



Szczecin-Warszawa, 18 marca 2025 r.

Opinia

na temat projektu ustawy o wykonywaniu orzeczeń

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

- Niniejsza opinia została przygotowana na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych. Opinia uwzględnia wnioski na tle prawa międzynarodowego publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, Konstytucji RP oraz ustawodawstwa polskiego.
- Opinia zawiera rekomendację co do zajęcia stanowiska przez Krajową Radę Radców Prawnych, w odpowiedzi na pismo Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 3 marca 2025 r. (BP.0230.2.2025) do ww. projektu ustawy. Zespół opiniujący proponuje przekazanie niniejszej opinii do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, **wraz z zajęciem stanowiska pozytywnego** co do opiniowanego projektu.
- Opinia została sporządzona przez zespół w składzie: dr hab. Michał Balcerzak, prof. US, r. pr. dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US, dr Ewa Michałkiewicz-Kądziała.

Spis treści:

- I. Ocena potrzeby i celu regulacji
- II. Ocena przepisów Rozdziału 1 projektu („Przepisy ogólne”)
- III. Ocena przepisów Rozdziału 2 projektu („Szczególne środki indywidualne i środki generalne”)
- IV. Ocena przepisów Rozdziału 3 projektu („Współdziałanie organów w procesie wykonania wyroków i decyzji Trybunału”)
- V. Ocena przepisów Rozdziału 4 projektu („Wypłata słusznego zadośćuczynienia”)
- VI. Ocena przepisów Rozdziału 5 projektu („Proces tłumaczenia, planowania, raportowania i wykonywania wyroków i decyzji Trybunału”)
- VII. Ocena przepisów Rozdziału 6 projektu („Wykonywanie zarządzeń Trybunału o wskazaniu środków tymczasowych”)
- VIII. Ocena przepisów Rozdziału 7 projektu („Przepisy zmieniające”)
- IX. Uwagi podsumowujące
- X. Bibliografia

I. Ocena potrzeby i celu regulacji

Przed wyrażeniem opinii na temat potrzeby i celu regulacji, należy poczynić kilka spostrzeżeń o charakterze ogólnym.

Nie ulega wątpliwości, że na Polsce jako państwie-stronie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: Konwencja, EKPC), spoczywa prawnomiędzynarodowe zobowiązanie do „przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału” w każdej sprawie, w której RP była stroną postępowania (art. 46 ust. 1 EKPC). W kontekście art. 9 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”), zobowiązanie wynikające z art. 46 ust. 2 EKPC jest jasne i kategoryczne. Wprawdzie w polskim języku prawnym i prawniczym używa się terminu „wykonywanie orzeczeń” (a nie „przestrzeganie”), ale jest to tylko kwestia frazeologii i pozostaje bezspornym, że istotą zobowiązania zawartego w art. 46 ust. 2 EKPC jest podjęcie takich działań, których skutkiem będzie wykonanie części dyspozytywnej każdego wyroku ETPC.

Należy odnotować, że art. 46 ust. 1 EKPC nadaje moc obowiązującą „ostatecznym wyrokom Trybunału”, czyli wyrokom, które uzyskały status prawomocności, zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 1 i 2, a także art. 28 ust. 2 Konwencji. Wyroki Wielkiej Izby ETPC stają się ostateczne z dniem ich ogłoszenia (art. 44 ust. 1), podobnie jak decyzje i wyroki wydane przez ETPC w składzie trzyosobowego komitetu (art. 28 ust. 2 EKPC). Wyroki Izby stają się ostateczne po upływie 3 miesięcy od dnia ich ogłoszenia, chyba że złożono wniosek o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby albo z dniem oddalenia takiego wniosku przez panel Wielkiej Izby. Wyrok Izby staje się prawomocny przed upływem 3 miesięcy od jego ogłoszenia także wówczas, gdy strony oświadczą, że nie będą wnioskowały o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę (art. 44 ust. 2, lit. „a” EKPC), jednak tego typu oświadczenia nie zdarzają się w praktyce.

Państwo-strona EKPC jest także zobowiązana do wykonania zarządzeń ETPC o środkach tymczasowych, przy czym trzeba odnotować, że to zobowiązanie nie wynika wprost z postanowień Konwencji, lecz zostało z niej wyprowadzone w orzecznictwie Trybunału.

Zobowiązanie do wykonania wyroków ETPC jest zobowiązaniem rezultatu. Państwo-strona EKPC ma swobodę w doborze środków (w tym organizacji „procesu” uzgodnień wewnętrznych) prowadzących do zrealizowania tego zobowiązania. Do kwestii „swobody państwa” w zakresie wyboru środków niezbędnych do wykonania orzeczeń Trybunału odnosi się art. 8 projektu, co należy ocenić aprobatywnie.

Uzasadnienie do opiniowanego projektu zawiera szereg argumentów, które zdaniem projektodawców przemawiają za potrzebą przyjęcia planowanej regulacji. Do tych argumentów zaliczono: wzmocnienie procesu przywracania praworządności, wzrost liczby spraw przeciwko Polsce znajdujących się w procedurze nadzoru nad wykonaniem sprawowanym przez Komitet Ministrów Rady Europy, wzrost liczby orzeczeń o naruszeniu Konwencji przez RP, wzrost liczby zasądzeń i kwot słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41 EKPC, długi okres pozostawiania orzeczeń w procesie wykonywania krajowego, brak odpowiedniego współdziałania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za podjęcie niezbędnych działań wykonawczych, brak odpowiednich i wystarczających narzędzi po stronie organu koordynującego proces wykonywania orzeczeń ETPC w Polsce (tj. ministra właściwego do spraw zagranicznych).

Powody wskazane w uzasadnieniu projektu są przekonujące z merytorycznego punktu widzenia i świadczą o celowości i potrzebie przyjęcia planowanej regulacji.

Dodatkowo potrzebę ustawowej regulacji wykonywania orzeczeń ETPC w Polsce wspierają następujące argumenty:

- a) **z perspektywy skarżących, którym Trybunał zasądził słuszne zadośćuczynienie:** regulacja ustawowa zapewnia większe poczucie pewności prawnej i ustanawia czytelne procedury prowadzące do wypłaty zasądzonych kwot. Wprawdzie w dotychczasowej praktyce wypłata zadośćuczynień (rzadziej odszkodowań) i kosztów zasądzonych przez Trybunał w większości spraw odbywała się bez zakłóceń (w terminach wskazanych w wyrokach ETPC)¹, jednak skodyfikowanie tej praktyki z uwzględnieniem sytuacji nietypowych (m.in. zajęcia komorniczego, potrzeby złożenia świadczenia do depozytu sądowego) służy przejrzystości procedury wykonawczej w związku z wypłatą kwot zasądzonych na podstawie art. 41 ETPC.
- b) **z perspektywy pełnomocników skarżących w postępowaniach przed ETPC:** projektowana regulacja – po wejściu w życie – ułatwi świadczenie pomocy prawnej przez pełnomocników profesjonalnych. Należy przy tej okazji przypomnieć, że zadania pełnomocników profesjonalnych w kontekście skarg strasburskich nie kończą się wraz z wydaniem przez ETPC wyroku, lecz obejmują także reprezentację interesów klientów na etapie postępowania wykonawczego.
- c) **z perspektywy systemu prawa polskiego:** ustawowa regulacja procedury wykonywania wyroków ETPC poprawia potencjał reagowania systemu na problemy wskazane w orzecznictwie ETPC. Dotyczy to w szczególności problemów, które wymagają podjęcia działań przez więcej niż jeden podmiot reprezentujący władzę publiczną. Dotychczasowy system współdziałania organów państwa – oparty na zarządzeniu nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – funkcjonuje co do zasady poprawnie, natomiast jak zasadnie wskazano w uzasadnieniu projektu, ma on pewne mankamenty, w tym np. w zakresie wdrażania środków generalnych wymagających współpracy z władzą ustawodawczą i/lub mających duży stopień złożoności.
- d) **Z perspektywy zobowiązań RP na podstawie prawa międzynarodowego:** postanowienia EKPC nie zobowiązują państw-stron do ustawowej regulacji procedury wykonywania wyroków ETPC. Zakładając jednak, że wprowadzenie takiej regulacji zapewni efektywniejsze wypełnianie zobowiązania zawartego w art. 46 ust. 1 Konwencji (moc obowiązująca wyroków ETPC), należy uznać, że projektowana regulacja sprzyja realizacji zawartego tam celu. Opiniowany projekt można zatem uznać za sprzyjający realizacji konstytucyjnej zasady przestrzegania przez RP wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP).
- e) **z perspektywy standardów prawnych Rady Europy:** niezależnie od kwestii zgodności projektu z wiążącym RP prawem międzynarodowym, opiniowany projekt realizuje także

¹ Zdarzały się jednak przypadki niedopuszczalnej obstrukcji i opóźnień w wypłacie kwot zasądzonych na podstawie art. 41 EKPC, m.in. w sprawach: *Reczkowicz p. Polsce* (skarga nr 43447/19), wyrok ETPC z 22 lipca 2021 r.; *Advance Pharma sp. z o.o. p. Polsce* (skarga nr 1469/20), wyrok ETPC z 3 lutego 2022 r.; *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce* (skarga nr 49868/19), wyrok ETPC z 8 listopada 2021 r. Opóźnienia te były nie tyle wynikiem wadliwości procedur wewnętrznych, lecz z przyczyn politycznych. Doprowadziło to do obniżenia reputacji Polski jako państwa-strony przestrzegającego EKPC (w tym jej art. 46 ust. 1), uchybiało treści art. 9 Konstytucji RP i naraziło podatnika na dodatkowe koszty związane z koniecznością wypłaty odsetek od nieterminowo wykonanych wyroków Trybunału.

standardy prawne Rady Europy zawarte w aktach prawnych o charakterze *soft-law* (akty prawa miękkiego), tj. w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy (KMRE): CM/Rec(2008)2 z KMRE do państw członkowskich w sprawie skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 lutego 2008 r., a także CM/Rec(2021)4 KMRE do państw członkowskich w sprawie publikacji i upowszechnienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i innych właściwych dokumentów z 22 września 2021 r. Mimo że zalecenia KMRE nie nakładają na państwa-strony zobowiązań międzynarodowych, stanowią one – z prawnego punktu widzenia – akty normotwórcze organizacji międzynarodowej i mają istotne znaczenie harmonizujące i ułatwiające osiąganie przez państwa członkowskie RE wspólnych celów.

II. Ocena przepisów Rozdziału 1 projektu („Przepisy ogólne”)

Zakres regulacji – art. 1 i 3 projektu

W art. 1 wskazano na cel i zakres regulacji, tj. „koordynację współdziałania organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w sprawach ze skarg indywidualnych, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska” (art. 1). Brak uwag do treści art. 1 projektu.

Art. 2 ust. 1 pkt 3) projektu stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o „orzeczeniu Trybunału” – rozumie się przez to „wyrok, decyzję lub zarządzenie o wskazaniu środka tymczasowego”. Takie rozumienie pojęcia „orzeczenia” jest prawidłowe, aczkolwiek trzeba w tym miejscu wskazać – w kontekście opiniowanego projektu – że zobowiązanie „wykonawcze” (art. 46 ust. 1) dotyczy „ostatecznych wyroków Trybunału” a nie decyzji. Te ostatnie są rozstrzygnięciami o charakterze proceduralnym (np. o dopuszczalności lub niedopuszczalności) i z reguły nie zawierają części dyspozytywnej; wyjątkiem są jednak decyzje o skreśleniu sprawy z listy i zatwierdzeniu ugody, wydawane na podstawie art. 39 ust. 3 Konwencji.

Włączenie decyzji ETPC w zakres projektowanej ustawy może być także uzasadnione tym, że projektodawca – pośrednio i fakultatywnie – dopuszcza możliwość urzędowego tłumaczenia decyzji ETPC na język polski. Tytuł rozdziału 5 projektu wprost sugeruje, że dotyczy on także decyzji. Szczegółowe uwagi na ten temat zostaną sformułowane w pkt VI niniejszej opinii.

Zakres regulacji jest doprecyzowany w art. 3 projektu, który stanowi:

Wykonaniu w trybie niniejszej ustawy podlegają wyroki ostateczne i decyzje Trybunału, nakładające na Rzeczpospolitą Polską środki indywidualne lub generalne oraz zarządzenia o wskazaniu środka tymczasowego

W odniesieniu do w/w artykułu należy zgłosić następujące uwagi:

- a) zasadne jest zawarte w art. 3 projektu dookreślenie, że wykonaniu podlegają nie tyle wszystkie wyroki i decyzje ETPC, ale jedynie te, z których wynika potrzeba podjęcia przez władze publiczne określonych działań w celu realizacji części dyspozytywnej danego wyroku lub decyzji (w ostatnim przypadku chodzi głównie o decyzje dotyczące zatwierdzenia ugody i skreślenia sprawy z listy);

- b) sformułowanie „... wyroki ostateczne i decyzje Trybunału ...” powinno brzmieć „... ostateczne wyroki i decyzje Trybunału...”), a jednocześnie pojęcie „ostateczny wyrok Trybunału” powinno zostać uwzględnione w słowniczku pojęć ustawowych (art. 2 projektu);
- c) art. 3 projektu używa pojęć „środki indywidualne lub generalne”, które zostały adekwatnie zdefiniowane w słowniczku pojęć ustawowych, natomiast trzeba odnotować wątpliwość, czy są one zawsze „nałożone na Rzeczpospolitą Polską” przez dany wyrok lub decyzję, tj. czy wynikają wprost z części dyspozytywnej wyroku albo decyzji. Jest tak w przypadku zasądzenia słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41 EKPC oraz w sytuacjach, gdy Trybunał skonkretyzował działanie oczekiwane od państwa pozwanego w związku z wykonaniem wyroku (ew. w zw. z zawarciem ugody i zatwierdzeniem jej w decyzji). Jednak taka konkretyzacja jest raczej wyjątkiem aniżeli regułą, a uszczegółowieniem środków, których podjęcie jest niezbędne dla wykonania wyroku, zajmuje się Komitet Ministrów Rady Europy na podstawie art. 46 ust. 2 Konwencji. Należy zatem zaproponować następującą treść art. 3 projektu:

Wykonaniu w trybie niniejszej ustawy podlegają:

- a) *ostateczne wyroki i decyzje Trybunału, wymagające podjęcia przez Rzeczpospolitą Polską środków indywidualnych lub generalnych, wynikających z danego orzeczenia, w porozumieniu z Komitetem Ministrów Rady Europy realizującym nadzór nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału,*
- b) *zarządzenia o wskazaniu środka tymczasowego.*

Słowniczek pojęć ustawowych – art. 2 projektu.

W art. 2 projektu zawarto słowniczek pojęć ustawowych, co należy ocenić pozytywnie. W odniesieniu do tego przepisu należy sformułować następujące uwagi:

- a) w definicji „środków indywidualnych” znajduje się fraza: „... na rzecz którego naruszenie zostało stwierdzone ...”. Proponuje się zastąpienie tego wyrażenia sformułowaniem: „...którego dotyczy stwierdzone naruszenie...”;
- b) należy rozważyć włączenie do słowniczka pojęć ustawowych terminu „ostateczny wyrok Trybunału”. Proponuje się, by pojęcie to zostało zdefiniowane w następujący sposób: „wyrok Trybunału, który uzyskał status prawomocności, zgodnie z postanowieniami art. 28 ust. 2 albo art. 44 ust. 1 i 2 Konwencji”.
- c) Należy rozważyć zmodyfikowanie definicji ustawowej „środka tymczasowego” w art. 2 pkt 11 projektu. W obecnym brzmieniu pod pojęciem „środka tymczasowego” rozumie się „środek wskazany przez Trybunał w celu zabezpieczenia realizacji prawa do skargi indywidualnej na podstawie art. 34 Konwencji”. W kontekście art. 39 ust. 1 Regulaminu ETPC należy zaproponować definicję „środka tymczasowego” w brzmieniu:

„ ... działanie lub zaniechanie wskazane przez Trybunał w celu zapobieżenia bezpośredniemu ryzyku niepowetowanej / nienaprawialnej szkody dla korzystania z praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję”.

Obowiązek wykonania orzeczeń ETPC i współdziałania z innymi organami – art. 4 projektu

Art. 4 projektu wymienia podmioty zobowiązane do niezwłocznego wykonania orzeczeń Trybunału oraz do współdziałania z innymi organami dla osiągnięcia tego celu. Brak uwag do treści tego artykułu.

Powierzenie ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych koordynację działań w celu wykonania orzeczeń Trybunału i umocowanie Zespołu do spraw EKPC – art. 5 projektu

Art. 5 projektu powierza ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych koordynację działań „organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne podejmowane w celu wykonania orzeczeń Trybunału”. Jest to rozwiązanie „naturalne”, biorąc pod uwagę dotychczasową, wieloletnią praktykę, a także uwarunkowania organizacyjne. Powstaje jednak pytanie, czy zadanie powierzone w art. 5 projektu nie powinno być realizowane przez odpowiednio umocowanego pełnomocnika (np. „do spraw koordynacji wykonywania orzeczeń ETPC”). Wprawdzie minister właściwy do spraw zagranicznych może powołać takiego pełnomocnika na podstawie przepisów resortowych (art. 8 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – załącznik do Zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 sierpnia 2024 r.), ale zasadne byłoby rozważenie, czy kwestia ustanowienia w/w pełnomocnika nie powinna być uregulowana w opiniowanym projekcie ustawy.

Art. 5 ust. 2-5 projektu ustawy konstituuje „Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zagranicznych. W zakresie działania Zespołu miałyby się znaleźć „problemy wynikające ze skarg komunikowanych przez Trybunał oraz wydanych przez niego orzeczeń w sprawach, których stroną jest Rzeczpospolita Polska”. Ustawowe umocowanie Zespołu – funkcjonującego dotychczas na podstawie zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” – należy ocenić pozytywnie.

Szczegółowy zakres zadań zespołu, jego tryb działania i skład zostanie uregulowany w drodze rozporządzenia. Należy zgłosić postulat, aby w skład w/w Zespołu wchodził przedstawiciel samorządów prawniczych. Ponadto istotne jest, aby Zespół wykazywał otwartość na współpracę z przedstawicielami organizacji pozarządowych i środowiskiem naukowym. Należy rozważyć, czy w art. 5 ust. 5 projektu (upoważnienie ustawowe do określenia w drodze rozporządzenia zadań i trybu działania Zespołu) nie dodać zdania: „Na zaproszenie przewodniczącego Zespołu, w jego pracach mogą uczestniczyć także eksperci zewnętrzni”.

III. Ocena przepisów Rozdziału 2 projektu („Szczególne środki indywidualne i środki generalne”)

Art. 6 ust. 1 projektu stanowi:

Wykonanie wyroku lub decyzji Trybunału w zakresie szczególnych środków indywidualnych polega na przywróceniu stanu zgodnego z Konwencją lub zakończenie stanu niezgodnego z Konwencją lub naprawienie jego skutków.

Dla lepszego oddania istoty obowiązków reparacyjnych państwa powstałych na skutek naruszenia EKPC proponuje się zastąpienie wyrażenia „... lub naprawienie jego skutków” wyrażeniem: „...oraz pełne naprawienie skutków stwierdzonego naruszenia Konwencji”.

Art. 7 projektu wskazuje przykładowe działania, jakie mogą zostać podjęte jako środki generalne. Brak uwag do zaproponowanego katalogu tych środków.

Brak uwag do art. 8 projektu (swoboda państwa w zakresie wyboru szczególnych środków generalnych niezbędnych do wykonania orzeczeń Trybunału).

IV. Ocena przepisów Rozdziału 3 projektu („Współdziałanie organów w procesie wykonania wyroków i decyzji Trybunału”)

Art. 9-11 projektu regulują szczegóły współdziałania między organami władzy publicznej zaangażowanymi w proces wykonywania wyroku. Art. 9 ust. 2 stanowi, że:

organem wiodącym w sprawie wykonania wyroku lub decyzji Trybunału jest minister właściwy ze względu na rodzaj stwierdzonego naruszenia Konwencji, a w przypadkach gdy sprawa należy do wyłącznej kompetencji innego organu lub podmiotu wykonującego zadania publiczne – ten organ lub ta organizacja (...).

Rozwiązanie to wydaje się logiczne, przy czym można zadać pytanie, czy projektodawcy oczekują od organu wiodącego „zgłoszenia się” (tj. zgłoszenia gotowości) do wykonania określonego orzeczenia (w zakresie szczególnych środków indywidualnych i środków generalnych), a jeśli tak, to w jakiej formie. Kwestia ta wymaga doprecyzowania.

Art. 9 ust. 4 projektu przyznaje ministrowi do spraw zagranicznych kompetencję do wskazania organu wiodącego, jeśli istnieją na tym tle wątpliwości.

Brak uwag do treści art. 10-12 projektu.

V. Ocena przepisów Rozdziału 4 projektu („Wypłata słusznego zadośćuczynienia”)

Art. 13-20 projektu dotyczą czynności dokonywanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w realizacji obowiązku wypłaty słusznego zadośćuczynienia. W art. 17 ust. 2 wskazano okoliczności, które skutkują skierowaniem przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wniosku do sądu o zezwolenie na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego.

Niektóre przepisy dotyczące czynności administracyjnych prowadzących do wypłaty kwot zasądzonych w wyrokach ETPC, art. 13-19 projektu) mogłyby zostać przeniesione do aktu akcie wykonawczego, tj. rozporządzenia (przewidzianego w art. 21). Tym niemniej przekonujący jest postulat, aby kwestię wykonywania wyroków ETPC uregulować możliwie całościowo i spójnie w jednym akcie prawnym, bez zbędnego rozpraszania materii pomiędzy regulacje ustawowe i wykonawcze.

Brak dalszych uwag do treści art. 13-20 projektu.

VI. Ocena przepisów Rozdziału 5 projektu („Proces tłumaczenia, planowania, raportowania i wykonywania wyroków i decyzji Trybunału”)

Rozdział 5 projektu przewiduje określoną sekwencję zadań („algorytm”) podejmowanych w związku z wykonaniem orzeczenia ETPC.

W art. 21 ust. 1 projektu zobowiązano organ wiodący w sprawie wykonania wyroku Trybunału do przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych tłumaczenia na język polski wyroku oraz jego oficjalnego streszczenia, jeśli zostało opracowane. W świetle art. 21 ust. 3 projektu, w przypadku, gdy w sprawie wykonania wyroku Trybunału wiodącymi są dwa lub więcej organów, minister właściwy do spraw zagranicznych wskazuje organ właściwy do tłumaczenia go na język polski.

Rozwiązanie zaproponowane w art. 21 ust. 1 i 3 należy ocenić co do zasady pozytywnie, zgłaszając następujące uwagi:

- a) można założyć, że w przypadku większości wyroków ETPC organem wiodącym będzie Ministerstwo Sprawiedliwości, które posiada w tym zakresie rozległe i wieloletnie doświadczenia. Powstaje jednak pytanie, czy należy powierzać obowiązek tłumaczenia wyroku organowi wiodącemu (innemu niż MS), który taką rolę spełnia incydentalnie. Ma to o tyle znaczenie, że tłumaczenia zlecane przez organ wiodący nie posiadający doświadczeń w tej dziedzinie mogą nie być spójne terminologicznie z tłumaczeniami zlecanymi w ramach dotychczasowej praktyki.
- b) Niezależnie od powyższego powstaje pytanie, czy projektowana regulacja nie jest dobrą okazją do uporządkowania kwestii dostępności orzeczeń ETPC w oficjalnym tłumaczeniu na język polski, powstałym na bazie istniejącego rozwiązania (tj. tłumaczeń publikowanych na stronie: <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/>). Przy okazji trzeba odnotować, że orzeczenia ETPC są też publikowane w ramach „Portalu orzeczeń sądów powszechnych” na stronie <https://etpcz.ms.gov.pl/>, a ponadto dostępne na innych stronach internetowych organów władzy publicznej. W planowanej regulacji – stosownie do art. 21 ust. 5 projektu:

Wyrok Trybunału wraz z tłumaczeniem na język polski zamieszczany jest na stronie internetowej organu wiodącego i organów lub podmiotów podległych lub nadzorowanych, właściwych ze względu na treść stwierdzonego naruszenia.

Jest to słuszne rozwiązanie, przy czym należy postawić pytanie, czy tłumaczenia wyroków, w związku z którymi organem wiodącym nie jest Ministerstwo Sprawiedliwości, będą także dostępne w bazach danych obsługiwanych przez ten resort?

- c) Na aprobatę zasługuje rozwiązanie przewidziane w art. 21 ust. 6 projektu, w myśl którego:

Minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje w terminie 3 miesięcy od daty, w której wyrok Trybunału stał się ostateczny, jego tłumaczenie w celu publikacji w bazie wyroków i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

- d) W kontekście w/w uwag oraz treści art. 21 projektu należy odnotować, że planowana regulacja niezbyt precyzyjnie odnosi się do kwestii tłumaczenia decyzji. Stosownie do art. 21 ust. 4 projektu:

Orzeczeń w sprawach powtarzalnych nie tłumaczy się. Jednakże tłumaczenia dokonuje się, gdy organ wiodący lub minister właściwy do spraw zagranicznych uzna to za uzasadnione.

Pojęcie „orzeczeń w sprawach powtarzalnych” pozostawia organom państwa swobodę w określaniu, jaką sprawę należy uznać za „powtarzalną”. W świetle projektowanych regulacji nie jest do końca jasne, czy decyzje ETPC o zatwierdzeniu ugody i skreśleniu sprawy z listy należy uznać za „sprawy powtarzalne”.

- e) Projekt nie zobowiązuje żadnego organu państwa do tłumaczenia na język polski zarządzeń ETPC o wskazaniu środka tymczasowego. Specyfika tych zarządzeń powoduje, że kwestia ich oficjalnego tłumaczenia na język polski nie jest może pierwszoplanowa, należy jednak rozważyć, czy w rozdz. 6 projektu nie wprowadzić obowiązku dokonywania tłumaczeń tych zarządzeń przez ministra właściwego do spraw zagranicznych jako organu koordynującego.

Pozostałe przepisy rozdziału 5 projektu

Brak uwag do art. 22 projektu (obowiązki organu wiodącego oraz organów lub podmiotów mu podległych w zakresie upowszechniania informacji o treści wyroku ETPC).

Brak uwag do art. 23-25 projektu (zadania organu wiodącego w sprawie wykonania wyroku ETPC w zakresie przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych planu działań wykonawczych, przekazanie Komitetowi Ministrów RE planu działań przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, realizacja planu działań).

Art. 26 projektu (obowiązek przedstawienia ministrowi do spraw zagranicznych raportu z wykonania przez organ wiodący) – sugestia zastąpienia terminu „raport” terminem „sprawozdanie”.

Art. 27 projektu (możliwość skierowania zawiadomienia do Prezesa Rady Ministrów przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w przypadku, gdy wyrok Trybunału nie został uznany przez Komitet Ministrów RE za wykonany w terminie 2 lat od daty, w której stał się ostateczny) – rozwiązanie umożliwiające sygnalizację problemów z wykonywaniem orzeczenia Prezesowi Rady Ministrów należy uznać za korzystne dla realizacji zobowiązań państwa z art. 46 ust. 1 Konwencji.

Art. 29 ust. 1 projektu (obowiązek poinformowania ministra właściwego do spraw zagranicznych przez organ wiodący o upowszechnieniu decyzji Trybunału na zasadach określonych w art. 22 ust. 3 projektu – „wśród swoich pracowników oraz wśród organów lub podmiotów podległych lub nadzorowanych”) oraz art. 29 ust. 2 (zastosowanie przepisów dotyczących sporządzania planu działań, jego realizacji i raportowania, jeśli z decyzji ETPC wynika zobowiązanie do podjęcia szczególnych środków indywidualnych lub generalnych) – rozwiązania te należy uznać za prawidłowe, z tym zastrzeżeniem, że jak już sygnalizowano powyżej, o ile obowiązki organów państwa dotyczące sporządzania oficjalnego tłumaczenia

wyroków ETPC na język polski zostały skonkretyzowane (art. 21 ust. 1, ust. 3 oraz ust. 5 i 6), o tyle kwestia tłumaczeń decyzji wymaga doprecyzowania.

Brak uwag do art. 30 i 31 projektu.

VII. Ocena przepisów Rozdziału 6 projektu („Wykonywanie zarządzeń Trybunału o wskazaniu środków tymczasowych”)

Art. 32 projektu stanowi:

Zarządzenia Trybunału o wskazaniu środka tymczasowego są wykonywane w czasie obowiązywania środka tymczasowego przez działania lub zaniechania wskazane w ich treści.

W stosunku do ww. przepisu należy zgłosić następujące uwagi:

- a) potrzeba uwzględnienia w projekcie treści art. 32 nie jest oczywista, zważywszy że art. 2 pkt 11 (słowniczek pojęć ustawowych) definiuje już „środek tymczasowy” jako „środek wskazany przez Trybunał w celu zabezpieczenia realizacji prawa do skargi indywidualnej na podstawie art. 34 Konwencji” – por. także uwagi do treści tej definicji ustawowej powyżej), a ponadto art. 3 projektu wyraźnie włącza „zarządzenia o wskazaniu środka tymczasowego” do zakresu projektowanej ustawy;
- b) w uzasadnieniu do projektu (s. 22) wskazano, że „środki tymczasowe mają zastosowanie jedynie w wąsko określonych ramach czasowych”; chodzi tu przede wszystkim o to, aby zarządzony przez ETPC środek tymczasowy został wykonany niezwłocznie, skutecznie i we wskazanym terminie (jeśli takowy termin został wskazany), aby zrealizować podstawowy cel środków tymczasowych określony w art. 39 ust. 1 Regulaminu Trybunału, tj. ryzyko rychłej (*imminent*), bezpośredniej i niepowetowanej (nie dającej się naprawić) szkody dla praw konwencyjnych. W związku z tym: jeżeli projektodawcy zdecydują o zasadności dalszych prac nad art. 32 projektu, postuluje się usunięcie w jego treści frazy „w czasie obowiązywania środka tymczasowego”.
- c) Należy zwrócić uwagę, że obowiązek wykonania zarządzenia tymczasowego przewiduje także art. 35 ust. 1 projektu, konkretyzując działania, jakie właściwy organ lub podmiot podejmuje w celu wykonania środka. W związku z tym treść art. 35 ust. 1 wzmacnia wątpliwość, czy projektowany art. 32 zawiera *novum* normatywne.

Brak uwag do art. 33-35 projektu.

VIII. Ocena przepisów Rozdziału 7 projektu („Przepisy zmieniające”)

Brak uwag do art. 36-41 projektu.

Do rozważenia pozostaje kwestia zaostrenia odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za obstrukcję i opóźnianie wypłaty kwot zasądzonych przez ETPC z tytułu słusznego zadośćuczynienia. Obecnie takie działanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za

naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.). Przypadki obstrukcji w wykonywaniu wyroków ETPC w latach 2021-2023 wskazują, że nie jest to jedynie problem teoretyczny. Należy opowiedzieć się za dalej idącymi konsekwencjami działań skutkujących uchylaniem się od wykonania ostatecznego wyroku ETPC. Należy wyrazić pogląd, że niedopełnienie obowiązków w zakresie wykonania wyroku przez funkcjonariusza publicznego jest działaniem zarówno na szkodę interesu publicznego, jak i prywatnego. Tego typu zaniechanie wypełnia dyspozycję art. 231 kodeksu karnego.

Osobną kwestią jest to, czy projektowana regulacja nie stwarza dobrej okazji do dyskusji i ewentualnego rozszerzenia katalogu podstaw wznowienia postępowania cywilnego, gdy taka potrzeba wynika z orzeczenia ETPC.

Innym problemem jest kształt i przesłanki skargi nadzwyczajnej, która w niektórych (skądinąd nielicznych) przypadkach mogłaby służyć jako instrument wspierający wykonanie wyroków ETPC. Obecnie problemem jest zarówno ukształtowanie podstaw tej skargi, jak i ich powierzenie ich rozpatrywania Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która nie spełnia kryterium „sądu” powołanego ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC.

Reasumując, warto rozważyć, czy w związku z pracami nad opiniowanym projektem nie dokonać przeglądu nadzwyczajnych środków zaskarżenia pod kątem ich adekwatności w kontekście wykonywania wyroków ETPC.

IX. Uwagi podsumowujące

1. Projektowana ustawa stanowi niewątpliwie potrzebną regulację prawną, kodyfikującą doświadczenia organów RP w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC w okresie ostatnich trzech dekad. Projektowana ustawa podniesie rangę procedury wykonawczej, ujmując ją w materię ustawową o kompleksowym charakterze.
2. Regulacja wspiera skuteczne wykonywanie przez RP zobowiązania międzynarodowego zawartego w art. 46 ust. 1 Konwencji, a także wzmacnia realizację zasady zawartej w art. 9 Konstytucji RP.
3. Projekt ustawy jest zasadniczo zgodny z prawem międzynarodowym publicznym, w tym w szczególności z Europejską Konwencją Praw Człowieka.
4. Projekt zawiera rozwiązania, które są korzystne dla skarżących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Rozwiązania zawarte w projekcie ułatwią profesjonalnym pełnomocnikom prawnym wykonywanie ich zadań w ramach reprezentacji interesów skarżących na etapie postępowania wykonawczego (nadzorowanego przez Komitet Ministrów Rady Europy).
5. Projekt powinien stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Uwagi zgłoszone w niniejszej opinii nie rzutują na ogólnie bardzo dobrą jakość projektu.

dr hab. Michał Balcerzak, prof. US



r. pr. dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US

dr Ewa Michałkiewicz-Kądziała