą się znaleźć osoby, które naruszają obowiązujące zasady, godzą w powagę urzędu prokuratorskiego i powinny zostać, zgodnie z prawem i proporcjonalnie do popełnionych czynów, rozliczeni przez niezależny sąd. **Jednocześnie system taki powinien służyć rzetelnej ocenie zachowania prokuratorów, a nie jako narzędzie do zastraszania lub karania za działania, które nie są zgodne z interesami politycznymi Prokuratora Generalnego będącego Ministrem Sprawiedliwości i członkiem PiS.**

Podobnie jak w przypadku sędziów, samo pojęcie uchybienia godności urzędu prokuratorskiego nie zostało zdefiniowane w ustawie. Jest to łatwy do wykorzystania przez władze prokuratury pretekst do ścigania dyscyplinarnie niewygodnych dla siebie prokuratorów. W tym jednak zakresie PiS nie dokonał zmiany ustawy i aktywnie wykorzystuje istniejącą lukę, np. w odniesieniu do prokuratora Krzysztofa Parchimowicza. Wszczęte przeciwko niemu postępowania dyscyplinarne za naruszenie godności urzędu odnoszą się do jego aktywności publicznej oraz komentarzy krytykujących zmiany w prokuraturze.

Ponadto istnienie prokuratorów, którzy godzą w powagę urzędu, nie może uzasadniać zmian wprowadzonych przez PiS w postępowaniu dyscyplinarnym wobec prokuratorów, gdyż zmiany przeforsowane przez większość rządzącą nie wzmacniają odpowiedzialności dyscyplinarnej, a ją osłabiają. Dają furtkę do bagatelizowania niewłaściwych działań prokuratorów, którzy są przychylni kierownictwu prokuratury, w tym Prokuratorowi Generalnemu i Ministrowi Sprawiedliwości, będącemu jednocześnie aktywnym politykiem.

**Jedną z niewielu zmian w przepisach o postępowaniu dyscyplinarnym wobec prokuratorów, jaką wprowadził PiS, jest nie wzmocnienie, a osłabienie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów.** Ustawa Prawo o prokuraturze wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratora, jeśli działał on „wyłącznie w interesie społecznym”. Biorąc pod uwagę fakt, że prokurator ma działać wyłącznie w interesie społecznym, trudno jest wyszczególnić takie zadania, które nie

13 <https://komitetobronysprawiedliwosci.pl/archiwum-represji/>

byłyby realizowane w interesie społecznym<sup>14</sup>. Szkodliwość tego przepisu prawa polega więc na tym, że każde działanie prokuratora, w tym działanie podlegające pod odpowiedzialność dyscyplinarną, można jednocześnie uznać za działanie w interesie społecznym. Grozi to unikaniem odpowiedzialności przez prokuratorów, którzy spełniają przesłanki do poniesienia kary dyscyplinarnej, ale zasłużyli się władzom prokuratury.

**Postępowania dyscyplinarne nie są jednak jedyną formą karania prokuratorów. Ustawa Prawo o prokuraturze przewiduje inne regulacje o charakterze dyscyplinującym, chociaż nie mają one związku z samym postępowaniem dyscyplinarnym.** Należą do nich kompetencje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości związane z polityką kadrową w prokuraturze. Prokurator Generalny ma możliwość przenoszenia (delegacji) prokuratorów bez ich zgody do innych jednostek prokuratury, również bardzo odległych i niższego stopnia. Po wejściu w życie ustawy w 2016 roku zgoda prokuratora na delegację nie jest wymagana, mechanizm ten wykorzystywany jest do karania nieposłusznych prokuratorów. Przykładem jest prokurator Mariusz Krasoń, który został przeniesiony i zdegradowany z Prokuratury Regionalnej w Krakowie do Prokuratury Rejonowej we Wrocławiu. Przeniesienie 300 km od domu do niższej o dwa stopnie prokuratury rejonowej jest karą za udział prokuratora Krasonia w stworzeniu projektu uchwały Zgromadzenia Prokuratorów Prokuratury Regionalnej w Krakowie, w której podkreślił problem niezależności prokuratury.

Jednocześnie Prokurator Generalny może w dowolny sposób przyznawać nagrody i awanse „zasłużonym” prokuratorom, którzy właściwie wykonują jego polecenia.

## **8. Dlaczego środowiska prawnicze sprzeciwiają się zmianom w Krajowej Radzie Sądownictwa? Przecież sądy nie działały sprawnie, a wybory członków KRS były w przeszłości krytykowane, więc reforma była potrzebna.**

**Sprzeciw środowisk prawniczych wynika z faktu, że wybór sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa miał miejsce z naruszeniem konstytucji i – jak wynikać może z nadchodzących orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE – prawa unijnego.** Niewielu twierdzi, że KRS czy cały wymiar sprawiedliwości nie wymagają reform. Sędziowie, adwokaci czy radcy prawni sami przedstawiają swoje propozycje, które mogą stanowić skuteczną odpowiedź na największe problemy w sądownictwie.

Zmiany, które wprowadziła obecna większość rządząca – w zakresie organizacji sądownictwa – nie miały w ogóle na celu usprawnienia wymiaru sprawiedliwości. Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym, prokuraturze czy KRS przyznały większości rządzącej wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich czy kierunek rozstrzygnięć i nie miały nic wspólnego z poprawą efektywności sądownictwa. Stąd trudno jest twierdzić, że doszło do jakiegokolwiek „reformy” w KRS czy szerzej w wymiarze sprawiedliwości. Uchwalone zmiany ani nie odpowiadają na najważniejsze problemy w polskim sądownictwie, ani tym bardziej go nie usprawniają.

14 <https://for.org.pl/pl/a/3824,analiza-72016-zmiany-w-prokuraturze-zamiast-usprawnienia-dzialania-pogorszenie-sytuacji-uczestnikow-postepowania>, dostęp z 25.09.2019.

Dodatkowo, do dziś nie są znane nazwiska sędziów, którzy poparli kandydatów do nowej KRS. Kancelaria Sejmu, mimo prawomocnego wyroku sądu, postanowiła go zignorować, w czym pomaga jej obecnie Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Co więcej, zaufania nie budzi sama nowa KRS – tak z uwagi na pospieszne nominacje sędziów, jak i działania poszczególnych jej członków poza radą. W przeprowadzonej przez sędziów ankiecie, ponad 91% z nich uważa, że nowa KRS nie stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a 87% żąda dymisji sędziowskiej części rady<sup>15</sup>.

## **9. Dlaczego koncentrację władzy w rękach Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości należy definiować jako problem i zagrożenie dla prokuratury?**

Zgodnie z Konstytucją RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym” (art. 2 Konstytucji RP), a na jej podstawie odpowiedzialności karnej podlega wyłącznie ten, kto dopuścił się popełnienia czynu zabronionego pod groźbą określonej w obowiązującej ustawie kary (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP). Te przepisy Konstytucji nakładają na cały wymiar sprawiedliwości, w tym również na prokuraturę, obowiązek rzetelności w prowadzeniu śledztwa, postępowań wyjaśniających, postępowań karnych, tak aby w rezultacie doprowadzić do skazania właściwych, czyli winnych, osób. W tym kontekście skoncentrowanie władzy nad prokuraturą w rękach jednej osoby – Prokuratora Generalnego, Ministra Sprawiedliwości i aktywnego polityka partii rządzącej – zagraża rzetelności toczących się w prokuraturze postępowań.

Ponadto, zgodnie z uchwaloną w 2016 roku głosami PiS ustawą Prawo o prokuraturze, „prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności” (art. 2). „Prokurator jest obowiązany do podejmowania działań (...), kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli” (art. 6), a „przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny” (art. 7).

**Przyznane Prokuratorowi Generalnemu i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia burzą zasady bezstronności i niezależności prokuratorów podległych i zagrażają rzetelnej realizacji celów, do których powołana została prokuratura.**

**Prokurator Generalny może ingerować we wszystkie toczące się w prokuraturze postępowania.**

Na mocy obecnie obowiązującej Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze Prokurator Generalny może ingerować w decyzje podejmowane przez prokuratora w określonej sprawie karnej. Uprawnienie dotyczy również spraw cywilnych lub administracyjnych, w przypadku, gdy prokurator wcześniej zgłosi w nich swój udział. Mowa tu o takiej ingerencji, jak np. wydanie polecenia wszczęcia postępowania wyjaśniającego, skierowania wniosku o zastosowanie aresztu tymczasowego wobec podejrzanego lub też skierowania aktu oskarżenia do sądu, podczas gdy prokurator prowadzący śledztwo nie widzi przesłanek do podjęcia takich działań.

---

15 <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2796-komunikat-stalego-prezydiium-forum-wspolpracy-sedziow-z-dnia-10-01-2019-r-czekamy-na-nastepne-wyniki-glosowan-w-referendum-dotyczacym-krs>

Poprzednio obowiązująca ustawa dopuszczała ingerencję w toczące się postępowanie wyłącznie ze strony bezpośrednich przełożonych. W przypadku prokuratorów niższych szczebli nie mógł to być Prokurator Generalny.

### **Prokurator Generalny jest uprawniony do przenoszenia toczących się już spraw z rąk jednego prokuratora w ręce innego, dowolnie przez siebie wybranego.**

Prokurator Generalny na mocy ustawy Prawo o prokuraturze, wprowadzonej głosami posłów PiS, zyskał możliwość przenoszenia spraw, tj. toczących się już postępowań, pomiędzy prokuratorami. Nie wymaga to szczególnego uzasadnienia z jego strony. Wystarczy pisemna decyzja prokuratora przełożonego. Oznacza to, że Prokurator Generalny może dokonać tego rodzaju ingerencji w każdej sprawie prowadzonej przez każdego prokuratora.

Przed zmianą ustawy takie działanie wymagało szczególnego uzasadnienia, a Prokurator Generalny nie był jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości.

### **Prokurator Generalny ma ogromną władzę w polityce kadrowej, tj. dotyczącej nagród, awansów, ale też delegacji i degradacji.**

Od momentu wejścia w życie ustawy Prawo o prokuraturze Prokurator Generalny w sposób dowolny ustala rodzaje wyróżnień i nagród oraz tryb ich przyznawania. Umożliwia to awansowanie prokuratora z najniższego szczebla prokuratury do najwyższego. Jest to rodzaj nagrody dla zaśluzonych prokuratorów lub takich, którzy w wyniku awansu mają czuć się zobowiązani do wykonywania poleceń przełożonych, w tym Prokuratora Generalnego, zgodnie z ich oczekiwaniami.

Zarazem mamy prokuratorów, którzy są karani za obronę zasad praworządności i krytykę wprowadzanych przez PiS zmian w prokuraturze. Karą są degradacja lub przeniesienie do odległej od miejsca zamieszkania prokuratora jednostki prokuratury. Właśnie w tym celu PiS zmienił ustawę, która umożliwiła degradację wykwalifikowanych prokuratorów z dużym doświadczeniem zawodowym z najwyższych stanowisk prokuratorских. Zmiana legislacyjna w 2016 roku otworzyła również władzom prokuratury furtkę do tego, aby długotrwałe delegacje nie wymagały zgody delegowanego prokuratora. Możliwe jest przeniesienie prokuratora bez jego zgody na okres 12 miesięcy w ciągu roku, co faktycznie oznacza możliwość niekończącej się delegacji.

Przed zmianą ustawy w 2016 roku nie było podobnej regulacji dotyczącej swobody Prokuratora Generalnego w przyznawaniu nagród i awansów prokuratorom. Również długotrwała delegacja, tj. trwająca powyżej sześciu miesięcy, wymagała zgody delegowanego prokuratora.

### **Prokurator Generalny ma wpływ na postępowania dyscyplinarne wobec prokuratorów.**

Prokurator Generalny ma również uprawnienia w zakresie postępowań dyscyplinarnych prokuratorów. Powołuje on przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym oraz rzeczników dyscyplinarnych. Ponadto, jako Minister Sprawiedliwości, może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej prokuratora, co powoduje wyłączenie dotychczasowego rzecznika z prowadzenia tej sprawy.

Zgodnie z poprzednią ustawą przewodniczącego sądu dyscyplinarnego wybierał ze swego grona sam Sąd Dyscyplinarny. Nie było również możliwości powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, gdyż ustawa nie przewidywała takiej funkcji.

Skumulowanie tak wielkiej władzy w rękach jednej osoby, będącej jednocześnie politykiem, jest niebezpieczne, zwłaszcza w kontekście rzetelności i niezależności działań poszczególnych prokuratorów prowadzących postępowania.

## **10. Czy prokuratorzy i sędziowie mają prawo protestować przeciw działaniom władzy, które dążą do osłabiania praworządności czy łamania konstytucji?**

**W sytuacji, gdy wiele działań partii rządzącej PiS skupia się na wprowadzaniu sprzecznych z Konstytucją zmian w wymiarze sprawiedliwości, wymaga to zabrania głosu przez osoby wykonujące zawody prawnicze, naukowców zajmujących się prawem i wszystkie inne osoby, którym zależy na przestrzeganiu ustawy zasadniczej.** Jest to wręcz ich obowiązkiem, co podkreśla w swoim Raporcie Specjalny Sprawozdawca ONZ z zakresu zagadnień związanych z niezawisłością sędziów i niezależnością zawodów prawniczych Diego García Sayán. Autor wyjaśnia również, że choć sędziowie powinni mieć zawsze na uwadze dobro urzędu, nie oznacza to, że nie mogą zabierać głosu w debacie publicznej.

Na jakiej podstawie sędziowie i prokuratorzy krytykują zmiany wprowadzane przez większość rządzącą? Konstytucja RP to akt prawny najwyższego rzędu, czyli ustawa mająca największą moc w polskim systemie prawnym. Jej łamanie jest oczywistym naruszeniem prawa, a jak wynika z samej treści Konstytucji, „każdy ma obowiązek przestrzegania prawa w Polsce” (art. 83). Dbałość o przestrzeganie Konstytucji RP powinna dotyczyć zwłaszcza osób wykonujących zawody prawnicze, które mają stać na straży przestrzegania prawa, tj. sędziów i prokuratorów.

**Sędziowie i prokuratorzy oceniający krytycznie działania, które dążą do osłabienia praworządności lub łamania konstytucji, oraz sygnalizujący zagrożenia w tym zakresie realizują swój obowiązek, wynikający z samego prawa i ze złożonej przez nich podczas powołania do zawodu przysięgi.**

Sędziowie, na mocy Ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych, ślubują „stać na straży prawa”, a „sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa” (art. 66). Nie będą mogli zrealizować tego przyrzeczenia, jeśli przestaną wypowiadać się na temat zmian w prawie oraz będą zmuszeni orzekać na podstawie prawa rażąco sprzecznego z Konstytucją.

W przypadku prokuratorów obowiązek ten wygląda podobnie. Zgodnie z ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze prokuratorzy podczas powołania do zawodu ślubują „stać na straży prawa i strzec praworządności” (art. 92. § 1). Ponadto podlegają również Zbiorowi Zasad Etyki Zawodowej Prokuratorów (Załącznik do uchwały Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym z dnia 12.12.2017), z którego wynika, że „prokurator ma obowiązek przestrzegać prawa” (§ 2 pkt. 1) oraz „powinien wymagać od innych prokuratorów kierowania się zasadami etyki zawodowej. W przypadku, gdy inny prokurator narusza zasady etyki zawodowej lub wyraża taki zamiar, prokurator powinien zareagować w sposób odpowiedni do okoliczności” (§ 6). W obliczu zaangażowania przez władzę w działania osłabiające praworządność w Polsce również samych prokuratorów § 6 prokuratorского kodeksu ma szczególne znaczenie. W przypadku wypowiedzi



innych prokuratorów lub sędziów zabierających głos w dyskusji na temat praworządności i popierających te propozycje zmian, których efektem może być złamanie Konstytucji, zasady etyki prokuratorowskiej nakazują „niepozostawianie bez reakcji wypowiedzi innych osób, które naruszają obowiązujące prawo” (§ 23).

**Zatem na głosy sprzeciwu sędziów, prokuratorów i innych osób wykonujących zawody prawnicze wobec działań, które godzą w praworządność i naruszają lub mogą naruszać prawo, wszystkich, w tym zwłaszcza przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, jest nie przywilejem, a obowiązkiem. Stanie na straży prawa zobowiązuje do sygnalizowania wszelkich podejrzeń o nieprawidłowościach w tym zakresie.**

## **11. To za rządów PO–PSL, jak twierdzi PiS, powołano „nadmiarowych” sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, więc dlaczego zmiany wprowadzone przez tę partię były krytykowane?**

Trybunał Konstytucyjny jest jedną z instytucji wchodzących w skład władzy sądowniczej w Polsce. Jego zadaniem jest badanie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Został tak skonstruowany, aby w jak największym stopniu uniezależnić jego funkcjonowanie i skład od politycznego kształtu Sejmu i Senatu danej kadencji. Dlatego też sędziowie Trybunału są wybierani na dziewięć lat kadencje, żeby ten okres nie pokrywał się z kadencjami innych organów władzy państwowej.

Na czym polegał błąd koalicji PO–PSL w kontekście powołania sędziów TK? W ostatnim roku VII kadencji Sejmu (2015 rok) kończyły się kadencje pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Trzy z nich – 6 listopada 2015 roku, czyli jeszcze w trakcie trwania VII kadencji Sejmu (zmiana nastąpiła 12.11.2015 roku, w dniu pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji). Dwie kadencje sędziów Trybunału kończyły się w dniach 2 i 8 grudnia 2015 roku, kiedy to obradował już Sejm nowej kadencji. Posłowie PO i PSL przed upływem swojej kadencji Sejmu wybrali wszystkich pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co zostało zakwestionowane przez posłów PiS. Następnie Trybunał Konstytucyjny w składzie s. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, s. Leon Kieres, s. Stanisław Rymar, s. Andrzej Wróbel oraz s. Marek Zubik na wniosek posłów PO zbadał konstytucyjność tego działania i 3 grudnia wydał wyrok w tej sprawie. Orzekł, że wybór trzech sędziów był zgodny z Konstytucją. Zatem Sejm kadencji PiS powinien był wybrać wyłącznie dwóch sędziów, a Prezydent przyjąć ślubowanie od trzech pozostałych, wybranych za rządów PO–PSL.

Jak PiS zaostrzył kryzys związany z Trybunałem Konstytucyjnym? Sejm VIII kadencji, czyli ten, w którym większość ma PiS, uznał jednak, że wybór sędziów TK przez koalicję PO–PSL był w całości wadliwy, czego nie potwierdził Trybunał Konstytucyjny, i wybrał pięciu sędziów. Ponadto Prezydent, nie czekając na orzeczenie TK, sam postawił się w roli władzy quasi-sądowniczej i nie przyjął ślubowania od trzech sędziów TK, wybranych zgodnie z prawem w poprzedniej kadencji Sejmu. Przyjął natomiast ślubowanie od wszystkich sędziów wybranych przez posłów PiS. **W dniu ślubowania otwarcie przyznał, że nie zastosuje się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, chociaż Konstytucja jasno wskazuje, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne” (art. 190 ust. 1).**

Tymczasem posłowie PiS przyjęli w ekspresowym tempie i z pominięciem wszelkich zasad właściwej legislacji ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Zrezygnowano z etapu opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa, który był wymagany w przypadku projektów ustaw związanych z sądownictwem<sup>16</sup>. Nowa ustawa była potrzebna szybko, aby w łatwy sposób móc się wy tłumaczyć z niezastosowania się do wyroku TK. Oznacza to, że politycy PiS, w tym prezydent Andrzej Duda, wiedzieli od samego początku, że nie interesuje ich wyrok TK, lecz realizowali swój plan przejścia TK. Również sama ustawa i zawarte w niej przepisy budziły kontrowersje, a TK uznał jej część za niekonstytucyjną. Dotyczyło to m.in. możliwości reelekcji na stanowisko Prezesa Trybunału oraz wygaśnięcia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału po upływie trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy (orzeczenie TK z 9 grudnia 2015 roku).

Warto też zwrócić uwagę na niespotykany wcześniej spadek liczby pytań prawnych, kierowanych do TK przez sądy mające wątpliwości konstytucyjne. Wynika to przede wszystkim z obaw sędziów o wydanie wyroku przez osoby nieuprawnione do orzekania i ogólnej oceny, że TK nie jest już niezależnym organem. Niezależnie od tego, Trybunał zmniejszył swoją aktywność orzeczniczą – rozpoznawanie spraw trwa dłużej, a każdego roku wydawanych jest coraz mniej wyroków<sup>17</sup>. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny nie zezwala już na obecność kamer podczas rozpraw czy ogłoszenia orzeczeń, a obywatelom pozostawiono do dyspozycji jedynie wątpliwej jakości transmisję w Internecie. Zaprzestano także organizacji konferencji prasowych. **Politycy PiS doprowadzili do sytuacji, w której w Trybunale Konstytucyjnym zasiadają sędziowie nazywani powszechnie dublerami (Mariusz Muszyński oraz wybrani w związku ze śmiercią Henryka Ciocha i Lecha Morawskiego Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak), którzy zajęli miejsce trzech prawidłowo wybranych sędziów TK w listopadzie 2015 roku.**

## **12. Dlaczego Unia Europejska zajmuje się wymiarem sprawiedliwości w Polsce, skoro nie ma do tego prawa i jest to sprawa w pełni zależna od władz krajowych?**

Kompetencje Unii Europejskiej – wyłączne, dzielone z państwami członkowskimi i tzw. kompetencje uzupełniające – określa Traktat o funkcjonowaniu UE (art. 3, 4 i 6). Jest prawdą, że wśród nich nie wymieniono wymiaru sprawiedliwości. Z tego niektórzy mogą próbować wyciągać wniosek, że instytucje Unii nie mają prawa zajmować się kwestią organizacji sądownictwa w Polsce, na Węgrzech czy w jakimkolwiek państwie członkowskim. Takie też stanowisko prezentuje polski rząd w odpowiedzi na liczne zastrzeżenia dotyczące tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości.

Prawo Unii faktycznie nie ingeruje w kwestie organizacji sądownictwa w państwach członkowskich – każde z nich może dowolnie ukształtować swój system wymiaru sprawiedliwości, określając właściwe sądy, reguły postępowania, zasady powoływania sędziów czy wysokość kar. Tak też jest w praktyce – sądownictwo niemieckie różni się od hiszpańskiego czy szwedzkiego, a UE nie wymaga jednolitego modelu.

---

16 <https://for.org.pl/pl/a/3723,analiza-for-182015-kryzys-konstytucyjny-czyli-jak-politycy-oslabiaja-praworzadnosc-w-polsce>  
17 [http://www.batory.org.pl/dla\\_mediow/eksperci\\_krytycznie\\_oceniaja\\_funkcjonowanie\\_tk](http://www.batory.org.pl/dla_mediow/eksperci_krytycznie_oceniaja_funkcjonowanie_tk)

**Nie oznacza to jednak, że system wymiaru sprawiedliwości nie powinien spełniać pewnych podstawowych wymogów. Ma to zapewnić nie tylko ochronę praw człowieka, lecz także skuteczne egzekwowanie prawa Unii.** Jest bowiem ważne, by w przestrzeni, która zapewnia swobodę przepływu towarów, osób, usług i kapitału, każdy obywatel czy przedsiębiorstwo mogły skutecznie skorzystać ze swoich praw przyznanych im w ustawodawstwie unijnym. Bez tego nie byłoby możliwe właściwe funkcjonowanie UE jako całości.

Traktaty unijne zawierają również przepisy odnoszące się do zasad, na których opiera się Unia – w tym do zasady rządów prawa (art. 2 TUE) – a także nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia m.in. skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE). Prawo Unii bazuje również na poszanowaniu praw podstawowych, określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karcie Praw Podstawowych UE, które gwarantują wszystkim m.in. prawo do sądu czy do skutecznego środka odwoławczego.

W toku integracji europejskiej Trybunał Sprawiedliwości UE, jak również Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozwijały te koncepcje, wyznaczając standardy, którymi powinno cechować się sądownictwo w państwie prawa. Te standardy znane były Rzeczypospolitej Polskiej od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej.

**Tym samym, o ile Unia Europejska nie ma kompetencji do regulowania organizacji wymiaru sprawiedliwości, o tyle system ten powinien spełniać pewne warunki, których przekroczenie stanowić będzie zagrożenia dla skutecznego egzekwowania prawa UE – a co za tym idzie dla Unii jako całości.** W przekonaniu instytucji unijnych, agend Rady Europy czy przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego ostatnie zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości przekraczają granice pozwalające na zapewnienie skuteczności prawa unijnego. Z tego powodu działania rządu spotkały się z reakcją m.in. Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE.

### **13. Podobne rozwiązania, jak te wprowadzone w Polsce, obowiązują w innych krajach UE. Dlaczego Polska nie może ich wprowadzić?**

Przyjmując kolejne ustawy, a także tłumacząc ich zasadność opinii publicznej, rząd PiS powoływał się na różnorodne rozwiązania funkcjonujące w innych państwach Unii. Wśród wielu przykładów można znaleźć tezę, że nowa KRS wzorowana jest na hiszpańskiej Radzie Głównej Władzy Sądowniczej (*Consejo General del Poder Judicial*), a skarga nadzwyczajna nawiązuje do francuskiej kasacji w obronie ustawy (*pourvoi dans l'intérêt de la loi*). Zarazem twierdzono, że w części państw UE nie ma instytucji, które istnieją w Polsce od kilkudziesięciu lat – w Holandii nie ma odpowiednika Trybunału Konstytucyjnego, a w Niemczech czy w Czechach nie funkcjonują rady sądownictwa.

Tego typu porównania nie mają żadnego merytorycznego uzasadnienia. Nie można bowiem zestawiać ze sobą dwóch arbitralnie wybranych instytucji prawnych, pomijając cały kontekst, w jakim funkcjonują one w każdym z państw członkowskich. **To suma złych zmian i wzajemne oddziaływania poszczególnych rozwiązań przemawiają za ogólną oceną stanu praworządności w Polsce, a nie pojedyncze, wyjęte z kontekstu zmiany.**



W konsekwencji bez znaczenia jest to, że skład nowej KRS i jej hiszpańskiego odpowiednika wybierają w większości parlamentarzyści, skoro diametralnie różne są zasady selekcji kandydatów czy też możliwości wpływu na sędziów, np. przez Ministra Sprawiedliwości – co w ogólnym rozrachunku i tak wypada na korzyść Hiszpanii<sup>18</sup>.

Poza tym, porównujący narażają się na zarzut *cherry pickingu*, tendencyjnej selekcji, przedstawiającej jedynie te przykłady, które potwierdzają ich argumenty. Dlaczego zatem nie robią tego w przypadku ustroju prokuratury czy sposobu, w jaki próbowano pozbyć się sędziów Sądu Najwyższego?

#### **14. Czy działania instytucji międzynarodowych w sprawie praworządności w Polsce to atak na polską suwerenność?**

Rzeczpospolita Polska, przystępując do Rady Europy i Unii Europejskiej, zaakceptowała wartości i zasady, którymi rządzą się te organizacje. Wśród nich wyróżnić można m.in. konieczność związania się prawem stanowionym przez te podmioty czy obowiązek respektowania jurysdykcji i orzeczeń sądów międzynarodowych, takich jak TSUE czy Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Członkostwo w UE czy RE nie podważyło w żaden sposób polskiej suwerenności – traktaty akcesyjne nie zmieniły treści naszej konstytucji, a Polska, jak każde państwo, ma nadal możliwość wystąpienia z tych organizacji. Akcesja (w przypadku UE potwierdzona referendum w 2003 roku) dokonała się na podstawie Konstytucji RP. Oznacza to, że sama w sobie nie stanowiła ona naruszenia suwerenności – wręcz przeciwnie, była jej wyrazem. Przepisy Konstytucji dopuszczały bowiem możliwość przystąpienia do takich organizacji, przekazania na ich rzecz części kompetencji państwa i związania prawem stanowionym przez tę organizację.

Działania instytucji międzynarodowych w sprawie praworządności w Polsce – szczególnie Unii Europejskiej – nie stanowią naruszenia polskiej suwerenności. Są one podejmowane zgodnie z traktatami, a w przypadku jakichkolwiek wątpliwości Polska ma prawo do zaskarżenia ich do Trybunału Sprawiedliwości UE (czego obecne władze nie zrobiły).

#### **15. Czy po zmianach wprowadzonych przez obecną większość Polska spełniałaby tzw. kryteria kopenhaskie, wymagane w ramach akcesji do UE?**

Kryteria kopenhaskie to zbiór wymagań – politycznych i ekonomicznych – które musi spełniać państwo ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej. Za weryfikację stanu ich przestrzegania odpowiada Komisja Europejska, która prowadzi negocjacje akcesyjne. Wśród nich wyróżnić można m.in. (1) stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości oraz (2) zdolność do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, w tym możliwość skutecznego wdrażania polityk i prawa Unii Europejskiej.

18 <https://for.org.pl/pl/a/5322,analiza-8/2017-projekt-zmian-w-krs-kolejna-proba-ograniczenia-zasad-panstwa-prawa>, dostęp z 25.09.2019.

Unia nie opracowała dotąd mechanizmów skutecznej weryfikacji przestrzegania kryteriów kopenhaskich przez państwa, które są już jej członkami. Proces integracji zakładał bowiem, że z chwilą przystąpienia do UE każde państwo będzie stale poprawiać swój poziom demokracji, praworządności czy przestrzegania praw człowieka. Remedium na to stanowią m.in. propozycje powiązania wypłat funduszy europejskich z przestrzeganiem zasad państwa prawa czy wzajemnej kontroli praworządności przez wszystkie państwa członkowskie.

Z racji tego, że do kryteriów kopenhaskich wprost nawiązują wartości, na których opiera się Unia (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej), można przypuszczać, że dzisiejsza Polska miałaby problemy z uzyskaniem akcesji. Potwierdzają to dwie okoliczności. **Po pierwsze, wobec Polski wszczęto procedurę z art. 7 ust. 1 TUE, która ma na celu „stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” zasad państwa prawa, czyli jednego z najważniejszych fundamentów, na których opiera się cała Unia.**

**Po drugie, w niedawnym wyroku dotyczącym skrócenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego TSUE stwierdził, że Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.** Przepis ten zobowiązuje nasz kraj do zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w sprawach objętych kompetencjami Unii. Obowiązek ten, w uproszczeniu, sprowadza się do zapewnienia, że sądy, które stosują prawo Unii w swojej codziennej działalności, są niezależne. Unia Europejska opiera się bowiem na założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli z pozostałymi wspólne wartości, w tym także praworządność, gdyż tylko w taki sposób można zagwarantować, że prawo unijne będzie przestrzegane w każdym z tych państw. Jak wskazał TSUE, prawo do skutecznej ochrony sądowej – którego naruszenie stwierdził w sprawie Sądu Najwyższego – jest konkretyzacją zasady rządów prawa.

Zestawienie tych okoliczności z kryteriami kopenhaskimi pozwala przypuszczać, że wprowadzone w obecnej kadencji Sejmu zmiany w wymiarze sprawiedliwości – gdyby obowiązywały w czasie negocjacji akcesyjnych – mogłyby uniemożliwić wejście Polski do UE.

# GOSPODARKA ZA RZĄDÓW PiS – PYTANIA I ODPOWIEDZI

## WZROST I FINANSE PUBLICZNE 2015–2019

### **1. Dlaczego mimo wprowadzenia programu „Rodzina 500+” nie doszło do kryzysu finansów publicznych w Polsce?**

W ciągu ostatnich trzech lat na wzrost gospodarczy bardzo duży wpływ miały czynniki niezależne od polityki rządu: przyspieszenie wzrostu u naszych głównych partnerów handlowych oraz rosnący napływ pracowników z Ukrainy do Polski. W latach 2016–2018 gospodarka unijna rosła w tempie 2,2% wobec 1,5% w latach 2013–2015, a szacowana liczba pracowników z Ukrainy podwoiła się do 800 tys. osób, przyspieszyły też zmiany strukturalne w polskiej gospodarce: malało zatrudnienie w rolnictwie, a rosło w największych przedsiębiorstwach.

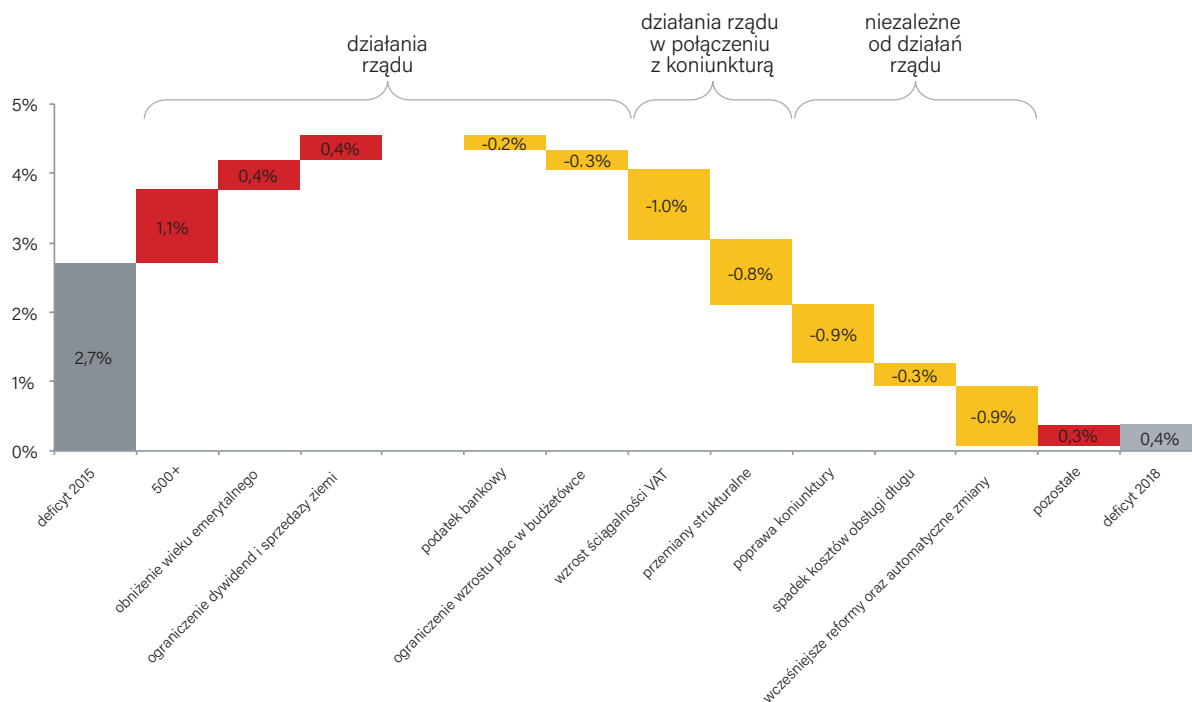
Szybki wzrost PKB ułatwił rządowi PiS sfinansowanie nowych wydatków („Rodzina 500+”, obniżenie wieku emerytalnego). Trzeba również pamiętać, że PiS wycofał się z dwóch równie kosztownych obietnic: podniesienia kwoty wolnej od podatku dla wszystkich podatników do 8 tys. zł oraz obniżenia stawek VAT. Podniesienie kwoty wolnej od podatku ograniczono do najmniej zarabiających, radykalnie zmniejszając koszt tego rozwiązania, a obniżenie stawek VAT przesunięto na następną kadencję parlamentu.

Spadek deficytu sektora finansów publicznych z 2,7% PKB w 2015 do 0,4% PKB w 2018 roku był wypadkową trzech czynników:

- » czynników niezależnych od działań rządu PiS: przede wszystkim poprawy koniunktury, wcześniejszych reform oraz wbudowanych mechanizmów w finansach publicznych,
- » działań rządu PiS, których efekty były spotęgowane przez dobrą koniunkturę, ta zaś przyspieszyła zmiany strukturalne w polskiej gospodarce (przepływ pracowników do dużych firm); w tych warunkach rządowi łatwiej było zwiększyć ściągalność podatków,

- » działań rządu PiS, które były niezależne od koniunktury: nowych wydatków, jak program „Rodzina 500+” i obniżenie wieku emerytalnego, które podniosły deficyt z jednej strony, oraz działań ograniczających deficyt: zamrożenia szeregu wydatków (m.in. płac w budżetówce) oraz wprowadzenia nowych podatków (np. bankowego) z drugiej strony.

WYKRES. ZMIANA DEFICYTU SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH 2015-2018



Poprawa koniunktury uwzględnia wyższe wpływy podatkowe i składkowe (PIT, CIT, ZUS, NFZ, VAT, akcyza) ze względu na PKB powyżej potencjalnego oraz spadek świadczeń dla bezrobotnych; przemiany strukturalne wiążą się ze wzrostem funduszu płac w sektorze przedsiębiorstw w relacji do PKB i w efekcie z wyższymi wpływami z PIT, ZUS i NFZ; do rezultatów wcześniejszych reform oraz automatycznych zmian zaliczamy zamrożenie progów PIT, reformy Hausnera, spadek wartości rent i emerytur w relacji do płac, spadające wpływy z akcyzy. Źródło: szacunki własne.

## 2. Z czego wynika wzrost dochodów budżetu państwa z VAT?

Wpływy z VAT w 2018 roku były o 52 mld zł (42%) wyższe niż w 2015 roku. W tym czasie podstawa VAT (czyli konsumpcja i część inwestycji) wzrosła o 18%, co podniosło wpływy z VAT o ponad 22 mld zł. Doświadczenia historyczne pokazują, że przy dobrej koniunkturze wpływy z VAT rosną szybciej od PKB, co tłumaczy wzrost o kolejne 5–10 mld zł. To daje górny szacunek „uszczelnienia” rządu 20–25 mld zł, ale tak naprawdę dopiero następne spowolnienie gospodarcze zweryfikuje, na ile ta poprawa ścigalności jest trwała. Jednocześnie trzeba pamiętać o kosztach ubocznych – nowe obowiązki administracyjne sprawiają, że formalności związane z płaceniem VAT są najbardziej czasochłonne w całej UE: według szacunków Banku Światowego zajmują przedsiębiorcom średnio 172 godzin rocznie – ponad trzy razy więcej niż unijna średnia (56 godzin). Ponadto istotną część efektu uszczelnienia to skutek drastycznego zaostrzenia kar, które w połączeniu z atakiem

na niezależność sądownictwa stworzyło znaczną niepewność i przyczyniło się do załamania inwestycji prywatnych.

### **3. Czy PiS zrównoważył budżet (projekt na 2020 rok)?**

Zrównoważenie budżetu to trik księgowy. Budżet państwa to tylko połowa finansów publicznych, a z punktu widzenia wzrostu gospodarczego kluczowy jest deficyt całego sektora. Zgodnie z planami rządu cały sektor finansów publicznych w 2020 roku ma mieć 0,3% PKB deficytu. Co więcej, relatywnie niski deficyt to efekt jednorazowych dochodów (1% PKB, przede wszystkim z opodatkowania OFE) oraz szeregu podwyżek składek ZUS (0,8% PKB), które są już wpisane do budżetu, ale mają zostać uchwalone po wyborach. W dodatku rząd zapowiedział nowelizację budżetu w dwa tygodnie po jego publikacji, aby dopisać 13. emeryturę na 2020 rok.

### **4. Jakie były podatki, opłaty, daniny, które PiS wprowadził lub podwyższył od początku swoich rządów? Jaki był ich wpływ na finanse publiczne?**

Deficyt sektora finansów publicznych spadł z 2,7% PKB w 2015 do 0,4% PKB w 2018 roku, czyli o 2,3% PKB, z czego kwota rządu 0,5% PKB przypadła na nowe podatki i podniesienie starych podatków. Przede wszystkim zawierały się w niej wprowadzenie podatku bankowego (0,2% PKB) i kontynuacja polityki poprzedników zamrażania progów podatku PIT (0,2% PKB). Redukcja deficytu wynikała przede wszystkim z poprawy koniunktury gospodarczej w Polsce i na świecie, która podniosła wpływy z podatków i składek, przyspieszyła pozytywne zmiany strukturalne w gospodarce (przepływ pracowników z rolnictwa i mikroprzedsiębiorstw do przeciętnie wyżej opodatkowanych większych firm) i obniżyła stopy procentowe, obniżając koszty finansowania długu publicznego, z uszczelnienia podatków, z wcześniejszych reform (reformy Hausnera do dziś ograniczają wydatki rentowe) oraz z zahamowania wzrostu dotychczasowych wydatków (zamrożenie płac w budżetówce).

Poza zmianami z lat 2015–2018 rząd PiS zapowiedział na kolejne lata wiele nowych podatków i podwyżek istniejących, które stopniowo wchodzić w życie. W szczególności od początku 2019 roku paliwo jest obciążone nową opłatą emisyjną (prawie 2 mld zł), w 2020 roku najlepiej zarabiający podatnicy dodatkowo zapłacą daninę solidarnościową (ponad 1 mld zł). Na przyszły rok rząd zaplanował też zmiany w opłacie recydingowej, które mają zwiększyć wpływy z niej do prawie 1,5 mld zł, ale przede wszystkim zapowiedziano szereg podwyżek składek ZUS, które razem z likwidacją składki do OFE mają przynieść ponad 10 mld zł.

## **5. Czy dzięki programowi „Rodzina 500+” zaczęło się rodzić więcej dzieci?**

Jednym z oficjalnych powodów wprowadzenia programu „Rodzina 500+” był wzrost liczby urodzeń. Po wprowadzeniu tego programu liczba ta rosła w latach 2016–2017, ale już w 2018 roku zaczęła spadać. Na wzrost liczby urodzeń wpływało wiele czynników, w tym lepsza koniunktura i sytuacja na rynku pracy – w latach 2016–2017 dzietność wzrosła także w podobnych do nas krajach, jak Węgry, Czechy czy Słowacja. Mimo praktycznego podwojenia wydatków na zasiłki rodzinne w latach 2016–2017 (z 1,4% PKB do 2,7% PKB) dzietność w Polsce wzrosła tylko nieznacznie bardziej niż w Czechach, Słowacji i na Węgrzech, które nie zmieniły istotnie wydatków na te cele (+/- 0,1% PKB).

## **6. Jak to możliwe, że rośnie ubóstwo pomimo nowych świadczeń i spadku bezrobocia?**

W porównaniu z 2017 rokiem odsetek osób żyjących na granicy minimum egzystencji podskoczył o 1,1 pkt. proc. i w 2018 roku wyniósł 5,4% – wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego. Mimo tego wzrostu dzięki spadkowi w poprzednich czterech latach (trend zapoczątkowany jeszcze przed zmianą rządu) wskaźnik ubóstwa ciągle pozostaje niski na tle ostatniej dekady. Bardzo trudno wyizolować konkretny powód na podstawie jednego roku i trzeba będzie poczekać na więcej danych. Wzrost skrajnego ubóstwa był przede wszystkim skoncentrowany wśród gospodarstw domowych utrzymujących się z pomocy socjalnej państwa (GUS 2019), co z jednej strony świadczy o tym, że przyznawane zasiłki są waloryzowane wolniej, niż rosną koszty życia, a z drugiej strony, że są nieskuteczne jako pomoc beneficjentom w stanięciu na nogi i znalezieniu zatrudnienia.

# WOLNOŚĆ GOSPODARCZA

## **7. Jak odpowiedzialny jest „Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”?**

Zaprezentowany w lutym 2016 roku „Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” składał się z trzech elementów:

1. diagnozy stanu gospodarki (pięć „pułapek rozwojowych”), zawierających zarówno spostrzeżenia słuszne (m.in. duża zmienność prawa, wciąż istotny dystans w relacji do Zachodu), jak i błędne (np. krytyka zagranicznego kapitału, pomijająca jego wkład w unowocześnienie polskiej gospodarki),

2. opisu planowanych projektów inwestycyjnych, które trzeba uznać za jawnie nierealistyczne i szkodliwe, gdyby zostały realizowane. Główną rolę miałyby w nich odgrywać „przedsiębiorcze państwo”. Do tego rodzaju projektów można zaliczyć:
  - » „Elektromobilność”, zgodnie z którym później przyjęto Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce, zakładający że do 2025 roku „po polskich drogach jeździć będzie milion pojazdów elektrycznych”;
  - » „Żwirko i Wigura” (budowa pełnej gamy polskich dronów),
  - » „Batory”, w ramach którego Morawiecki w czerwcu 2017 roku położył stępkę, która rdzewieje do dziś,
  - » „Luxtorpeda 2.0”, którego realizacji zapewne miała służyć dokonana przez PFR nacjonalizacja znajdującego się na skraju bankructwa producenta taboru Pesa.

Szczęśliwie jednak dla polskiej gospodarki rząd nie zdecydował się na bardziej stanowcze wprowadzanie swoich „programów rozwojowych” w życie,

3. ogólnogospodarczych celów i mierzalnych wskaźników, według których należy realizację tych celów oceniać. Część z tych celów wzięła się z fałszywej oceny stanu gospodarki, np. postulat „reindustrializacji” wynika z tezy, że po 1989 roku mieliśmy w Polsce do czynienia z upadkiem przemysłu, podczas gdy w latach 1990–2015 wartość dodana w przetwórstwie przemysłowym w przeliczeniu na mieszkańca wzrosła w Polsce w ujęciu realnym o 702% (według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Przemysłowego). Inne z kolei cele były słuszne, ale realizowane przez rząd PiS „ujemnie”, np. stopa inwestycji zamiast rosnąć, jak deklarował premier, do 25% PKB, spadła w 2017 roku do najniższego poziomu od 1995 roku i mimo nieznacznego odbicia w ostatnich kwartałach wciąż jest o ok. 2% PKB niższa niż w 2015 roku. Jeszcze inne zakładały tylko kontynuację dotychczasowych trendów, np. wzrost eksportu szybszy od wzrostu PKB czy dynamikę kredytów większą dla firm niż dla gospodarstw domowych. W końcu ostatnia kategoria to cele bardzo mało realistyczne, np. podwojenie wydatków na badania i rozwój.

Jeśli wziąć pod uwagę zaproponowane przez Morawieckiego kryteria, okaże się, że z „odpowiedzialnym rozwojem” lepiej sobie radził rząd PO–PSL pomimo słabej koniunktury w Europie po największym kryzysie finansowym na świecie od 1929 roku i kryzysie zadłużeniowym w strefie euro niż rząd PiS w okresie najlepszej koniunktury od dekady, odnotowujący lepsze wyniki w sześciu z dziewięciu obszarów (pod względem m.in. industrializacji, wydatków na badania i rozwój oraz stopy inwestycji). Tym samym należy uznać, że nawet według stworzonych przez siebie kryteriów rząd PiS poniósł porażkę.

## **8. Czy „konstytucja biznesu” mogła zmienić cokolwiek istotnego dla przedsiębiorców?**

PiS reklamowało „konstytucję biznesu” (pakiet pięciu ustaw, z których najważniejszą jest Prawo przedsiębiorców) jako „kartę praw podstawowych” dla firm i „najważniejszą reformę polskiego prawa gospodarczego od prawie 30 lat”. Już samo użycie słowa „konstytucja” należy uznać za zabieg propagandowy, bo sugerowało, że chodzi o dokument o fundamentalnie ważnej treści, który



miał spowodować pozytywny przełom, jeśli chodzi o warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Tego jednak „konstytucja biznesu” wcale nie gwarantuje.

„Konstytucja biznesu” w rzeczywistości nie wprowadziła żadnych istotnych zmian dla polskich przedsiębiorców. Wpisane do niej zasady ogólne są fundamentami każdego cywilizowanego systemu prawnego (i zapisano je chociażby w Konstytucji RP). Ponieważ jednak regułą rządzącą systemem prawnym jest to, że przed przepisami ogólnymi pierwszeństwo mają przepisy szczególne, to ich zapisanie w Prawie przedsiębiorców nie jest rozwiązaniem największej bolączki polskiego ustawodawstwa gospodarczego: nadprodukcji złej jakości przepisów. Do tego potrzeba zakrojonego na szeroką skalę planu deregulacji, a dotychczasowe działania rządu PiS zmiernają w przeciwnym kierunku.

Tam, gdzie „konstytucja biznesu” daje przedsiębiorcom pewne ogólne gwarancje, ustawodawca wprowadził tak liczne wyjątki, że ochrona dla przedsiębiorców staje się fasadowa. Mowa tutaj zwłaszcza o rozdziale „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”. Wbrew tytułowi tego rozdziału przepisy w nim zawarte w żaden sposób nie ograniczają możliwości kontrolowania przedsiębiorców przez urzędników. Niemal połowę tego najobszerniejszego rozdziału Prawa przedsiębiorców stanowią wyjątki od ogólnych ograniczeń kontroli.

W związku z tym można dojść do wniosku, że główny cel wprowadzenia „konstytucji biznesu” ma charakter propagandowy: rząd chce się pochwalić swoją troską o los polskich przedsiębiorców. Kilka drobnych zmian na lepsze, które dałoby się wprowadzić nowelizacją do obowiązującej wcześniej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie wpływa ani na ocenę „konstytucji biznesu”, będącej w istocie produktem marketingu politycznego, którego celem jest sprzedanie starych rozwiązań w nowym opakowaniu i przekonanie przedsiębiorców, że obecna władza mimo wprowadzania nowych podatków i regulacji tak naprawdę im sprzyja, ani tym bardziej na ocenę antyprzedsiębiorczej polityki rządu PiS.

## 9. Jakie skutki przyniósł zakaz handlu w niedzielę?

Zakaz handlu w niedzielę z perspektywy pracowników ogranicza wzrost zatrudnienia w handlu, szczególnie odbijając się na możliwości dorabiania osób z ograniczonymi okazjami do pracy w inne dni tygodnia, np. na studentach. Z perspektywy firm spada produktywność zainwestowanego kapitału – sklepy wykorzystywane są sześć zamiast siedmiu dni w tygodniu. Z perspektywy klientów ograniczone są możliwości planowania czasu według własnych potrzeb – wielu zmuszonych jest robić zakupy w soboty w dłuższych kolejkach, do szukania czasu na sprawunki w ciągu tygodnia mimo długich godzin pracy, bez możliwości połączenia niedzielnych zakupów z obiadem w restauracji czy wizytą w kinie.

Jednak stan całej branży handlu detalicznego jest wypadkową wielu czynników, przede wszystkim konsumpcji prywatnej, która w ostatnich latach rośnie wraz ze wzrostem polskiego PKB, napędzanym silną koniunkturą gospodarczą na świecie. Zachodzi również szereg pozytywnych procesów niezwiązanych z zakazem handlu, takich jak rozwój bardziej wydajnych sklepów sieciowych, napływ pracowników zza granicy i automatyzacja. Trudno więc wyizolować efekt samego zakazu handlu, ale doświadczenia innych krajów pokazują, że kiedy zakazy handlu są znoszone – zatrudnienie w handlu dodatkowo rośnie (Orczyk i Trzeciakowski 2016).

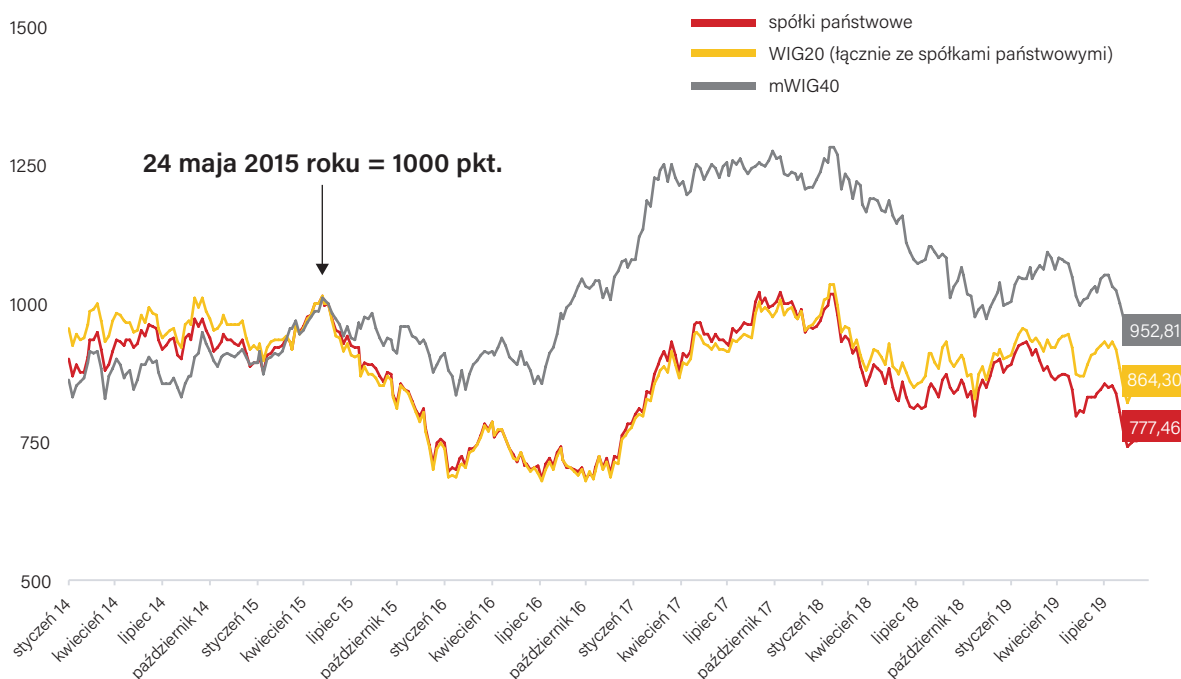


## 10. Czy za rządów PiS spółki Skarbu Państwa stały się czempionami?

Wbrew propagandzie polityków PiS o „dobrej zmianie” w nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa w ciągu ostatnich czterech lat notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych spółki kontrolowane przez państwo jako całość traciły na wartości i są o ponad 75 mld zł mniej warte niż w momencie wyboru Andrzeja Dudy na prezydenta, kiedy inwestorzy zaczęli liczyć się z wygraną PiS w wyborach parlamentarnych i przejściem przez tę partię kontroli nad spółkami.

W Polsce państwo ma udziały w aż 11 z 20 spółkach notowanych w WIG20, głównym indeksie GPW. W czerwcu 2017 roku portal Money.pl w ramach ciekawostki stworzył na tej podstawie indeks WIG PiS (później przemianowany na PiS Index). Wynikało z niego, że po spadkach notowań w okresie powyborczym od połowy 2016 roku do połowy 2017 roku ceny akcji spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa zaczęły rosnąć, i to szybciej niż indeks WIG20, uwzględniający również największe spółki prywatne. Ceny akcji kontrolowanych przez państwo spółek rosy jeszcze przez pół roku (wolniej jednak niż WIG20), później natomiast zaczęły spadać, tracąc coraz bardziej dystans do WIG20. Na początkowy wzrost PiS Index wpłynęło wiele czynników niezależnych od rządu. Polska giełda wzrastała za sprawą światowej hossy. Rosły też ceny węgla i miedzi (co pomogło Jastrzębskiej Spółce Węglowej i KGHM). Na wzrost cen akcji spółek paliwowych wpływ miało ograniczenie nielegalnego importu paliw. Nie można zapominać też o tym, że udział państwa w sektorze funduszy inwestycyjnych wynosi 30%, a zarządzający tymi funduszami swoimi decyzjami o kupnie bądź sprzedaży dużego pakietu akcji jakiejś spółki mogą znacząco wpływać na jej notowania.

### WYKRES. NOTOWANIA SPÓŁEK PAŃSTWOWYCH



Źródło: opracowanie własne na podstawie Stooq.pl.

## 11. Jakie są konsekwencje „repolonizacji” banków i energetyki?

Hasło „repolonizacja” jest przykrywką dla renacjonalizacji – przejmowania przez państwo firm zagranicznych. Rząd PiS skupił swoją działalność renacjonalizacyjną na dwóch sektorach: bankowości i energetyce. W obu dokonano się w ostatnich latach niezwykle szkodliwa dla gospodarki koncentracja własności państwowej.

W 2016 roku rząd PiS nie pozwolił, by francuskie spółki EDF i Engie sprzedały swoje aktywa energetyczne innym inwestorom zagranicznym. W konsekwencji musiały one dokonać transakcji z kontrolowanymi przez państwo: PGE i Eneą. Według Urzędu Regulacji Energetyki w wyniku przejścia tych aktywów przez państwowe koncerny koncentracja w polskiej energetyce wzrosła do poziomu najwyższego od 2008 roku. URE powiązał też wzrost koncentracji z późniejszym wzrostem cen energii (URE 2018).

Również w sektorze bankowym (i szerzej: finansowym) „repolonizacja” doprowadziła do koncentracji własności państwowej. Obecnie polskie państwo kontroluje ok. 40% aktywów sektora bankowego, jego udział w sektorze ubezpieczeniowym wynosi 41% (poprzez PZU), a w sektorze funduszy inwestycyjnych – 30%. Jednocześnie państwo jest wobec sektora finansowego również regulatorem, nadzorcą i dłużnikiem. Takie skumulowanie władzy państwa nad sektorem finansowym rodzi w oczywisty sposób zagrożenie dla jego stabilności (NBP 2019). Istnieje bowiem ryzyko, że w razie pogorszenia koniunktury politycy będą chcieli wykorzystać banki do swoich celów: wsparcia nierentownych państwowych firm czy obniżenia rentowności obligacji skarbowych.

Na zagrożenia związane z działalnością banków państwowych wskazuje wiele badań. Badania dla Polski z początku lat 90. pokazują, że banki pozostające pod kontrolą państwa radziły sobie wówczas gorzej od tych, które zostały sprywatyzowane (Chałackiewicz 2004). Potwierdzają to doświadczenia innych krajów – własność państwowa prowadzi do zawirowań w sektorze bankowym, zagrażając długookresowemu wzrostowi gospodarczemu (Łaszek, Rzońca, Trzeciakowski, Zajac 2016). Szerokie badanie pokazuje, że państwowa własność banków wiąże się z niższym wzrostem dochodu *per capita* i niższym wzrostem produktywności (La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer 2002). Państwowa własność banków prowadzi do upolitycznienia ich polityki kredytowej: podporządkowania decyzji kredytowych celom politycznym, np. wspieraniu kampanii wyborczych obozu rządzącego przez finansowanie ratowania lub tworzenia firm w tych okręgach, w których mogłyby one najłatwiej zwiększyć stan posiadania, albo udzielaniu kredytów na nośne politycznie plany budowania narodowych czempionów, czym można by kupić głosy wyborców w całym kraju.

## 12. Czy PPK mogą zastąpić dłuższy wiek emerytalny?

Poziom życia emerytów, tak jak pozostałych obywateli, zależy od kondycji gospodarki, a ta z kolei – od tego, ile osób pracuje i jak bardzo ich praca jest produktywna. Dzisiaj mamy relatywnie dobrą sytuację demograficzną, ale jesteśmy jednym z najszybciej starzejących się społeczeństw i za 30–40 lat będziemy mieli jedną z najgorszych relacji liczby emerytów do pracujących w Unii Europejskiej. Dlatego bez wydłużenia lat pracy stać nas będzie jedynie na głodowe emerytury, a nasz poziom życia będzie rósł wolniej. Dzisiaj, po obniżeniu wieku emerytalnego przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, mamy najniższy wiek emerytalny kobiet w UE. Jesteśmy też, poza Luksemburgiem i Słowenią (które już dzisiaj mają wyższy wiek emerytalny kobiet niż Polska), jedynym państwem członkowskim, które nie planuje podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego.

Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) nie stanowią reformy powszechnego systemu emerytalnego, a jedynie dodatkowy system oszczędzania, za który składujący zapłacą osobno. Taki wzrost oszczędności nie będzie jednak wystarczający, aby skompensować spadek efektywnego wieku emerytalnego. Statystyczna kobieta odprowadzająca dodatkową składkę do PPK, czyli oszczędzająca większą część swojej pensji niż dotychczas, ciągle otrzyma znacznie niższą emeryturę ze względu na krótką aktywność zawodową związaną z obniżeniem wieku emerytalnego do 60 lat, czyli najniższego poziomu w UE. Jej emerytura spadnie o 22% w stosunku do wariantu wieku emerytalnego 67 lat i kontynuacji budowy OFE. Odprowadzanie składek do PPK podniesie, co prawda, emeryturę statystycznego mężczyzny o 6%, ponieważ PPK zrekompensuje obniżenie wieku emerytalnego z 67 do 65 lat i likwidację OFE, ale odbędzie się to kosztem niższej pensji netto. Co więcej, PPK nie gwarantują podstawowej korzyści ZUS i OFE, tzw. annuitetu, czyli comiesięcznych świadczeń aż do śmierci. Emeryt otrzyma swoje pieniądze z PPK, nie znając swojego dalszego trwania życia i nie wiedząc, na ile lat powinien je rozłożyć.

## 13. Czy zastąpienie ZUS emeryturami „obywatelskimi” jest lepszym rozwiązaniem?

W Polsce dominuje repartycyjny system emerytalny, w którym składki wpłacane do ZUS przez pracujących są na bieżąco wypłacane emerytom. Od 1999 roku składki są jednak zapisywane na indywidualnych kontach, a wysokość emerytur jest wyznaczana na podstawie sumy tak zapisanych składek i oczekiwanej długości życia, a nie w drodze decyzji politycznej jak wcześniej. Takie rozwiązanie:

- » pokazuje pracującym, skąd będą wynikać ich emerytury, i daje im motywację do rzetelnego wpłacania składek,
- » zapobiega eksplozji kosztów emerytur, dostosowując ich wysokość do wysokości wpływów, i w konsekwencji chroni pracujących przed wzrostem podatków,

- » uniemożliwia politykom populistyczne manipulowanie wysokością emerytur w celach wyborczych (szczególnie biorąc pod uwagę szybko rosnący odsetek emerytów wśród wyborców).

Od pewnego czasu powraca jednak propozycja zmiany tego systemu na emerytury „obywatelskie”, czyli emerytury jednakowe dla wszystkich, niezależnie od wpłat. Takie rozwiązanie nie ma żadnej z wymienionych powyżej korzyści obecnego systemu. Przede wszystkim jest wprost zależne od nieprzewidywalnych decyzji politycznych. Wraz z rosnącym odsetkiem emerytur wśród wyborców dawałoby partiom silną pokusę do „licytacji” na wysokość emerytur przed wyborami. Co więcej, emerytura „obywatelska” nie rozwiązuje podstawowego problemu systemu repartycyjnego ZUS, jakim jest fakt, że składki emerytalne są wypłacane na bieżąco zamiast inwestowane w realną gospodarkę, jak to miało miejsce w likwidowanych dzisiaj Otwartych Funduszach Emerytalnych.

#### **14. Jakie będą konsekwencje zniesienia limitu 30-krotności składek ZUS na system emerytalny w przyszłości?**

Od czasu reformy emerytalnej z 1999 roku składki są zapisywane na indywidualnych kontach, a wysokość emerytur jest wyznaczana na podstawie tak zapisanych składek i oczekiwanej długości życia, a nie w drodze decyzji politycznej jak wcześniej. Jednocześnie jednak suma składek odprowadzana w ciągu roku jest ograniczona do wysokości oskładkowania 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce. Takie rozwiązanie ogranicza zróżnicowanie wypłacanych w przyszłości emerytur. Rząd Prawa i Sprawiedliwości w budżecie na 2020 rok zapisał likwidację tego rozwiązania. W efekcie opodatkowanie i oskładkowanie zarobków powyżej 5,7 tys. zł netto wzrosłoby do 52%. Dzisiaj ZUS odnotowałby od nich znacznie wyższe składki, ograniczając dotację z budżetu państwa do ZUS i zostawiając więcej pieniędzy na realizację obietnic wyborczych PiS, a koszt wypłaty wysokich świadczeń pojawiłby się dopiero w przyszłości.

W wyniku likwidacji rocznego limitu składek ZUS bardzo wysokim klinem podatkowo-składkowym zostałaby obłożona praca najbardziej produktywnych pracowników, od której zależy innowacyjność gospodarki i którzy relatywnie łatwo mogą znaleźć pracę za granicą. Jednocześnie mogliby mieć obawy, że ich bardzo wysokie składki wpłacane do ZUS, wbrew zapowiedziom, nie przełożą się na odpowiednio wyższe emerytury. Duże rozwarstwienie w wysokości emerytur, do których wypłaty byłby zobowiązany ZUS, podważałoby wiarę w stabilność systemu, szczególnie w połączeniu z obniżeniem przez rząd PiS ustawowego wieku emerytalnego. Przy obecnym niskim wieku emerytalnym wiele osób nie wpłaci do systemu wystarczającej sumy składek, aby otrzymać emeryturę wyższą od minimalnej. W takiej sytuacji wypłata bardzo wysokich emerytur dla dobrze sytuowanych i przeciętnie dłużej żyjących osób byłaby bardzo narażona na ataki ze strony populistów. Rząd PiS już dzisiaj podejmuje działania dążące do podwyższenia najniższych emerytur, czyli emerytur osób, które wpłacają najmniej składek, w drodze „13. emerytury”, „14. emerytury” i minimalnej kwotowej waloryzacji emerytur. Takie działania podnoszą niskie emerytury kosztem emerytur wysokich bez zważania na wysokość wpłaconych i zapisanych na indywidualnych kontach składek. Osoba, która dużo pracowała, pracowała na umowach o pracę

i pracowała długo, traci kosztem tych, którzy odprowadzili małe składki. To zły sposób na pomoc najbardziej, bo jednocześnie premiuje wczesne przechodzenie na emeryturę oraz unikanie odprowadzania składek emerytalnych, np. przez pracę na umowach o dzieło, samozatrudnienie i ukrywanie dochodów w szarej strefie.

## CZY POLSKA NADAL BĘDZIE DOGANIAĆ POZIOM ŻYCIA ZACHODU?

### **15. Od czego będzie zależało dalsze doganianie przez Polskę poziomu życia Zachodu?**

W długim okresie poziom życia w Polsce będzie zależał od tego jak wielu Polaków będzie pracowało i jak bardzo ich praca będzie produktywna. Liczba pracujących będzie zależała od zmian demograficznych, imigracji i aktywizacji zawodowej. Z kolei produktywność pracy będzie zależała od zasobu kapitału materialnego i niematerialnego oraz tego, jak efektywnie będzie on wykorzystywany.

Liczba osób w wieku produkcyjnym w Polsce w perspektywie najbliższych 20 lat będzie się kurczyła w tempie 0,8% rocznie. Gdyby nie obniżenie wieku emerytalnego przez rząd PiS, tempo tego spadku byłoby o 0,3 pkt. proc. niższe. Negatywne zmiany demograficzne są przede wszystkim efektem zmian kulturowych, ale możemy je częściowo niwelować, zwiększając dostępność usług opieki nad dziećmi i tym samym ułatwiając rodzinom łączenia posiadania dzieci z życiem zawodowym. Można to osiągnąć ułatwieniami w tworzeniu prywatnych żłobków, ułatwieniami w zatrudnianiu obcokrajowców jako opiekunek do dzieci czy budową kolejnych żłobków państwowych. Tego rodzaju rozwiązania są znacznie skuteczniejsze i efektywne kosztowo niż bezpośrednie transfery pieniężne, takie jak program „Rodzina 500+”. Imigracja nie odwróci spodziewanego w kolejnych latach spadku populacji, ale jest skutecznym sposobem jego ograniczenia w krótkim i średnim okresie – przynajmniej o ile stworzymy licznie pracującym dzisiaj w Polsce Ukraińcom lepsze prawne możliwości osiedlania się na stałe. Inaczej ryzykujemy, że w przyszłości wyjadą dalej na Zachód za wyższymi płacami, kiedy otworzy im się taka możliwość. Aktywizacja zawodowa będzie zależała od dostępności usług opieki nad dziećmi i osobami starszymi, które angażują dzisiaj wiele młodych kobiet, odciągając je od rynku pracy, a także od efektywnego wieku emerytalnego. Rząd PiS obniżył wiek emerytalny kobiet do 60 lat, czyli najniższego poziomu w Unii Europejskiej, a mężczyzn – do 65 lat. Konieczne będzie ponowne podnoszenie tego wieku lub stworzenie silniejszych zachęt do pracy dłuższej niż ustawowy wiek emerytalny.

Zasób kapitału w gospodarce i jej innowacyjność będą rosły, o ile stworzymy dobre i stabilne warunki gospodarcze, w których przedsiębiorcy nie będą się bali długookresowych inwestycji. Niestety, w ostatnich latach agresywne metody uszczelniania podatków i zmiany w wymiarze sprawiedliwości, szeroko interpretowane jako atak na praworządność, stworzyły klimat niepewności, w którym

stopa inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych spadła z 15,5% PKB w 2015 roku do 14,2% PKB w 2018 roku mimo szybkiego wzrostu konsumpcji i wyczerpywania mocy produkcyjnych. Sprawny wymiar sprawiedliwości i przejrzysty system podatkowy są szczególnie istotne dla inwestycji w kapitał niematerialny, przy którym kwestie własności są znacznie bardziej skomplikowane. Ostatecznie jednak różnice w poziomie życia pomiędzy krajami najlepiej tłumaczy to, na ile produktywnie ich gospodarki łączą pracowników i kapitał. Tak rozumiana produktywność jest zdolnością dostosowań do zmian – akceptacji upadku schyłkowych firm i branż, aby nowe mogły się rozwijać, przejmując ich pracowników i kapitał, czy wyludniania jednych miast, aby populacja innych mogła rosnąć. Te procesy są często hamowane przez państwowe regulacje lub subsydia, które utrwalają zastane warunki gospodarcze, utrudniając zmiany starych i powstawanie nowych modeli biznesowych. Często jest to zresztą ich bezpośredni cel, ponieważ taka długookresowo korzystna dla ogółu „kreatywna destrukcja” w krótkim okresie ma często skoncentrowane grupy przeciwników, które na zmianach tracą. Apteka dla aptekarza czy zakaz handlu ziemią rolną są tego typu regulacjami, dążącymi do utrwalenia dotychczasowego rozdrobnienia aptek i gospodarstw rolnych. Jaskrawym przykładem państwowych dotacji, mających utrwalić stan zastany, jest subsydiowanie rolnictwa, które otrzymuje w dotacjach, ulgach podatkowych i preferencjach emerytalnych drugie tyle, ile samo produkuje, czy państwowego górnictwa węgla kamiennego.

Dzięki zapoczątkowanej w 1989 roku budowie gospodarki rynkowej i otwarciu na świat Polska po raz pierwszy od 300 lat zaczęła trwale zmniejszać dystans do najbardziej rozwiniętych państw świata, dalszy postęp będzie jednak zależał od polityki gospodarczej. Czy będzie ona zwiększała opłacalność pracy oraz czy stworzy firmom warunki do inwestowania i rozwoju? Będzie to wymagało odejścia od polityki rosnących transferów socjalnych na rzecz zachęt dla pracujących oraz zwiększenia zakresu wolności gospodarczej dla firm.

## **16. Czy symboliczna obniżka PIT rozrusza gospodarke?**

Obniżka PIT była elementem piątki Morawieckiego, której zdecydowanie największą część stanowił wzrost transferów. Z ponad 40 mld zł piątki Morawieckiego ponad 30 mld zł poszło na transfery niezwiązane z pracą (13. emerytura, rozszerzenie programu „Rodzina 500+”, obniżki PIT dla emerytów), a tylko ok. 10 mld zł – na obniżenie opodatkowania pracy. Zmiana przeciętnego opodatkowania pracy będzie symboliczna – z 40,7 do 39,6%. Co więcej, te obniżki zostaną zniwelowane przez zapowiedziane podwyżki składek ZUS (zniesienie limitu 30-stokrotności, ozusowanie umów cywilnoprawnych). Jednocześnie obniżając PIT, rząd PiS nie rozwiązał największych problemów systemu podatkowego: jego skomplikowania, zmienności i arbitralnego stosowania.

## **17. Czy preferencje dla małych płatników CIT przyspieszą wzrost firm?**

Obniżony CIT to niedźwiedzia przysługa dla firm. Gdy przychody firmy przeskoczą próg 2 mln euro, to np. przy rentowności 5% CIT gwałtownie skacze z 39 do 81 tys. zł. Innymi słowy: sprzedaj więcej, zarób netto mniej. To hamuje wzrost, zachęca do ukrywania przychodu i dzielenia firm.



A zapowiedziany przez PiS 1 mld zł ulg dla inwestorów to znacznie mniej niż nowe koszty, które PiS narzuca na firmy (5 mld zł ze zniesienia limitu składek ZUS, 2,5 mld zł z ozusowania umów cywilnoprawnych, kilkanaście mld zł z podwyżki płacy minimalnej).

## **18. Czy podniesienie płacy minimalnej będzie bodźcem do wzrostu innowacyjności i zerwania z niskimi kosztami pracy, jak twierdzi rząd?**

Premier Morawiecki, ogłaszając podwyżkę płacy minimalnej do 3 tys. zł na koniec 2020 roku, stwierdził, że wyższa płaca minimalna „(...) będzie dobrze służyła podniesieniu wydajności, innowacyjności polskich przedsiębiorstw, jakości pracy, ale też zadowoleniu pracowników – a to wszystko się ze sobą łączy”.

Innowacyjność z perspektywy gospodarki to produktywność, czyli wytwarzanie większej wartości przy niezmiennych nakładach. Nie obserwujemy wpływu płacy minimalnej na taką produktywność. Wysokie płace minimalne występują przeważnie w przeregulowanych gospodarkach, mających trudności ze wzrostem produktywności, takich jak Francja i Włochy. Również w Polsce płaca minimalna już od kilku lat należy do najwyższych w Unii Europejskiej i OECD w stosunku do wartości dodanej wytwarzanej przeciętnie przez pracującego.

Firmy już dzisiaj mają silny bodziec do innowacyjności – inwestują w wyższą produktywność, aby zwiększać własne zyski. Jeżeli ich pracownicy zaczynają produkować więcej towarów i usług, to rosną zarówno ich zarobki, jak i zyski firm. Gdyby istniały opłacalne do wprowadzenia innowacje, to firmy same by je wdrażały bez czekania na sztuczną podwyżkę płacy minimalnej. Próby sztucznego wymuszania innowacyjności przez podwyżki płacy minimalnej rodzą obawy, że firmy dostosują się naginając prawo: częściej będą zatrudniać na umowy o dzieło i samozatrudnienie czy wypłacać część wynagrodzeń w szarej strefie.

# BIBLIOGRAFIA

- » Chałaczkiwicz (2004), *Czynnik własnościowy a efektywność sektora bankowego: Część 2 – studium przypadku Banku Zachodniego i Wielkopolskiego Banku Kredytowego w latach 1989–1999*, „Bank i Kredyt”, nr 10, [http://bankikredyt.nbp.pl/content/2004/2004\\_10/chalaczkiwicz.pdf](http://bankikredyt.nbp.pl/content/2004/2004_10/chalaczkiwicz.pdf)
- » Frączyk (2018), „PiS Index” radzi sobie coraz gorzej. Wymiana Jasińskiego zaszkodziła, Money.pl, 14.02.2018, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/pis-index-wig-pis-gielda,122,0,2398330.html>
- » GUS (2019), *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2018-roku,14,6.html>
- » La Porta, Lopez de Silanes, Shleifer (2002), *Government Ownership of Banks*, Journal of Finance 57(1):265-301, <https://doi.org/10.1111/1540-6261.00422>
- » Łaszek, Rzońca, Trzeciakowski, Zając (2016), *Komunikat FOR: Dlaczego renacjonalizacja banku Pekao to zły kierunek?*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5059,komunikat-for-dlaczego-renacjonalizacja-banku-pekao-to-zly-kierunek>
- » NBP (2019), *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa, czerwiec, <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf062019.pdf>
- » Orczyk, Trzeciakowski (2016), *Analiza 12/2016: Zakaz handlu w niedzielę – szkodliwy dla konsumentów, pracowników i sektora handlu*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/4109,analiza-for-zakaz-handlu-w-niedziele-szkodliwy-dla-konsumentow-pracownikow-i-sektora-handlu>
- » URE (2018), *Sytuacja na rynku energii elektrycznej. Możliwe przyczyny*, Warszawa, grudzień, <https://www.ure.gov.pl/download/9/9696/Sytuacjanarynkuenergiiigrudzien2018.pdf>
- » Zakolska, Torchała, Boroń, Pawlak (2019), *Premier: od 2020 r. minimalne wynagrodzenie za pracę będzie wynosiło 2600 zł*, Polska Agencja Prasowa, 10 września 2019, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C509325%2Cpremier-od-2020-r-minimalne-wynagrodzenie-za-prace-bedzie-wynosilo-2600-zl>