



Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08

e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 24 marca 2025 r.

NRA.147-U.1.2025

Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej w przedmiocie projektu ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (UD 177)

I. Przedmiot Opinii

Niniejsza opinia została sporządzona w odpowiedzi na prośbę skierowaną, m.in. do Naczelnej Rady Adwokackiej, przez Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Henrykę Mościcką-Dendys, o zajęcie stanowiska wobec projektu ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (UD 177) (dalej: **projekt ustawy**).

II. Uwagi ogólne dotyczące projektu ustawy

W świetle zobowiązań RP wynikających z samej Konwencji stanowiącej o mocy wiążącej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: **ETPCz lub Trybunał**) i prawnomiędzynarodowego obowiązku wykonywania jego wyroków przez władze polskie, potrzeba takiej regulacji nie wydaje się konieczna. Podjęta inicjatywa ustawodawcza stanowić powinna okazję do usprawnienia dotychczasowego procesu wykonywania orzeczeń ETPCz: zarówno jeśli chodzi o wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez Trybunał, jak i o sprawy, w których zachodzi konieczność podjęcia środków indywidualnych (dotyczących skarżącego) oraz generalnych (odnoszących się do ogólnych źródeł naruszenia, wymagających zmiany prawa lub praktyki oraz upowszechnienia wyroku).

Projekt ustawy w znacznym stopniu zdaje się regulować na szczeblu ustawowym dotychczasową praktykę i zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: **Zarządzenie**). Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że głównym powodem dla jego powstania jest dotychczasowy brak możliwości włączenia w proces koordynacji wykonania orzeczeń ETPCz podmiotów spoza

administracji rządowej. O ile inicjatywę taką uznać należy za słuszną i potrzebną, o tyle materia, której projekt dotyczy, nie została całościowo unormowana w jego treści, brakuje w nim bowiem kluczowych uregulowań czyniących proces wykonywania wyroków ETPCz sprawnym i efektywnym, chociażby w zakresie możliwości wznowienia postępowania krajowego w następstwie orzeczenia wydanego przez Trybunał stwierdzającego naruszenie praw skarżącego.

III. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu ustawy

Uwagi do artykułu 5¹ oraz do artykułu 22 projektu ustawy

Projekt, w ogóle nie przewiduje możliwości uczestnictwa w procesie wykonywania orzeczeń ETPCz przedstawicieli zawodów prawniczych, czy przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka. Tymczasem, Zarządzenie w § 3(2) przewiduje możliwość udziału przedstawicieli w/w grup w pracach międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z własnej inicjatywy lub na wniosek członka zespołu.²

Artykuł 5 projektu ustawy reguluje działanie Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który ma być „organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie problemów wynikających ze skarg komunikowanych przez Trybunał oraz wydanych przez niego orzeczeń w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska”. Zespół, o którym mowa w projekcie ustawy zdaje się być odpowiednikiem lub tym samym zespołem, o którym mowa w Zarządzeniu. Aktualnie projekt ustawy przewiduje, że „Minister

¹ **Art. 5** projektu ustawy: 1. Minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje działania organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne podejmowane w celu wykonania orzeczeń Trybunału.

2. Przy ministrze właściwym do spraw zagranicznych działa Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwany dalej „Zespołem”.

3. Zespół jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie problemów wynikających ze skarg komunikowanych przez Trybunał oraz wydanych przez niego orzeczeń w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska.

4. Wydatki związane z obsługą działalności Zespołu są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

5. Minister właściwy do spraw zagranicznych określi w drodze rozporządzenia zadania i tryb działania oraz skład Zespołu, uwzględniając konieczność zapewnienia, aby w jego skład weszli przedstawiciele organów, których kompetencje są niezbędne do realizacji zadań Zespołu na odpowiednim poziomie, a także konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania Zespołu.

² **§ 3(2) Zarządzenia:** Przewodniczący Zespołu z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu może zapraszać do udziału w pracach Zespołu, z głosem doradczym, osoby niebędące członkami Zespołu, w szczególności przedstawicieli Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, przedstawicieli sądów powszechnych i administracyjnych, Prokuratora Generalnego, Komendanta Głównego Policji, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Rady Legislacyjnej, Rządowego Centrum Legislacji, przedstawicieli innych właściwych organów administracji rządowej i samorządowej oraz przedstawicieli innych instytucji i urzędów państwowych, przedstawicieli zawodów prawniczych, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka.

właściwy do spraw zagranicznych określi w drodze rozporządzenia zadania i tryb działania oraz skład Zespołu, uwzględniając konieczność zapewnienia, aby w jego skład weszli przedstawiciele organów, których kompetencje są niezbędne do realizacji zadań Zespołu na odpowiednim poziomie, a także konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania Zespołu” (Art. 5 ust. 5 projektu ustawy).

W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej zasadne jest uwzględnienie w ustawie zapisów gwarantujących uczestnictwo przedstawicieli zawodów prawniczych i przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka w pracach Zespołu. Wieloletnia, konstruktywna i życzliwa współpraca przedstawicieli i przedstawicielek Adwokatury uczestniczących w pracach Zespołu powinna być kontynuowana i zabezpieczona proceduralnie na poziomie legislacyjnym. Posiedzenia Zespołu stanowią naturalne i najlepsze forum do dyskusji nad zagadnieniami związanymi z wykonywaniem orzeczeń ETPCz, szczególnie w kwestiach dotyczących nieprawidłowości i dysfunkcji w sferze praktyki stosowania prawa, o której adwokaci i adwokatkę posiadają bogatą wiedzę wynikającą z doświadczenia zawodowego.

Uwagi do artykułu 6 ust. 2³ projektu ustawy

Artykuł 6 projektu ustawy reguluje kwestie związane ze szczególnymi środkami indywidualnymi stanowiąc w ustępie pierwszym, że wykonanie wyroku lub decyzji Trybunału w zakresie szczególnych środków indywidualnych polega na przywróceniu stanu zgodnego z Konwencją lub zakończeniu stanu niezgodnego z Konwencją lub naprawieniu jego skutków.

Unormowanie przewidziane w art. 6 ust. 2 projektu ustawy wskazuje, że przy ocenie, czy szczególne środki indywidualne są niezbędne, uwzględnia się zasądzone słuszne zadośćuczynienie. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej unormowanie to nie jest trafne, bowiem sposób jego sformułowania zdaje się sugerować, że fakt zasądzenia na rzecz skarżącego słusznego zadośćuczynienia przez Trybunał może uniemożliwiać skarżącemu podjęcie lub żądanie podjęcia dalszych działań na drodze krajowej mających na celu pełne wykonanie orzeczenia Trybunału w jego sprawie. Kwestia wypłaty słusznego zadośćuczynienia za naruszenie praw konwencyjnych względem indywidualnego skarżącego przez władze polskie jest całkowicie irrelevantna dla oceny, czy konieczne jest podjęcie innych działań mających wykonanie wyroku na poziomie postępowania krajowego wobec skarżącego i wdrożenia odpowiednich rozwiązań. Uwaga ta ma szczególne znaczenie chociażby przy judykatach wskazujących na konieczność przywrócenia stanu sprzed naruszenia (*restitutio in integrum*). Sposób sformułowania komentowanego artykułu („uwzględnia się”) sugeruje, iż tego rodzaju ocena jest w każdym wypadku obligatoryjna i kategoryczna, co z kolei prowadzić może do niebezpiecznej, zawężającej wykładni tego postanowienia, ograniczającej możliwość domagania się przez skarżącego wdrożenia szczególnych środków indywidualnych przez władze krajowe po

³ Art. 6 ust. 2. Przy ocenie, czy szczególne środki indywidualne są niezbędne, uwzględnia się zasądzone słuszne zadośćuczynienie.

uzyskaniu korzystnego orzeczenia niezależnie od zadośćuczynienia przyznanego w postępowaniu przed Trybunałem.

Uwagi do artykułu 7⁴ projektu ustawy

Art. 7 projektu ustawy zawiera otwarty katalog działań, które można podjąć w celu wykonania orzeczenia Trybunału w zakresie środków generalnych. W punkcie czwartym przewiduje on „tłumaczenie orzeczeń Trybunału lub ich oficjalnych streszczeń na język polski i ich opublikowanie”. Mając na uwadze obszerność orzeczeń Trybunału oraz potrzebę zwiększenia skuteczności ich rozpowszechniania i wynikających z tych orzeczeń standardów, należałoby uwzględnić w art. 7 projektu ustawy tworzenie streszczeń orzeczeń w języku polskim i angielskim, które podsumowywałyby w prosty i zwięzły sposób najważniejsze elementy orzeczenia i wynikające z nich praktyczne wnioski (tzw. *executive summary* lub *legal summary*). Tego typu streszczenia byłyby szczególnie wskazane zwłaszcza w przypadkach konieczności podjęcia środków generalnych, mających na celu zmianę praktyki działania organów władzy publicznej.

Powyższa propozycja bazuje na realistycznej obserwacji wskazującej, że częstokroć obszerność orzeczeń Trybunału (referujących skomplikowany stan faktyczny i/lub krajowe i międzynarodowe ustawodawstwo mające zastosowanie w sprawie) nie ułatwia zainteresowanym osobom sprawnego dotarcia do kluczowych tez będących przedmiotem oceny Trybunału. Propozycja opracowania streszczeń orzeczeń ETPCz znacząco ułatwi osobom zainteresowanym śledzenie bieżącego orzecznictwa Trybunału i uczyni ten proces efektywniejszym i bardziej przystępnym. Publikowanie streszczeń orzeczeń jest znane w praktyce Trybunału, szczególnie przy obecnej rozbudowie systemu ECHR-KS (Knowledge Sharing platform).

Uwagi do artykułu 15⁵ projektu ustawy

⁴ Art. 7. W celu wykonania wyroku lub decyzji Trybunału w zakresie środków generalnych można podjąć w szczególności następujące działania:

- 1) zmiana przepisów prawa, w tym prawa miejscowego, lub regulacji wewnętrznych jednostek sektora publicznego;
- 2) zmiana praktyki działania organów władzy publicznej;
- 3) wydanie, w zakresie właściwości organu, wytycznych, instrukcji lub regulaminów dotyczących sposobu procedowania;
- 4) tłumaczenie orzeczeń Trybunału lub ich oficjalnych streszczeń na język polski i ich opublikowanie;
- 5) działania upowszechniające informacje o Konwencji i orzeczeniach Trybunału;
- 6) działania edukacyjne;
- 7) inne środki wskazane przez Zespół.

⁵ Art. 15. 1. Dyspozycji płatności dokonuje się na uwierzytelnionym formularzu płatności otrzymanym od ministra właściwego do spraw zagranicznych na potrzeby wykonania danego wyroku lub decyzji.

Projekt ustawy dokonuje kodyfikacji procedury wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez Trybunał wprowadzając bezwzględny obowiązek dokonania dyspozycji płatności wyłącznie na uwierzytelnionym formularzu płatności otrzymanym od ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Uzasadnienie projektu ustawy wprost stwierdza, że „[n]ie jest możliwe dokonanie przez ministra płatności na podstawie zwykłego pisma przesłanego przez uprawnionego lub jego pełnomocnika, co ma na celu zapobieżenie możliwości dokonania wypłaty na rzecz osób nieuprawnionych, które zgłosiłyby się do ministra właściwego do spraw zagranicznych z roszczeniem o wypłatę po zapoznaniu się z orzeczeniem Trybunału w publicznie dostępnej bazie orzeczeń Trybunału „HUDOC”.” (Uzasadnienie ustawy o wykonywaniu orzeczeń ETPC, s. 11).

Takie rozwiązanie nie opiera się na potrzebie usprawnienia wypłaty skarżącym zasądzonych na ich rzecz kwot, lecz ma na celu przede wszystkim utrudnienie działania potencjalnym oszustom.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że opieczetowane formularze Ministerstwa, zawierające odręczną parafę pracownika Ministerstwa, są zazwyczaj przesyłane na adres pełnomocnika skarżącego, a dyspozycja wypłaty ma być dokonana na konkretnych formularzach otrzymanych z ministerstwa. Takie rozwiązanie jest nie tylko archaiczne w dobie postępującej digitalizacji, ale w praktyce może istotnie utrudniać niektórym skarżącym dokonanie dyspozycji wypłaty zasądzonej na ich rzecz kwoty. Dotyczy to na przykład skarżących, którzy nie przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie mają możliwości sprawnego uzyskania uwierzytelnionego formularza płatności. Co więcej, rozwiązanie to opiera się na braku zaufania do obywateli i nieproporcjonalnie obciąża skarżących. To po stronie rządu powinien spoczywać obowiązek należytej weryfikacji tożsamości skarżącego. Taka weryfikacja może być dokonana na wiele sposobów (np. poprzez obowiązek przedłożenia danych dotyczących dowodu osobistego, paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość uprawnionego). Rozwiązanie zaproponowane w projekcie ustawy przewidujące bezwzględny obowiązek złożenia dyspozycji na formularzu otrzymanym z ministerstwa, Naczelna Rada Adwokacka uznaje za nadmierne, niepotrzebne i czasochłonne.

W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej skarżący i ich pełnomocnicy powinni mieć możliwość złożenia dyspozycji wypłaty także w inny sposób. Wystarczyłoby, by ustawa wskazywała jakie dane powinna zawierać dyspozycja wypłaty.

2. Podpisana przez uprawnionego lub upoważnionego przez niego pełnomocnika dyspozycja płatności jest przekazywana ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych niezwłocznie po otrzymaniu formularza płatności, jednak nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności.

3. Minister właściwy do spraw zagranicznych nie ponosi odpowiedzialności za opóźnienia w płatności wynikłe z:

1) otrzymania z opóźnieniem lub nieprawidłowych danych niezbędnych do procedowania płatności, w szczególności adresu;

2) nieprzekazania dyspozycji płatności w terminach, o których mowa w ust. 2;

3) działań lub zaniechań uprawnionego lub jego pełnomocnika skutkujących niemożliwością lub nieterminowością płatności;

4) innych okoliczności niezależnych od ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Nie jest również zrozumiałe, dlaczego dotychczasowy pełnomocnik, który reprezentował skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem, w świetle projektu ustawy, jest również zobowiązany do uzyskania odrębnego upoważnienia na potrzeby złożenia dyspozycji wypłaty w imieniu skarżącego. Pełnomocnicy, którzy reprezentują skarżących, mogą przecież wnosić uwagi dot. wykonania orzeczenia przed Komitetem Ministrów (tzw. *Rule 9 submissions*). Rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy opiera się na założeniu, że pełnomocnik, w tym profesjonalny pełnomocnik, może świadczyć nieprawdę czy działać niezgodnie z wolą swojego mocodawcy. Takie upoważnienie powinno być wymagane tylko od osób innych niż dotychczasowy pełnomocnik ustanowiony w postępowaniu przed Trybunałem.

Uwagi ogólne do Rozdziału Piątego projektu ustawy

Rozdział piąty projektu ustawy reguluje przede wszystkim proces planowania i raportowania wykonywania wyroków i decyzji Trybunału. Niestety, na żadnym etapie planowania ani raportowania wykonywania orzeczeń Trybunału nie zostały uwzględnione konsultacje z przedstawicielami zawodów prawniczych oraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka. Przedstawiciele tych grup dotychczas mieli możliwość uczestniczenia (na zaproszenie) w pracach Zespołu. Jednak zasadnym byłoby uwzględnienie w ustawie regulacji przewidującej konieczność konsultacji z tymi podmiotami planów działania i raportów z wykonania, o których mowa w artykułach 23–27 projektu ustawy. Jest to tym bardziej uzasadnione, że podmioty te mogą przecież składać swoje uwagi do wykonania wyroków przed Komitetem Ministrów Rady Europy, który nadzoruje wykonanie orzeczeń ETPCz (tzw. *Rule 9 Submissions*) i aktywnie korzystają tej możliwości.

Uwzględnienie konsultacji z przedstawicielami zawodów prawniczych i z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka już na etapie planowania i raportowania wykonania orzeczeń Trybunału na szczeblu krajowym, byłoby pozytywnym rozwiązaniem. W wielu sprawach, praktyczna perspektywa przedstawicieli zawodów prawniczych mogłaby przyczynić się do szybszego i skuteczniejszego wykonania orzeczeń ETPCz, chociażby poprzez współpracę przy identyfikowaniu problemów z praktycznym stosowaniem prawa, które obserwują oni na co dzień w swojej pracy zawodowej.

IV. Uwagi dotyczące problemu wznowienia postępowań krajowych w następstwie wyroku Trybunału

Jak zasygnalizowano na wstępie opinii, kluczowymi uregulowaniami czyniącymi proces wykonywania wyroków ETPCz sprawnym i efektywnym, są uregulowania w zakresie możliwości wznowienia postępowania krajowego w następstwie orzeczenia wydanego przez Trybunał stwierdzającego naruszenie praw skarżącego. Okoliczność ta była wielokrotnie sygnalizowana przez przedstawicieli i przedstawicielki Adwokatury przy okazji spotkań z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczących procesu wykonywania orzeczeń strasburskiego Trybunału w polskich sprawach.

Wydaje się, że podjęcie inicjatywy ustawodawczej normującej wykonywanie orzeczeń ETPCz powinno uwzględniać także problematykę zagwarantowania odpowiednich i skutecznych w praktyce rozwiązań proceduralnych odnoszących się do wznawiania postępowań sądowych. Obecnie, taka możliwość zagwarantowana jest wyłącznie odnośnie do procedury karnej i sądowniczoadministracyjnej, zaś możliwość żądania wznowienia postępowania cywilnego w następstwie orzeczenia ETPCz w sprawach cywilnych jest skrajnie ograniczona. Uwaga ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście rosnącej liczby orzeczeń Trybunału na tle tzw. kryzysu praworządności w Polsce w związku z udziałem w rozpoznawaniu spraw skarżących w postępowaniu krajowym sędziów, w których procedurach nominacyjnych brała udział Krajowa Rada Sądownictwa w jej aktualnym składzie. Rosnąca liczba spraw cywilnych, w których skarżący skutecznie formułują zarzuty naruszenia ich prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą nakazuje pilne uregulowanie kwestii wznawiania krajowych postępowań cywilnych, w których doszło do naruszenia tych gwarancji.

W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, konieczność wykonania wyroku pilotażowego w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* stanowi także istotny argument wskazujący na potrzebę podjęcia pilnej inicjatywy ustawodawczej odnoszącej się do wykonywania orzeczeń ETPCz w tym zakresie. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że postępowania przed strasburskim trybunałem częstokroć nie kończą się orzeczeniem stwierdzającym naruszenie Konwencji w sprawie skarżącego zapadłym w formie wyroku, ale również decyzjami o skreśleniu sprawy na podstawie art. 37 Konwencji, w związku z zawarciem w sprawie ugody lub zaakceptowaniem przed Trybunał tzw. jednostronnej deklaracji złożonej przez polski rząd. W konsekwencji, pojawiają się wątpliwości i trudności interpretacyjne w zakresie możliwości wznawiania postępowań krajowych w przypadku, gdy postępowanie nie zakończyło się wydaniem wyroku przez Trybunał. Dostrzegając powyższe, Naczelna Rada Adwokacka nieustannie deklaruje gotowość współpracy przy projektowaniu i wdrażaniu regulacji odnoszących się do wznawiania postępowań krajowych w celu wykonania orzeczeń ETPCz.

Opinia została przygotowana przez adw. Małgorzatę Mączkę-Pacholak oraz adw. Marię Radziejowską – członkinie Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej.

Adw. Dorota Kulińska

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej



Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

