

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel regulacji

Projektowana ustawa stanowi niezbędny element procesu przywracania praworządności w Polsce. W celu rozwiązania między innymi problemów z wykonywaniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPC”) wydanych w sprawach, w których stroną jest Polska, Rząd – Komitet do spraw Europejskich, przyjął w dn. 19 lutego 2024 r. Plan Działań Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przywracania praworządności, który w punkcie VI zakłada stworzenie nowego instytucjonalnego systemu wykonywania wyroków ETPC, uwzględniającego zalecenia zawarte w rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy i rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Liczba orzeczeń ETPC w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, znajdujących się w procedurze nadzoru nad wykonywaniem, prowadzonej przez Komitet Ministrów Rady Europy, po okresie spadków na przestrzeni ostatniej dekady, **ponownie wzrasta** (wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. - 147, na koniec 2023 r. - 131, w najkorzystniejszym 2020 r. - 89).

Rośnie również liczba orzeczeń niekorzystnych dla Rządu (tj. wyroków stwierdzających co najmniej jedno naruszenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.¹⁾), zwanej dalej „Konwencją” oraz decyzji zatwierdzających ugody lub deklaracje jednostronne Rządu) względem tych, w których ETPC stwierdza brak naruszenia, uznaje skargę za niedopuszczalną lub skreśla ją z przyczyn formalnych. W 2024 r. orzeczeń pozytywnych dla Rządu było 39, natomiast negatywnych 85 (w 2023 r. orzeczeń pozytywnych i negatywnych było odpowiednio 38 i 81, w 2022 r. - 44 i 64, w 2021 r. - 29 i 57, w 2020 r. - 25 i 36, w 2019 r. - 51 i 46, w 2018 r. - 62 i 65).

Zdecydowana większość orzeczeń negatywnych dla Rządu niesie za sobą co najmniej obowiązek wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądanego przez ETPC, a w przypadku wyroków – również konieczność podjęcia środków indywidualnych (dotyczących skarżącego) oraz generalnych (odnoszących się do ogólnych źródeł naruszenia, wymagających zmiany prawa lub praktyki oraz upowszechnienia wyroku). Liczby zasążeń i kwoty wypłat słusznego zadośćuczynienia są coraz wyższe, a w przypadku naruszeń odzwierciedlających problemy systemowe (sprawy pilotażowe, sprawy powtarzalne) liczba wypłat z jednej decyzji czy wyroku wzrasta nawet do kilkudziesięciu czy kilkuset (tzn. jednym orzeczeniem ETPC rozstrzyga od kilku do nawet ponad stu skarg, połączonych do wspólnego rozpoznania). W latach 2011-2024 łączna kwota wypłaconego słusznego zadośćuczynienia wyniosła 57 256 528,03 PLN (w samym 2024 r. - 7 250 366,10 PLN).

Problem związany z niekorzystnym bilansem orzeczeń pozytywnych w stosunku do negatywnych, który pociąga za sobą również rosnącą liczbę orzeczeń wymagających wykonania, pogłębia **długi okres pozostawiania orzeczenia w procesie wykonywania**. Według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. 28 wyroków (21% wszystkich wyroków) w sprawach polskich znajduje

¹⁾ Zmiany wymienionej Konwencji zostały ogłoszone w Dz.U. z 1995 r. poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. poz. 962, z 2001 r. poz. 266, z 2003 r. poz. 364, z 2010 r. poz. 587, z 2014 r. poz. 1155, z 2021 r. poz. 1879 i 2161 oraz z 2022 r. poz. 643.

się w procedurze nadzoru Komitetu Ministrów RE dłużej niż pięć lat, a najstarsze polskie wyroki w procesie wykonywania pochodzą z 2005 r. Przy czym nie zawsze istnieje związek między długim czasem wykonywania wyroku a szczególnym skomplikowaniem sprawy czy systemowym charakterem stwierdzonego przez ETPC naruszenia, które wymagałyby podjęcia kompleksowych i czasochłonnych działań obejmujących zmianę zarówno prawa, jak i praktyki, a więc byłyby zdolne uzasadnić dłuższy czas niezbędny do wykonania wyroku.

Wskazane wyżej kwestie – duża liczba orzeczeń niekorzystnych dla Rządu oraz długi okres ich wykonywania, należy uznać za problemy nadrzędne związane z procesem wykonywania wyroków ETPC w Polsce.

Ich przyczyną są najczęściej problemy z doprowadzeniem do szybkiej, wystarczającej i trwałej zmiany praktyki i/lub zmiany legislacji krajowej, co z kolei **wynika często z braku współdziałania** wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za podjęcie niezbędnych działań dla rozwiązania problemu leżącego u podstaw stwierdzonego przez ETPC naruszenia, a także z **niewystarczających narzędzi po stronie organu koordynującego proces wykonywania orzeczeń ETPC w Polsce** (minister właściwy do spraw zagranicznych) do wskazywania właściwych działań i podmiotów odpowiedzialnych za ich podjęcie. Brak regulacji ustawowej w tym zakresie skutkuje brakiem możliwości włączenia w proces koordynacji podmiotów spoza administracji rządowej, podczas gdy wykonanie niektórych orzeczeń może należeć do wyłącznej kompetencji takich podmiotów, w tym organów o statusie kompetencyjnym (np. gdyby niezbędne byłoby dokonanie zmian w Regulaminach Sejmu lub Senatu RP). Dotychczasowy model regulacji procedury wykonywania, oparty na zarządzeniu nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie daje możliwości uregulowania obowiązku wykonywania - w zakresie swojej właściwości - orzeczeń ETPC przez podmioty niezależne od administracji rządowej, ani nie umożliwia wprowadzenia obowiązku współdziałania wszystkich organów w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC.

Brak ustawowej regulacji mechanizmu koordynowania wykonywania wyroków i zasad współdziałania organów w zakresie wykonywania sprawia, że dotychczasowym działaniom brakuje wystarczającej skuteczności w celu rozwiązywania problemów systemowych stwierdzanych przez ETPC. To skutkuje dalszym kierowaniem do niego licznych skarg na problemy o charakterze powtarzalnym, w których istnieje już orzecznictwo ETPC, takie jak przewlekłość postępowań sądowych i administracyjnych, przewlekłość tymczasowego aresztowania czy naruszenia praw osadzonych. Skargi powtarzalne generują następnie niekorzystne dla Rządu rozstrzygnięcia.

W celu odniesienia się do powyższych problemów należy wprowadzić skuteczny krajowy mechanizm koordynacji wykonywania wyroków. Rolą tego mechanizmu jest:

- 1) eliminacja występującego obecnie problemu braku wystarczającej wiedzy organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne, które są właściwe do podjęcia działań celem wykonania orzeczenia ETPC, na temat sposobu postępowania po wydaniu wyroku ETPC i ich obowiązków w procesie wykonywania;
- 2) rozwiązanie kwestii braku skutecznych narzędzi po stronie organu koordynującego wykonywanie wyroków (minister właściwy do spraw zagranicznych) do wskazania organu właściwego do podjęcia działań celem wykonania wyroku, możliwych sposobów, narzędzi i terminów jego wykonania;
- 3) wprowadzenie zobowiązania do współdziałania podmiotów wykonujących zadania publiczne w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC;

- 4) uregulowanie procesu wypłaty słusznego zadośćuczynienia;
- 5) zmniejszenie liczby skarg powtarzalnych komunikowanych przez ETPC (tj. notyfikowanych Rządowi przez ETPC celem ustosunkowania się do wskazanych zarzutów podniesionych w skardze) w sprawach przeciwko Polsce.

2. Różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału istnieje już w Polsce w świetle zasad Konstytucji RP. Natomiast sam proces wykonywania jest tylko częściowo uregulowany - tryb przyjmowania planów działań i raportów z wykonania orzeczeń Trybunału określony jest w zarządzeniu nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zaproponowany w projekcie ustawy model koordynacji współdziałania organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne w procesie wykonywania orzeczeń Trybunału (z takimi etapami jak: wypłata słusznego zadośćuczynienia, przetłumaczenie orzeczenia, rozpowszechnienie go, opracowywanie planu działań i raportu z wykonania) opiera się częściowo na dotychczasowych obowiązkach wynikających z zarządzenia, jednak systematyzuje całość procesu wykonywania, reguluje współdziałanie organów w tym procesie oraz racjonalizuje terminy działania. Wprowadza pojęcie „szczególnych środków indywidualnych” na określenie środków indywidualnych innych niż wypłata słusznego zadośćuczynienia. Ustawa przewiduje także zasady inicjowania działań związanych ze zmianą obowiązującego prawa. Zakłada również wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego zwrócenie szczególnej uwagi na orzeczenia pozostające w procesie wykonywania przez długi czas. Koordynująca rola ministra właściwego do spraw zagranicznych umożliwi prawidłową identyfikację newralgicznych obszarów oraz przedsięwzięcie adekwatnych działań, we współpracy z resortami kierunkowymi oraz Komitetem Ministrów.

Ustawa dokonuje kodyfikacji procedury wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądanego przez Trybunał w oparciu o dotychczasowe doświadczenia ministra właściwego do spraw zagranicznych w tym zakresie. W ten sposób zwiększa przejrzystość procesu wypłat słusznego zadośćuczynienia, a zarazem przewidywalność i dostępność tych zasad dla osób uprawnionych do otrzymania wypłaty oraz dla ich pełnomocników.

3. Szczegółowy opis proponowanych rozwiązań

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Przepisy ogólne wskazują na zakres ustawy, wyjaśniają pojęcia w niej stosowane, wskazują na obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału przez wszystkie organy władzy publicznej – wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, każdy w zakresie swojej właściwości oraz wprowadzają zasadę współdziałania tych organów w celu wykonania orzeczeń ETPC. Wreszcie, wskazana została koordynacyjna rola ministra właściwego do spraw zagranicznych w procesie wykonywania orzeczeń oraz narzędzia wspierające go w tym procesie (Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako organ opiniotawczo-doradczy).

W art. 1 wskazany został **zakres ustawy**, jakim jest koordynacja 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. Oznacza to, że ustawa nie ma zastosowania do spraw międzypaństwowych oraz spraw, w których Rzeczpospolita Polska jest jedynie stroną trzecią w rozumieniu art. 36 Konwencji. W następnej kolejności ustawa zawiera **słowniczek** podstawowych pojęć (art. 2), zawierający między innymi definicję poniższych pojęć.

- „Skarżącego”, który został określony jako podmiot lub grupa podmiotów w rozumieniu art. 34 Konwencji, który wniósł skargę indywidualną do Trybunału. Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z państw-stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach.
- „Deklaracji jednostronnej”, nie występującej bezpośrednio w Konwencji, oznaczającej oświadczenie składane w imieniu rządu w postępowaniu przed Trybunałem, przyznającego, że doszło do naruszenia Konwencji i mogącego zawierać zobowiązanie do podjęcia środków indywidualnych lub generalnych. Pojęcie to zostało wypracowane przez Trybunał we współpracy z państwami stronami Konwencji na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji, który umożliwia Trybunałowi skreślenie skargi z listy spraw, nawet wbrew woli skarżącego, gdy z jakiegokolwiek innej przyczyny ustalonej przez Trybunał nie jest uzasadnione dalsze rozpatrywanie skargi. W interpretacji Trybunału przesłanką świadczącą o braku uzasadnienia do dalszego rozpatrywania skargi może być przyznanie przez rząd, że doszło do naruszenia Konwencji, wraz z zaoferowaniem wypłacenia skarżącemu kwoty słusznego zadośćuczynienia odpowiadającego kwotom zasądzanym przez Trybunał w innych podobnych sprawach.
- „Ugody”, oznaczającej polubowne załatwienie sprawy na podstawie art. 39 Konwencji. Ugoda może również zawierać zobowiązania do podjęcia środków indywidualnych lub generalnych. Większość ugód jest obecnie zatwierdzana przez Trybunał w drodze decyzji i zawiera zobowiązanie do wypłaty słusznego zadośćuczynienia i dotyczy tzw. spraw powtarzalnych, tj. takich, których zagadnienia prawne były już przedmiotem wcześniejszych rozstrzygnięć Trybunału.
- „Oficjalnego streszczenia wyroku”, czyli streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Trybunału w niektórych sprawach, publikowanych w bazie wyroków i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (baza „HUDOC”). Tego typu opracowania mogą być wykorzystywane w procesie upowszechniania orzeczeń Trybunału. Szereg państw regularnie tłumaczy te opracowania.
- „Środków indywidualnych”, przez co rozumie się środki mające na celu usunięcie stwierdzonego przez Trybunał stanu naruszenia Konwencji lub przywrócenie, na ile to możliwe, sytuacji skarżącego, na rzecz którego naruszenie zostało stwierdzone, do stanu sprzed naruszenia Konwencji, lub naprawienie w możliwym zakresie konsekwencji takiego naruszenia. Ustawa wyróżnia dwie kategorie środków indywidualnych: wypłatę słusznego zadośćuczynienia zasądzoną przez Trybunał i możliwość podjęcia szczególnych środków indywidualnych. Jeśli chodzi o przyjętą definicję, należy podkreślić, że pojęcie „środków indywidualnych” wynika z uregulowań Rady Europy. Zgodnie z Regulą 6.2.b.i. Regulaminu Komitetu Ministrów, w ramach procesu nadzoru nad wykonaniem wyroków Trybunału, organ ten bada m.in., czy podjęto środki indywidualne w celu zapewnienia, by naruszenie ustało, a strona poszkodowana znalazła się, w miarę możliwości, w takiej samej sytuacji, w jakiej znajdowała się przed naruszeniem Konwencji.

- „Słusznego zadośćuczynienia” jako zasądzonego przez Trybunał zadośćuczynienia, odszkodowania lub zwrotu kosztów i wydatków. Słuszne zadośćuczynienie może być przez Trybunał zasądzone wyrokiem, ale też decyzjami, w szczególności decyzjami o zatwierdzeniu ugody lub deklaracji jednostronnej. Trybunał może wyraźnie wskazywać, jaka kwota jest przyznawana z określonego tytułu (tj. tytułem zadośćuczynienia za szkodę niematerialną, tytułem odszkodowania za szkodę materialną lub tytułem zwrotu kosztów i wydatków), może też przyznawać globalną kwotę z dwóch lub więcej tych tytułów. W świetle ustawy słuszne zadośćuczynienie stanowi rodzaj środków indywidualnych, czyli środków dotyczących bezpośrednio skarżącego. Natomiast w celu odróżnienia słusznego zadośćuczynienia od pozostałych, niepieniężnych środków indywidualnych, ustawa określa te inne środki jako „szczególne środki indywidualne”.
- „Szczególnych środków indywidualnych”, przez które rozumie się środki indywidualne inne niż słuszne zadośćuczynienie zasądzone przez Trybunał. Szczególne środki indywidualne odpowiadają kategorii środków indywidualnych w rozumieniu Reguły 6.2.b.i Regulaminu Komitetu Ministrów ws. nadzoru nad wykonywaniem wyroków oraz warunków ugod. Słuszne zadośćuczynienie zasądzone przez Trybunał ma znaczenie dla oceny, czy dalsze środki indywidualne są potrzebne w danej sprawie, dlatego też jest traktowane jako rodzaj środka indywidualnego.
- „Środków generalnych”, czyli środków dotyczących obowiązującego prawa lub praktyki jego stosowania, mających na celu usunięcie przyczyn stwierdzonego naruszenia Konwencji oraz zapobieżenie nowym podobnym naruszeniom Konwencji. Chodzi tu o działania, których celem jest wyeliminowanie ryzyka podobnych naruszeń Konwencji *pro futuro*. Otwarty katalog możliwych środków generalnych określa art. 7. Oprócz zmian prawa lub praktyki jego stosowania, obejmują też działania o charakterze edukacyjnym i upowszechniającym informacje o zapadłym orzeczeniu i zawartych w nim standardach konwencyjnych.
- „Planu działań” i „raportu z wykonania”, czyli dokumentów zawierających informację na temat szczególnych środków indywidualnych i środków generalnych, planowanych do podjęcia (w przypadku planu) lub już podjętych (w przypadku raportu, jeśli podjęte zostały wszystkie niezbędne środki) w celu wykonania ostatecznego wyroku Trybunału, odpowiadających na stwierdzone naruszenie Konwencji. Plan powinien, o ile to możliwe, określać wszystkie środki niezbędne do wykonania wyroku i orientacyjny harmonogram ich podjęcia. Alternatywnie, jeżeli nie jest możliwe natychmiastowe określenie wszystkich środków, Komitet Ministrów dopuszcza, by plan określał kroki, jakie należy podjąć w celu określenia wymaganych środków, w tym orientacyjny harmonogram takich kroków. Plany działań są dokumentami ewoluującymi i powinny być regularnie aktualizowane. Mogą być zmieniane, jeśli początkowe plany okażą się nieodpowiednie w świetle nowych wydarzeń. Z kolei raport z wykonania zawiera prezentację wszystkich środków podjętych w celu wykonania wyroku Trybunału lub wyjaśnienie, dlaczego żadne środki lub dalsze środki nie są konieczne. Przedstawienie raportu z wykonania jest warunkiem niezbędnym, aby państwo mogło uzyskać pozytywną decyzję Komitetu Ministrów ws. zamknięcia procedury nadzoru nad wykonaniem wyroku Trybunału. Państwo ma możliwość przedstawienia od razu raportu z wykonania – bez uprzedniego przedstawiania planu działań. Dotyczyć to może w szczególności wyroków Trybunału odnoszących się do tzw. historycznych naruszeń Konwencji, a więc takich, które jeszcze przed wyrokiem Trybunału zostały usunięte poprzez działania legislacyjne lub zmianę praktyki, albo też do wyroków, które zostały w całości zrealizowane niezwłocznie po jego wydaniu.

- „Środka tymczasowego” jako środka wskazanego przez Trybunał w celu zabezpieczenia realizacji prawa do skargi indywidualnej na podstawie art. 34 Konwencji. Środki tymczasowe nie są przewidziane wprost w Konwencji, uregulowane są w Regule 39 Regulaminu Trybunału. Na jej podstawie Trybunał może, w wyjątkowych okolicznościach, czy to na wniosek strony lub innej zainteresowanej osoby, czy też z urzędu, wskazać stronom środek tymczasowy, który jego zdaniem powinien zostać przyjęty, jeżeli jest to konieczne w interesie stron lub prawidłowego przebiegu postępowania. Co do zasady mają one zastosowanie w przypadkach bezpośredniego zagrożenia nieodwracalną szkodą dla prawa wynikającego z Konwencji. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że środki indywidualne służą zapewnieniu skutecznej realizacji prawa do skargi, a brak realizacji przez państwo środków tymczasowych bez wystarczającego uzasadnienia skutkuje najczęściej stwierdzeniem przez Trybunał naruszenia art. 34 Konwencji.

Przepisy ogólne ustawy wskazują w art. 3, że reguluje ona wykonywanie jedynie ostatecznych orzeczeń Trybunału, które są negatywne dla strony rządowej, tj. przewidują przynajmniej zasądzenie kwoty słusznego zadośćuczynienia lub zwrotu kosztów dla skarżącego. Wykonanie bowiem tylko tego typu orzeczeń przez Polskę podlega nadzorowi ze strony Komitetu Ministrów Rady Europy (na podstawie art. 39 ust. 4 w przypadku decyzji zatwierdzających ugody i art. 46 ust. 2 Konwencji w przypadku wyroków) lub nadzorowi ze strony Trybunału (w razie niedotrzymania zobowiązań wynikających z deklaracji jednostronnej) lub możliwości stwierdzenia naruszenia art. 34 Konwencji (w razie niezastosowania środków tymczasowych).

Art. 4 ustawy zawiera kluczowy z punktu widzenia celów ustawy zapis, nakładający na organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne **obowiązek niezwłocznego wykonania orzeczeń Trybunału**, każdy w zakresie swojej właściwości, i **współdziałania** z innymi organami w celu ich wykonania na zasadach określonych w niniejszej ustawie.

Obowiązek wykonywania wyroków Trybunału nie jest ograniczony jedynie do władzy wykonawczej. Art. 46 ust. 1 Konwencji wyraźnie stwierdza, że to państwo-strona jako takie jest nosicielem zobowiązania do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału. Co więcej, w demokratycznym państwie prawa przestrzeganie, a więc skuteczne wykonanie wyroków Trybunału, niejednokrotnie przekracza kompetencje samej władzy wykonawczej, wymaga bowiem działań czy to ze strony władzy ustawodawczej (np. w drodze uchwalenia ustawy w określonym kształcie lub poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów do Regulaminu Sejmu lub Senatu), czy to władzy sądowej (np. w drodze zmiany praktyki stosowania prawa lub unikania przewlekłości postępowań itp.).

Źródłem naruszenia Konwencji mogą być także działania władz samorządu terytorialnego, również te podejmowane w ramach ich działań własnych. Podobnie też, w gestii tych organów może być podejmowanie działań w celu wykonania wyroków Trybunału (np. w drodze zmiany prawa miejscowego) lub wspieranie działań innych władz, nawet jeśli źródłem naruszenia Konwencji w danym przypadku nie musiało być wprost działanie organów samorządu terytorialnego. Nie można też wykluczyć sytuacji, że u źródeł naruszeń Konwencji mogą leżeć działania lub zaniechania takich podmiotów, jak: zakłady opieki zdrowotnej, lekarze czy też przedstawiciele zawodów prawniczych. Jakkolwiek to na organach władzy publicznej ciąży wymóg zapewnienia odpowiednich ram prawnych dla działania tych podmiotów w sposób zgodny z Konwencją, to jednak w praktyce rzeczywiste i skuteczne wykonanie orzeczeń Trybunału może wymagać zaangażowania bezpośrednio również takich podmiotów jak placówki medyczne czy samorządy zawodowe, a niekiedy gospodarcze.

Art. 5 ustawy wskazuje na **koordynacyjną rolę ministra właściwy do spraw zagranicznych** w odniesieniu do działań organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne podejmowanych w celu wykonania orzeczeń Trybunału. Koordynacja oznacza również zapewnienie sprawnego funkcjonowania procesu wykonywania orzeczeń Trybunału, przez co należy rozumieć czuwanie nad sprawnym funkcjonowaniem ogólnych ram procesu i podejmowanie w razie potrzeby działań zaradczych. Natomiast odpowiedzialność za sprawne wykonanie konkretnych orzeczeń Trybunału spoczywa na organach wiodących.

Zapis art. 5 wiąże się także z przepisem art. 38, który stwierdza, że koordynacja wykonywania orzeczeń organów międzynarodowych, przed którymi minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia reprezentację, stanowi część działu sprawy zagraniczne. Kompetencja ministra właściwego do spraw zagranicznych do reprezentowania i ochrony interesów RP za granicą obejmuje także reprezentowanie i ochronę interesów RP w postępowaniu przed Komitetem Ministrów Rady Europy. Istnieje ponadto integralny związek między postępowaniami przed Trybunałem a procedurą nadzoru prowadzoną przed Komitetem Ministrów RE.

Rozwiązanie takie wpisuje się w standardy Rady Europy, które zalecają, by państwa wyznaczały jeden organ do koordynacji wykonywania orzeczeń Trybunału, a także by ten status był wyraźnie umocowany (por. pkt 1 Zalecenia CM/Rec(2008)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczącego skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Najczęstszym rozwiązaniem przyjmowanym przez państwa Rady Europy jest łączenie funkcji koordynatora wykonywania orzeczeń Trybunału z funkcją pełnomocnika przed Trybunałem. Należy mieć na uwadze, że najczęściej istnieje bliski związek między toczącymi się postępowaniami przed Trybunałem a orzeczeniami wymagającymi wykonania. Najczęściej bowiem skargi do Trybunału mają charakter powtarzalny i w odniesieniu do tego samego problemu systemowego jednocześnie toczą się zarówno postępowania skargowe przed Trybunałem, jak też proces wykonywania wyroków przed Komitetem Ministrów RE. Ponadto nadzór nad wykonywaniem przez państwa zobowiązań wynikających z deklaracji jednostronnych jest realizowany jedynie przez Trybunał i odbywa się on w ramach postępowań skargowych.

Art. 5 ust. 2-5 ustawy wskazują, że przy ministrze właściwym do spraw zagranicznych działa **Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**, jako organ opiniotwórczo-doradczy ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie najważniejszych problemów wynikających ze skarg komunikowanych przez Trybunał oraz wydawanych przez niego orzeczeń w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Zaproponowane uregulowanie oparte jest na dotychczasowych rozwiązaniach dotyczących Zespołu ds. ETPC, funkcjonującego w oparciu o zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Zgodnie z ustawą Zespół miałby w dalszym ciągu funkcjonować przy ministrze właściwym do spraw zagranicznych, co wynika z kompetencji tego ministra w zakresie reprezentacji przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Komitetem Ministrów Rady Europy. Również wydatki związane z obsługą działalności Zespołu pokrywane są z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

Zakres zadań Zespołu, szczegółowy tryb jego działania oraz skład zostanie uregulowany rozporządzeniem do ustawy.

Rozdział 2. Szczególne środki indywidualne i środki generalne

W rozdziale 2 znajdują się uregulowania dotyczące podejmowania szczególnych środków indywidualnych oraz środków generalnych, w tym wskazane zostały przykładowe działania, nie stanowiące jednak katalogu zamkniętego, które mogą być podjęte w ramach środków generalnych. Należy przy tym pamiętać, że zarówno szczególne środki indywidualne, jak i środki generalne, powinny być podejmowane w zależności od potrzeby, w granicach i w trybie przewidzianym przez właściwe przepisy prawa. Ustawa nie tworzy bowiem samodzielnych podstaw do podejmowania takich środków, a ponadto nie w każdej sprawie takie środki mają zastosowanie.

Odnosnie do szczególnych środków indywidualnych ustawa m.in. wskazuje, że przy ocenie tego, czy są one niezbędne, uwzględnia się zasadzone słuszne zadośćuczynienie. Zasadniczo bowiem to słuszne zadośćuczynienie jest głównym i najbardziej typowym środkiem indywidualnym, który ma wynagrodzić skarżącemu szkody niematerialne i materialne wyrządzone naruszeniem Konwencji. W wielu przypadkach, zwłaszcza jeśli stan naruszenia już ustał, wypłata słusznego zadośćuczynienia może sama w sobie zapewnić *restitutio in integrum* skarżącego i naprawienie konsekwencji naruszenia poprzez ich finansowe wynagrodzenie.

Ponadto w niniejszym rozdziale potwierdzona została swoboda państwa w zakresie wyboru szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych niezbędnych do wykonania wyroku. Organ wiodący do wykonania danego orzeczenia nie musi w każdym przypadku podejmować wszystkich rodzajów środków i działań składających się na nie, lecz ma dostosować swoje działania do istoty stwierdzonego przez Trybunał naruszenia. Swoboda ta nie oznacza jednak zupełnej dowolności (np. zobowiązanie do zapłaty słusznego zadośćuczynienia jest bezwarunkowe), ograniczona jest zarówno wskazaniem Trybunału w wyroku lub decyzji, jak i oceną skuteczności i zasadności podjętych środków dokonywaną przez Komitet Ministrów RE.

Rozdział 3. Współdziałanie organów w procesie wykonania wyroków i decyzji Trybunału

Mając na uwadze, że proces wykonywania wyroków Trybunału to zadanie wieloaspektowe i wielopoziomowe i dotyczy właściwości różnych organów, ustawa w Rozdziale 3 określa role poszczególnych organów i podmiotów w procesie wykonywania wyroków i decyzji Trybunału oraz zasady ich współpracy, wskazując na organ wiodący w zakresie wykonania orzeczenia Trybunału, rolę ministra właściwego do spraw zagranicznych, a także precyzując sposób działania w sytuacji właściwości więcej niż jednego organu, braku lub wątpliwości co do właściwego organu wiodącego, konieczności podjęcia działań przez organy podległe lub nadzorowane przez organ wiodący albo przez inne niż podległe lub nadzorowane organy. W końcu ustawa w niniejszej części przedstawia zasady współpracy między ww. organami, w tym przewiduje zapewnienie dostępu do informacji z akt postępowań krajowych ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych w niezbędnym do przygotowania stosownych dokumentów i informacji dla Trybunału i Komitetu Ministrów zakresie.

Ustawa wskazuje, 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 organizacja. Założeniem tego zapisu jest, że to w pierwszej kolejności ministrowie są właściwi do opracowania planów działań i raportów

z wykonania, co odpowiada szczególnej roli zobowiązania rządu do wykonania orzeczeń Trybunału, a także odzwierciedla odpowiedzialność poszczególnych ministrów za obszar ich właściwości i kształtowanie polityki państwa w tym zakresie. Ministrowie mają też do dyspozycji najszerszy zestaw narzędzi do inicjowania środków indywidualnych i generalnych, w tym możliwość opracowania inicjatyw ustawodawczych.

Z powyższych względów ustawa utrzymuje dotychczasową zasadę domniemanej kompetencji ministrów w zakresie wykonywania wyroków i decyzji Trybunału. Dopuszcza jednak sytuację, że to inny organ lub podmiot wykonujący zadania publiczne może być organem wiodącym.

Generalnie należy przyjąć też zasadę, że organem wiodącym powinien być organ, który ma możliwość zainicjowania najdalej idących działań na rzecz wykonania danego wyroku lub decyzji.

Art. 9 przewiduje właściwość ministra właściwego do spraw zagranicznych do **określania organu wiodącego w razie wątpliwości**, w przypadku gdy nie zostanie on zidentyfikowany samodzielnie na podstawie przepisów ustawy. Rozwiązanie to ma zapobiec sytuacji przekroczenia terminu przedłożenia planu działań do Komitetu Ministrów Rady Europy z uwagi na brak lub wątpliwości co do organu wiodącego, który powinien opracować plan działań lub raport z wykonania. Należy podkreślić, że nie jest to ogólne uprawnienie podmiotu koordynującego do dowolnego wskazania organu wiodącego, tylko wąsko określone narzędzie do wykorzystania w razie wątpliwości co do organu odpowiadającego za podjęcie działań w celu wykonania orzeczenia. Wskazanie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych organu wiodącego w takiej sytuacji odbywać się będzie na podstawie analizy rodzaju stwierdzonego przez Trybunał naruszenia (ponieważ właściwość wynika przede wszystkim z materii samego orzeczenia ETPC) i kompetencji danego organu do podejmowania działań w celu wykonania orzeczenia. Nie będzie polegać również na wskazaniu konkretnych działań innemu organowi – jego istotą jest jedynie zidentyfikowanie organu właściwego do podjęcia działań w celu realizacji zobowiązania prawnomiedzynarodowego Polski do implementacji orzeczenia ETPC. Z reguły wskazanie odbywa się na początku procesu wykonywania, gdy minister właściwy do spraw zagranicznych zwraca się do właściwych organów o podjęcie działań. Biorąc pod uwagę, że organ wiodący w kwestii wykonania jest praktycznie w każdym przypadku zaangażowany wcześniej w daną sprawę na etapie procesowym przed Trybunałem, zatem jest świadomy istnienia danej skargi i problemu, którego dotyczy, jak również jest informowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych o zapadłym rozstrzygnięciu, sytuacja braku zidentyfikowania organu wiodącego będzie w praktyce rzadka.

Organ wiodący odpowiada za opracowanie planu działań i raportu z wykonania wyroku lub decyzji Trybunału, a w razie potrzeby za skonsultowanie go z innymi właściwymi organami lub podmiotami wykonującymi zadania publiczne. Organ lub podmiot wezwany przekazuje niezwłocznie organowi wiodącemu informację na temat szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych planowanych lub podjętych w celu wykonania wyroku lub decyzji Trybunału, celem uwzględnienia tej informacji w planach działań lub raportach z wykonania.

W odniesieniu do organów lub podmiotów podległych lub nadzorowanych przez organ wiodący, to organ wiodący zobowiązany jest do zawiadomienia ich o środkach indywidualnych lub generalnych niezbędnych do wykonania orzeczenia Trybunału i zwrócenia się do nich o ich zaplanowanie lub podjęcie.

W odniesieniu natomiast do wszystkich innych organów lub podmiotów wykonujących zadania publiczne, ustawa przewiduje dla organu wiodącego opcjonalną możliwość zawiadomienia

tych organów lub podmiotów o niezbędnych środkach indywidualnych lub generalnych. Może też zaproponować, by te organy lub podmioty rozważyły możliwość podjęcia lub zaplanowania takich działań.

Art. 9 ust. 1 i 4 oraz art. 11 i 12 odnoszą się do **roli ministra właściwego do spraw zagranicznych** oraz jego obowiązków i uprawnień związanych z koordynacją procesu wykonywania orzeczeń Trybunału i reprezentowaniem Polski przed Komitetem Ministrów RE. Potwierdzona została dotychczasowa zasada, że za wypłatę słusznego zadośćuczynienia odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw zagranicznych. Z uwagi na krótkie terminy do dokonania wypłat i w związku ze sprawowaną przez tego ministra reprezentacją procesową przed Trybunałem, takie rozwiązanie zapewnia największą sprawność procesu.

Art. 11 wymienia z kolei przykładowe kompetencje ministra właściwego do spraw zagranicznych jako organu koordynującego proces wykonywania orzeczeń Trybunału, takie jak zapewnianie innym organom lub podmiotom wykonującym zadania publiczne niezbędnych informacji i wyjaśnień na temat orzeczeń Trybunału, przedstawiania uwag lub propozycji w sprawie sposobu wykonania orzeczeń Trybunału, a także do zgłaszania uwag lub propozycji do przedstawianych przez inne organy lub podmioty informacji, planów działań oraz raportów z wykonania. Minister właściwy do spraw zagranicznych może również prezentować stanowiska w toczących się postępowaniach krajowych. Przepis ten wynika z faktu, że dysponuje on szczególną wiedzą na temat postępowania przed Trybunałem w sprawie zakończonej wydaniem orzeczenia Trybunału, ma doświadczenie związane z udziałem w procesie wykonywania wyroków w wielu innych sprawach, a także prowadzi dialog z Komitetem Ministrów i obserwuje proces wykonywania orzeczeń Trybunału przez inne państwa członkowskie Rady Europy.

Co do zasady organy lub podmioty wykonujące zadania publiczne nie są zobowiązane do uwzględnienia uwag lub propozycji ministra właściwego do spraw zagranicznych, jednak nieuwzględnienie ich w terminie dwóch miesięcy od ich otrzymania wymaga uzasadnienia.

Wreszcie, art. 12 nakłada na organy lub podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek zapewnienia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych dostępu do informacji z akt postępowania krajowych, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do przygotowania stanowisk rządu, informacji i dokumentów dla Trybunału lub Komitetu Ministrów, a także udzielania innej niezbędnej pomocy. Zapis ten jest konieczny dla zapewnienia rzetelnej reprezentacji państwa polskiego w postępowaniach przed tymi organami międzynarodowymi.

Rozdział 4. Wypłata słusznego zadośćuczynienia

Rozdział 4 reguluje zasady dotyczące wypłat słusznego zadośćuczynienia zasądanego orzeczeniami Trybunału, a na mocy art. 18 – także kwot przysługujących z tytułu odsetek. Zasady te opierają się na dotychczasowej praktyce działania ministra właściwego do spraw zagranicznych. Określenie ich w ustawie ma na celu określenie w akcie prawa powszechnie obowiązującego praw i obowiązków w procesie wypłaty nakładanych na skarżących i ich pełnomocników, a przez to zwiększenie przejrzystości zasad tego procesu dla uczestniczących w osób. Dodatkowo, ustawa rozwiąże problem braku jasnych i zrozumiałych dla skarżących zasad w zakresie możliwości zajęcia przyznanego im słusznego zadośćuczynienia przez komornika, a także w zakresie przypadków, w których organ koordynujący wykonywanie występuje z wnioskiem o złożenie kwoty świadczenia do depozytu sądowego. Uregulowanie omawianych kwestii w ustawie uwzględnia fakt, że słuszne zadośćuczynienie jest podstawową

formą realizacji środków indywidualnych, jest zasądzone przez Trybunał w prawie każdym wyroku stwierdzającym naruszenie Konwencji oraz decyzjach zatwierdzających deklarację jednostronną lub ugodę, jest to często również najistotniejsza kwestia dla samych skarżących.

Art. 13 stanowi, że wypłata może być dokonana przez ministra właściwego do spraw zagranicznych jedynie w oparciu o prawidłowo dokonaną **dyspozycję płatności**. Z kolei art. 15 przewiduje, że dyspozycja płatności może zostać dokonana wyłącznie na uwierzytelnionym **formularzu płatności** otrzymanym od ministra właściwego do spraw zagranicznych na potrzeby wykonania danego wyroku lub decyzji. Nie 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”. Ustawa nie precyzuje terminu na wysłanie formularza przez ministra, gdyż jest on uzależniony od daty przekazania ministrowi adresu skarżącego lub jego pełnomocnika przez Trybunał (to bowiem Trybunał dysponuje aktualnymi danymi dotyczącymi osoby skarżącego, ewentualnie jego pełnomocnika, dlatego minister właściwy do spraw zagranicznych musi polegać na adresie wskazanym przez Trybunał do celów korespondencji w sprawie płatności).

Art. 15 ust. 2 wymaga, aby podpisana przez **uprawnionego** albo upoważnionego przez niego pełnomocnika dyspozycja płatności została przekazana ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych niezwłocznie po otrzymaniu formularza płatności, jednak nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności. Skarżący lub pełnomocnik nie powinni odkładać na ostatnią chwilę wysłania dyspozycji płatności do ministra właściwego do spraw zagranicznych, gdyż zbyt późne jej przesłanie może uniemożliwić skorygowanie ewentualnych braków formalnych lub błędów i w efekcie skutkować skierowaniem świadczenia do depozytu sądowego. Również we wszystkich przypadkach uzasadnionych wątpliwości co do osoby lub podmiotu uprawnionego do dokonania dyspozycji płatności, a także w razie sporów np. między spadkobiercami co do ich udziału w kwocie przyznanej przez Trybunał lub co do ich prawa do składania dyspozycji, możliwe jest skierowanie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wniosku do sądu o zezwolenie na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego w trybie art. 17 ust. 2.

Art. 15 ust. 3 potwierdza, że minister właściwy do spraw zagranicznych nie ponosi odpowiedzialności za opóźnienia w płatności wynikłe z otrzymania z opóźnieniem lub nieprawidłowych danych. Może to dotyczyć np. błędów w rachunku bankowym, ale też błędów w adresach podanych przez Trybunał do celów płatności. Należy w tym miejscu podkreślić, że skarżący i ich pełnomocnicy odpowiadają za prawidłowość i aktualność danych adresowych podawanych Trybunałowi. Ustawa wyłącza też odpowiedzialność ministra właściwego do spraw zagranicznych za opóźnienia wynikłe z niezłożenia dyspozycji płatności w terminach, o których mowa w ust. 2. W ust. 3 pkt. 3 i 4 wyłącza się odpowiedzialność ministra właściwego do spraw zagranicznych za opóźnienia wynikłe z działań lub zaniechań uprawnionego lub jego pełnomocnika skutkujących niemożliwością lub nieterminowością płatności i z innych okoliczności niezależnych od ministra właściwego do spraw zagranicznych. Może to objąć wszystkie przypadki składania dyspozycji płatności w sposób oczywiście niezgodny z orzeczeniem Trybunału, odmawianie korzystania z uwierzytelnionego formularza lub inne możliwe działania podejmowane przez skarżących rozmyślnie w taki sposób, by np. doprowadzić do opóźnienia w płatności celem uzyskania odsetek.

Art. 16 odnosi się do przypadków **zajęcia komorniczego**. Przewiduje, że w przypadku przekazania ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych zawiadomienia komornika o zajęciu wierzytelności o wypłatę słusznego zadośćuczynienia na rzecz podmiotu innego niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, płatności w zakresie objętym zajęciem dokonuje się zgodnie z dyspozycją komornika. Z oczywistych względów taki sposób wykonania orzeczenia przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wyklucza możliwość dochodzenia odsetek. Przy czym należy podkreślić, że nie jest dopuszczalne zajęcie komornicze kwoty słusznego zadośćuczynienia na poczet wierzytelności Skarbu Państwa, gdyż wyłącza taką możliwość art. 831 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania cywilnego. W niniejszej ustawie przewiduje się rozszerzenie tego wyłączenia również na wierzytelności jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 17 dotyczy przypadków kierowania przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wniosków o zezwolenie na złożenie przedmiotu świadczenia do **depozytu sądowego**. Takie wnioski stanowią jedną z form wykonania orzeczenia Trybunału. Potwierdza to art. 18 ust. 2, przy czym zastosowanie możliwości złożenia świadczenia do depozytu sądowego jest ograniczone jedynie do wyjątkowych przypadków przewidzianych przez prawo. Po pierwsze chodzi tu o przypadki wymienione w art. 17 ust. 2 i 3. Po drugie, w grę wchodzić mogą przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu postępowania cywilnego.

Niezłożenie dyspozycji płatności lub złożenie jej niezgodnie z wymogami, o których mowa w art. 15 ust. 1, nie wstrzymuje wykonania orzeczenia Trybunału w zakresie słusznego zadośćuczynienia.

Wskazane w art. 17 ust. 2 pkt 1 uzasadnione wątpliwości co do osoby lub podmiotu, który jest uprawniony do otrzymania słusznego zadośćuczynienia mogą odnosić się np. do sytuacji, w których brak jest lub nie został ustalony spadkobierca lub następca prawny skarżącego będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną. Mogą się też odnosić do sytuacji, w której okaże się, że skarżący zmarł przed wydaniem orzeczenia Trybunału, co uzasadnia złożenie wniosku do Trybunału o skreślenie skargi z listy spraw.

Z kolei uzasadnione wątpliwości co do osoby lub podmiotu, który jest uprawniony do dokonania dyspozycji płatności, do których odsyła art. 17 ust. 2 pkt 2, odnosić się mogą np. do sytuacji sporów między osobami uprawnionymi, co do tego, która z nich jest uprawniona i w jakim zakresie do dysponowania płatnością. Odnosi się to też do sytuacji, w której dyspozycja została dokonana przez osobę nieupoważnioną, niebędącą skarżącym lub jego prawidłowo umocowanym pełnomocnikiem.

Niemożliwa do usunięcia przeszkoda dla ustalenia danych, w szczególności adresu, niezbędnych do przekazania uwierzytelnionego formularza płatności (art. 17 ust. 2 pkt 3), może odnosić się do sytuacji, w której skarżący jest np. osobą bezdomną, został w międzyczasie zwolniony z zakładu karnego i brak jest możliwości ustalenia jego aktualnego adresu, przebywa za granicą pod nieustalonym adresem itp.

Art. 17 ust. 2 pkt 4 odnosi się do otrzymania dyspozycji płatności dokonanej w sposób uniemożliwiający dokonanie płatności, np. z uwagi na błędy w rachunku bankowym, brak podpisu, dyspozycję dokonaną niezgodnie z warunkami wynikającymi z orzeczenia Trybunału.

Także ujawnienie okoliczności uzasadniających skierowanie do Trybunału wniosku o sprostowanie lub rewizję orzeczenia Trybunału lub przywrócenie sprawy na listę skarg, gdy okoliczności te mają istotne znaczenie dla wykonania orzeczenia lub wypłaty słusznego zadośćuczynienia, może uzasadniać, w świetle art. 17 ust. 2 pkt 5 skierowanie wniosku o

ustanowienie depozytu sądowego. Może to się też odnosić do sytuacji, w której okaże się, że skarżący zmarł przed wydaniem orzeczenia Trybunału, co uzasadnia złożenie wniosku do Trybunału o skreślenie skargi z listy spraw lub przywrócenie jej na listę celem wydania nowego orzeczenia.

Art. 17 ust. 2 pkt 6 odnosi się do przypadków, gdy dokonanie płatności naruszałoby wiążące Rzeczpospolitą Polską zobowiązania międzynarodowe, np. w sytuacji, w której skarżący jest objęty międzynarodowymi sankcjami i dokonanie płatności na jego rzecz mogłoby naruszać te sankcje.

Minister właściwy do spraw zagranicznych kieruje do właściwego sądu wnioski o zezwolenie na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego również w przypadku nieotrzymania prawidłowo dokonanej dyspozycji płatności w terminie 3 dni przed upływem terminu płatności (art. 17 ust. 3).

Art. 17 ust. 4 w sprawach nieuregulowanych dotyczących depozytu sądowego, takich jak tryb procedowania sądu i przesłanki wypłacenia świadczenia z depozytu, odsyła do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

W następnej kolejności ustawa reguluje kwestię **wypłaty odsetek** przysługujących z tytułu orzeczeń Trybunału. Zgodnie z formułą przeważnie stosowaną w orzeczeniach Trybunału, od upływu terminu płatności aż do momentu uregulowania należności płatne są odsetki zwykłe od zasądzonej przez Trybunał kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe.

W świetle art. 18 ust. 2 skierowanie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych uzasadnionego wniosku o zezwolenie na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego stanowi wypełnienie obowiązku wypłaty, określonego w art. 13. Oczywiście, chodzi tu jedynie o przypadki zasadnego działania ministra właściwego do spraw zagranicznych. W przypadku jednak uzasadnionych w świetle prawa polskiego działań ministra właściwego do spraw zagranicznych, art. 18 ust. 3 wyłącza roszczenie o odsetki – począwszy od dnia złożenia wniosku o depozyt. Jeśli więc minister złożył taki wniosek przed upływem terminu płatności, żadne odsetki nie przysługują. W przypadku gdy wniosek taki zostanie złożony po upływie terminu płatności – odsetki przysługują jedynie za okres do dnia złożenia wniosku. Od daty złożenia uzasadnionego wniosku o depozyt należy uznać, że doszło do prawidłowego wykonania orzeczenia Trybunału. Art. 18 ust. 3 przewiduje jednak obowiązek wypłaty odsetek w sytuacji, gdy Komitet Ministrów RE uzna, że jednak powinny one zostać wypłacone. Zapis ten ma na celu uniknięcie możliwej kolizji, w której w świetle prawa polskiego tryb działania ministra właściwego do spraw zagranicznych w celu ustanowienia depozytu sądowego był prawidłowy i uzasadniony, a mimo to Komitet Ministrów uznał potrzebę wypłacenia odsetek.

Ustawa określa również w rozdziale 4 (art. 14) **źródła finansowania** wypełnienia zobowiązania do wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez Trybunał, którym jest rezerwa celowa budżetu państwa na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

Na końcu rozdziału 4. znajdują się przepisy odsyłające do przepisów prawa cywilnego (art. 19) oraz zawierające upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zagranicznych do wydania rozporządzenia określającego wzory formularza płatności dla skarżącego i dla pełnomocnika, sposób ich wypełnienia, zasady i terminy przekazania formularzy oraz sposób uwierzytelnienia formularzy płatności przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, a także wymogi dotyczące dyspozycji płatności, w tym w zakresie pełnomocnictw upoważniających do złożenia

dyspozycji w imieniu i na rzecz uprawnionego (art. 20). W tym względzie minister będzie miał na uwadze konieczność poprawnej identyfikacji podmiotu uprawnionego lub jego pełnomocnika, zapewnienia terminowości wypłat, ich zgodność z treścią orzeczeń Trybunału oraz obowiązek prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Stosowanie formularzy płatności znacząco ułatwia proces dokonywania dyspozycji przez skarżących lub ich pełnomocników i zmniejsza ryzyko błędów i braków formalnych. W praktyce stosowane są dwa rodzaje formularzy – jeden przewidziany do sytuacji, gdy dyspozycji płatności dokonuje skarżący, a drugi – na potrzeby dyspozycji dokonywanej przez pełnomocnika. Jeśli chodzi o uwierzytelnianie formularzy płatności, według obecnie przyjętej praktyki, minister właściwy do spraw zagranicznych wystawia każdorazowo formularze na potrzeby realizacji konkretnego orzeczenia Trybunału, zawierające odpowiednie numery, pieczęcie i podpisy upoważnionego pracownika Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W ten sposób formularze są zindywidualizowane, co utrudnia ich podrobienie przez osobę trzecią.

Rozdział 5. Proces tłumaczenia, planowania, raportowania i wykonywania wyroków i decyzji Trybunału

Rozdział 5. określa proces tłumaczenia, planowania, raportowania i wykonywania wyroków i decyzji Trybunału. Definiuje obowiązki poszczególnych organów w zakresie sporządzania tłumaczeń orzeczeń ETPC oraz przygotowywania planu działań i raportu z ich wykonywania. Organem koordynującym proces przygotowania tych dokumentów oraz przekazującym informację do Komitetu Ministrów Rady Europy jest, tak jak dotychczas, minister właściwy do spraw zagranicznych, działający w oparciu o dokumenty opracowywane przez organy lub podmioty wykonujące zadania publiczne, z których działalnością (lub działalnością jednostek nadzorowanych) wiązało się naruszenie stwierdzone przez Trybunał. Ustawa ustala podstawowe terminy na dokonywanie przedmiotowych działań oraz procedury w przypadku, gdy Komitet Ministrów uzna je za niewystarczające do stwierdzenia, że Polska wypełniła swoje zobowiązania wynikające z orzeczeń ETPC. Wskazywane są także działania następne Prezesa Rady Ministrów w przypadku przedłużającej się procedury wykonania orzeczenia ETPC.

Art. 21 ustawy dotyczy **tłumaczenia wyroków** i oficjalnych streszczeń wyroków Trybunału. Organ wiodący ma obowiązek przedstawienia tłumaczenia wyroku Trybunału w terminie dwóch miesięcy od daty wydania wyroku (a w przypadkach, gdy wiodące są dwa lub więcej organy, organ właściwy do przetłumaczenia wyroku wskazywany jest przez ministra właściwego do spraw zagranicznych). Obowiązek tłumaczenia dotyczy jedynie wyroków, które są objęte obowiązkiem wykonania, a więc zasadniczo jedynie wyroków stwierdzających przynajmniej jedno naruszenie Konwencji. Pozostałe wyroki, a także decyzje, mogą być tłumaczone przez zainteresowane organy, ma to jednak charakter fakultatywny. Omawiany przepis wprowadza wymóg przetłumaczenia także oficjalnego streszczenia wyroku, jeśli jest ono dostępne. Chodzi tu o tłumaczenie dokumentów opracowywanych przez Kancelarię Trybunału i publikowanych w bazie wyroków i decyzji „HUDOC” jako *legal summary*. Tłumaczenie takich streszczeń może znacząco ułatwić proces upowszechniania wyroków Trybunału.

Bieg terminu na przedstawienie tłumaczenia wyroku i jego streszczenia nie jest uzależniony od tego, czy wyrok stał się ostateczny. Tłumaczeniu w terminie 2 miesięcy od ogłoszenia podlegają bowiem również wyroki nieostateczne. Takie rozwiązanie podyktowane jest faktem, że tłumaczenie służyć może jednocześnie podjęciu przez organ wiodący decyzji o skierowaniu wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby Trybunału, o którym mowa w ust. 2. Wniosek

taki dotyczyć może jedynie wyroków nieostatecznych. W tym samym terminie wniosek o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby może zostać złożony również przez inny niż organ wiodący organ lub podmiot wykonujący zadania publiczne, zainteresowany ze względu na treść stwierdzonego naruszenia. Wprowadzono tutaj szeroką możliwość zwracania się do ministra właściwego do spraw zagranicznych z wnioskiem o skierowanie sprawy do Wielkiej Izby, jednak minister nie jest związany tymi wnioskami. Należy bowiem mieć na uwadze, że opracowanie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wniosków o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby jest czasochłonne, natomiast warunki dopuszczenia takich wniosków są określone w Konwencji w sposób bardzo wąski. W praktyce procent spraw akceptowanych do rozpatrzenia przez Wielką Izbę Trybunału jest niewielki.

Wystąpienie przez ministra z wnioskiem o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby skutkować będzie przynajmniej odroczeniem terminu, w którym wyrok ten stanie się ostateczny, a więc i odsunięciem w czasie pozostałych obowiązków związanych z wykonaniem wyroku, o których mowa w rozdziale 5 ustawy.

Art. 21 ust. 4 umożliwia odstępnie od obowiązku przedstawienia tłumaczenia wyroku Trybunału i jego oficjalnego streszczenia, jeśli w świetle klasyfikacji spraw stosowanej przez Trybunał wyrok dotyczy spraw powtarzalnych (a więc w założeniu dostępne są już tłumaczenia wyroków w podobnych sprawach).

Tłumaczenia wyroków Trybunału i ich oficjalnych streszczeń na język polski zamieszczane są następnie na stronie internetowej organu wiodącego i organów lub podmiotów podległych lub nadzorowanych, właściwych ze względu na treść stwierdzonego naruszenia (art. 21 ust. 5). Nie wyklucza to szerszego upowszechnienia przetłumaczonego wyroku przez inne zainteresowane organy lub podmioty.

Dodatkowo tłumaczenia powinny być przekazane do bazy wyroków i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „HUDOC” (na stronie <https://hudoc.echr.coe.int/>). Obowiązek w tym zakresie ciążyć będzie, zgodnie z art. 21 ust. 6, na ministrze właściwym do spraw zagranicznych i powinien być zrealizowany w terminie 3 miesięcy do daty, w której wyrok Trybunału stał się ostateczny.

Art. 22 określa wymóg **upowszechnienia wyroku** Trybunału, który dotyczy jedynie ostatecznych wyroków. Działanie to jest kluczowe zarówno jako środek generalny, zapobiegający podobnym naruszeniom na przyszłość, jak też jako element inicjujący wypracowanie szczególnych środków indywidualnych lub innych środków generalnych na potrzeby planu działań. Skuteczność rozpowszechnienia informacji o wyroku Trybunału jest także badana przez Komitet Ministrów w ramach procedury nadzoru nad jego wykonaniem.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od daty, w której wyrok Trybunału stał się ostateczny, organ wiodący w sprawie wykonania wyroku Trybunału upowszechnia informację o stwierdzonym naruszeniu Konwencji wśród właściwych organów lub podmiotów, których działalność objęta jest zakresem tematycznym wyroku Trybunału. Z wyjątkiem wyroków wydanych przez Komitety Trybunału w sprawach powtarzalnych (które są ostateczne od daty ogłoszenia), organ będzie miał więc w sumie 6 miesięcy na przygotowanie informacji i jej upowszechnienie. Niemniej jednak w sprawach, w których istnieje potrzeba podjęcia pilnych szczególnych środków indywidualnych, należy zawiadomić o takiej potrzebie organ właściwy nawet wcześniej. Ułatwieniem dla upowszechnienia wyroku będzie fakt, że tłumaczone będzie również oficjalne streszczenie wyroku, które może ułatwić organowi wiodącemu przygotowanie analizy w zakresie prawa i praktyki jego stosowania objętym naruszenia, którą należy przygotować na podstawie art. 23 ust 1 pkt 2 lub ust. 4 pkt 2. Do

informacji o stwierdzonym naruszeniu należy dołączyć również tłumaczenie wyroku i jego oficjalnego streszczenia.

Z kolei art. 22 ust. 2 dotyczy upowszechniania decyzji Trybunału. W tym przypadku organ wiodący ma obowiązek przekazania informacji na temat treści decyzji zatwierdzającej ugodę bądź deklarację jednostronną, wraz z mającym zastosowanie standardem wynikającym z Konwencji, organom, których działanie lub zaniechanie było przedmiotem skargi do Trybunału. W przypadku decyzji termin na przekazanie takiej informacji wynosi dwa miesiące od daty notyfikacji decyzji Trybunału.

Art. 22 ust. 3 wprowadza obowiązek zareagowania przez organ lub podmiot, który otrzymał informacje rozpowszechniające wyrok lub decyzję Trybunału, polegający na rozesłaniu tej informacji wśród swoich pracowników oraz organów lub podmiotów podległych lub nadzorowanych (np. Policji lub Straży Granicznej, jeśli orzeczenie otrzymało MSWiA). Należy też w ciągu miesiąca przekazać organowi wiodącemu informację zwrotną w zakresie podjętych lub planowanych środków generalnych.

Art. 23 odnosi się do obowiązku przedstawienia przez organ wiodący **planu działań w sprawie wykonania wyroku Trybunału**. Obowiązek taki powinien być zrealizowany w terminie trzech miesięcy od daty, w której wyrok stał się ostateczny. W przypadku wyroków wydanych przez Izbę lub Wielką Izbę czas na przygotowanie planu *de facto* wynosić będzie 6 miesięcy od daty wydania wyroku i jeśli organ nie planuje wystąpienia z wnioskiem o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, powinien rozpocząć prace nad planem działań niezwłocznie po wydaniu wyroku. W przypadku wyroków wydanych przez Komitety Trybunału, które są ostateczne od daty ogłoszenia, czas na opracowanie planu działań wyniesie 3 miesiące, jednak z reguły wyroki z tej grupy dotyczą spraw powtarzalnych, a więc takich, w których środki generalne są już z reguły przedmiotem wykonywania w innych sprawach. W takich przypadkach kluczowa będzie informacja na temat planowanych lub podjętych środków indywidualnych.

Po przedstawieniu planu działań przez organ wiodący pozostaną jeszcze 3 miesiące na konsultacje w sprawie ewentualnych uwag lub propozycji ministra właściwego do spraw zagranicznych, a także na przetłumaczenie dokumentu przez ministra i przekazanie go do Komitetu Ministrów Rady Europy (por. art. 24). Zaproponowane terminy wpisują się w terminy mające zastosowanie w procedurze nadzoru prowadzonej przez Komitet Ministrów Rady Europy, który nakłada na państwa obowiązek przedstawiania planu działań w terminie 6 miesięcy od daty, w której wyrok stał się ostateczny.

Przepis art. 23 ust. 1 pkt 1-5 określa informacje, które powinny być zawarte w planie działań. Dodatkowo, w ust. 2 wskazane zostało, że dokument ten uwzględnia również szczególne środki indywidualne oraz środki generalne planowane lub podjęte przez organy podległe lub nadzorowane przez organ wiodący.

Plan działań zawiera wskazanie planowanych lub podjętych szczególnych środków indywidualnych. W tym kontekście istotne jest zapewnienie, by plan działań miał charakter operacyjny, tj. koncentrował się na wymienieniu i opisanu działań, które zostaną podjęte, wraz z terminami ich podjęcia (por. ust. 3), opisane działania powinny być sformułowane w sposób konkretny, mierzalny i nakierowany na osiągnięcie celów w określonym terminie.

Plan działań może, a nawet powinien, wymieniać również środki już podjęte w celu wykonania wyroku, ponieważ dopóki wszystkie zaplanowane środki nie zostaną podjęte, nie jest zasadnym sporządzenie raportu z wykonania. Jest standardową praktyką w procedurze nadzoru Komitetu Ministrów, że państwa co jakiś czas przedkładają aktualizacje planu działań. Możliwa jest też

sytuacja, w której żadne szczególne środki indywidualne nie są konieczne do podjęcia w celu wykonania wyroku, albo też, w przypadku zrealizowania już takich środków, nie są potrzebne żadne dalsze szczególne środki indywidualne. W takim przypadku plan działań musi zawierać wyjaśnienie, dlaczego takie środki, lub dalsze środki, nie są konieczne dla wykonania wyroku Trybunału. Ostateczna ocena w tym zakresie pozostaje jednak we właściwości Komitetu Ministrów Rady Europy.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 do planu działań powinna zostać dołączona również analiza prawa i praktyki jego stosowania w zakresie objętym naruszeniem stwierdzonym przez Trybunał. Tego typu analiza jest kluczowa dla ustalenia, czy istnieje potrzeba podjęcia któregoś ze środków generalnych, w szczególności wskazanych w art. 7 pkt 1-3. Powinna ona zostać przygotowana w sposób umożliwiający ocenę istniejącego stanu prawnego i praktyki jego stosowania z punktu widzenia potrzeby podjęcia poszczególnych środków generalnych wymienionych w tych przepisach.

W sprawach, w których nie jest możliwe sfinalizowanie takiej analizy bez przeprowadzenia bardziej dogłębnego badania praktyki stosowania prawa przez sądy lub inne organy lub podmioty, organ wiodący powinien zainicjować taką analizę i poinformować o tym fakcie w planie działań. Zgodnie bowiem z wytycznymi Komitetu Ministrów RE, działaniem, które można wskazać w planie, jest też działanie w celu ustalenia potrzebnych środków do wykonania wyroku. W celu przygotowania takiej analizy, organ może zarówno przeprowadzić własną kwerendę w oparciu o pytania kierowane do sądów lub innych organów, ewentualnie analizę akt postępowań. Może też zlecać przygotowanie stosownych opinii i ekspertyz, a nawet rozważyć przeprowadzenie lub zlecenie stosownych audytów lub kontroli. Inną opcją może być powołanie zespołu roboczego w celu wypracowania propozycji dotyczących konkretnych środków indywidualnych lub generalnych. Należy jednak zastrzec, że proces ustalania sposobu wykonania wyroków Trybunału powinien być określony w sposób wymierny i nakierowany na osiągnięcie konkretnych rezultatów w rozsądnych ramach czasowych. Na podstawie tej analizy, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3, organ wiodący prezentuje stanowisko w przedmiocie zasadności podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów powszechnie obowiązującego prawa lub przepisów prawa wewnętrznego lub środków zmierzających do zmiany lub ujednolicenia praktyki stosowania prawa przez sądy lub inne organy lub podmioty wykonujące zadania publiczne.

Zgodnie z ustawą, plan działań zawiera również informację o upowszechnieniu wyroku, o której mowa w art. 22 ust. 1, jak i informację na temat innych działań planowanych lub podjętych w związku z wyrokiem Trybunału i w celu jego wykonania, w tym o działaniach szkoleniowych.

Plan działań powinien uwzględniać nie tylko działania samego organu wiodącego, ale także szczególne środki indywidualne lub środki generalne planowane lub podjęte przez właściwe organy lub podmioty podległe lub nadzorowane. Do kwestii tej odnosi się art. 23 ust. 2. Plan działań może zawierać także środki planowane lub podjęte przez inne organy lub podmioty wykonujące zadania publiczne. Przykładowo, jeśli wyrok dotyczy przewlekłości postępowania sądowego, Minister Sprawiedliwości powinien wskazać w planie działań lub raporcie z wykonania działania planowane lub podjęte przez sąd, przed którym sprawa jest zawisła, zmierzające do przyspieszenia rozpoznania sprawy lub jej zakończenia. Jeśli natomiast wyrok dotyczy przełudnienia w zakładach karnych, plan działań opracowany przez Ministra Sprawiedliwości powinien wskazać działania, zarówno indywidualne, jak i systemowe, podejmowane lub podjęte przez Służbę Więzienną na rzecz eliminacji problemu przełudnienia wobec danego skarżącego, jak i ogólnie. Podobnie, jeśli wyrok dotyczy przemocy ze strony

policji, plan działań lub raport z wykonania przedkładany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powinien uwzględniać dziania Policji na rzecz przeciwdziałania temu problemowi.

Art. 23 ust. 4 przewiduje możliwość przedłożenia przez organ wiodący w terminie trzech miesięcy od daty, w której wyrok stał się ostateczny, od razu **raportu z wykonania** - z pominięciem planu działań. Dotyczy to sytuacji, w której wszystkie niezbędne szczególne środki indywidualne lub środki generalne zostały już podjęte. Tego typu sytuacja dotyczyć będzie głównie spraw, w których stwierdzone naruszenie Konwencji miało charakter historyczny, tj. już w momencie wydawania wyroku przez Trybunał, źródło naruszenia Konwencji, np. w postaci wadliwego prawa, zostało już uchylone.

Należy wskazać, że zasadniczo zakres informacji zawartych w raporcie z wykonania (zob. art. 23 ust. 4 pkt. 1-5) odpowiada zakresowi informacji w planie działań, jednak nie przedkłada się informacji o dopiero planowanej analizie praktyki krajowej, ani stanowiska o zasadności podjęcia prac legislacyjnych, ponieważ na tym etapie taka analiza powinna już być przeprowadzona, a ewentualne zmiany legislacyjne już podjęte lub zaplanowane do podjęcia. Należy bowiem uznać, że nie będzie możliwe przedłożenie raportu z wykonania, jeśli prawo i praktyka krajowa nie zostały uprzednio właściwie zbadane. Analiza prawa i praktyki jego stosowania w zakresie objętym naruszeniem stwierdzonym przez Trybunał, powinna za to wskazywać ewentualne zmiany, jakie miały miejsce od momentu, gdy doszło do naruszenia Konwencji. Raport z wykonania może wskazywać również środki, które będą podejmowane w przyszłości w celu dalszego zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających z wyroku. Dotyczy to na przykład sytuacji, w których w ramach wykonywania wyroku wdrożono nowy program szkoleń bądź uchwalono strategię lub program działania, których realizacja będzie rozciągnięta na kilka lat.

Art. 23 ust. 5 przewiduje z kolei możliwość zmieniania i uzupełniania planów działań lub raportów z wykonania. Zmiany lub uzupełnienia mogą wynikać z uwag lub propozycji ministra właściwego do spraw zagranicznych lub innych organów lub podmiotów, w tym Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także z uwag Komitetu Ministrów RE i Departamentu Wykonywania Wyroków ETPC w Sekretariacie Rady Europy, zapewniającego obsługę merytoryczną Komitetu w zakresie nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału. Proces wykonywania wyroków to proces ciągły i rozwojowy, tak więc również sam organ wiodący może z własnej inicjatywy proponować zmiany lub uzupełnienia w planie działań. Zmiany mogą być niezbędne również w przypadku, gdy pierwotne założenia okażą się niemożliwe do realizacji lub niewłaściwe w świetle nowych okoliczności. Ponadto możliwa jest sytuacja, w której strona polska przedkłada Komitetowi Ministrów RE raport z wykonania wyroku, jednak środki w nim przedstawione zostaną przez Komitet uznane za niewystarczające, w związku z czym taki raport może następnie stanowić bazę do opracowania planu działania.

Z przepisem art. 23 ust. 5 wiąże się także brzmienie art. 25 ust. 4, który przewiduje wymóg regularnego przekazywania informacji o stanie realizacji planu działań lub jego niezbędnych uzupełnień lub aktualizacji.

W dalszej kolejności ustawa, w art. 24, nakłada na ministra właściwego do spraw zagranicznych obowiązek zapewnienia tłumaczenia uzgodnionego planu działań lub raportu z wykonania na jeden z języków oficjalnych Rady Europy, tj. angielski albo francuski, i przekazania ich ostatecznej wersji, tj. uzgodnionej z organem wiodącym w drodze konsultacji, do Komitetu Ministrów Rady Europy, a także organowi wiodącemu (do wiadomości). Dokumenty te należy przekazać do Komitetu Ministrów RE w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym wyrok

Trybunału stał się ostateczny – co odpowiada terminom wyznaczonym państwom przez Komitet Ministrów. W wyjątkowo uzasadnionych przypadkach nie można wykluczyć możliwości przedłużenia tego terminu przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w trybie art. 28, dodatkowo w uzgodnieniu z Komitetem Ministrów RE.

Art. 25 ustawy odnosi się do **realizacji planu działań**. Opiera się na założeniu, że właściwe organy lub podmioty nie powinny zwlekać z podjęciem działań, lecz wdrażać je niezwłocznie po ich zidentyfikowaniu. Pierwszym elementem jest poinformowanie o treści planu i terminach zaplanowanych działań organów i podmiotów, które mają być odpowiedzialne za ich podjęcie. Informację taką organ wiodący powinien przekazać niezwłocznie. Również działania objęte planem działań powinny być realizowane niezwłocznie, a najpóźniej w terminach w nim wskazanych.

Ponadto, jeżeli ze stanowiska, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3, wynika zasadność zainicjowania prac legislacyjnych, art. 25 ust. 3 przewiduje, że organ wiodący przedstawia projekt stosownego aktu normatywnego i inicjuje działania w celu jego przyjęcia na zasadach określonych w przepisach odrębnych, np. dotyczących inicjatyw ustawodawczych rządu. W przypadku gdy organ wiodący nie posiada inicjatywy legislacyjnej, zadanie to realizuje przez organ nadzorujący lub ministra kierującego właściwym działem administracji publicznej lub poprzez inny organ posiadający inicjatywę ustawodawczą, do którego zwróci się organ wiodący. Na przedłożenie projektu organ wiodący ma 12 miesięcy od daty przedłożenia stanowiska w przedmiocie zasadności podjęcia prac legislacyjnych (które z kolei jest przedstawiane w terminie 3 miesięcy od daty, w której wyrok Trybunału stał się ostateczny).

Art. 25 ust. 4 przewiduje obowiązek regularnego informowania o stanie realizacji planu działań lub przekazywania jego niezbędnych uzupełnień lub aktualizacji. Obowiązek taki ciążyć będzie na organie wiodącym co sześć miesięcy (licząc od daty przekazania planu działań Komitetowi Ministrów Rady Europy), ewentualnie każdorazowo na zapytanie ministra właściwego do spraw zagranicznych. Ta druga sytuacja będzie miała miejsce w szczególności w związku z koniecznością przedstawienia przez ministra właściwego do spraw zagranicznych informacji o stanie realizacji planu działań na prośbę Komitetu Ministrów RE lub Departamentu Wykonywania Wyroków ETPC w Sekretariacie Rady Europy, a także w związku z koniecznością udzielenia odpowiedzi na komunikacje w sprawie wykonania wyroków Trybunału wnoszone do Komitetu Ministrów przez podmioty uprawnione do tego na podstawie Reguły 9 Regulaminu Komitetu Ministrów ws. nadzoru nad wykonywaniem wyroków oraz warunków ugód.

Art. 25 ust. 5 nakłada na wszystkie organy i podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek współdziałania w realizacji planu działań i informowania bez zbędnej zwłoki organ wiodący o podjętych działaniach lub przeszkodach w ich podjęciu. Obowiązek współdziałania dotyczy wszystkich organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne, nie tylko tych, które zostały wprost wymienione w planie działań.

Art. 26 dotyczy przedstawienia **raportu z wykonania wyroku po zakończeniu realizacji planu działań**. Wskazanie konkretnego terminu przedstawienia raportu nie jest możliwe do określenia z góry z uwagi na dużą nieprzewidywalność procesu wykonywania wyroku. W każdym razie organ wiodący nie powinien zwlekać z opracowaniem takiego raportu, lecz powinien przedstawić go ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych niezwłocznie po podjęciu wszystkich niezbędnych szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych. Dokument taki jest bowiem niezbędny dla zamknięcia nadzoru nad wykonaniem

wyroku przez Komitet Ministrów RE. Do czasu zamknięcia tego nadzoru wyrok będzie miał na forum Rady Europy status niewykonanego.

To do organu wiodącego należy ocena, czy wszystkie warunki dla przedstawienia raportu z wykonania zostały spełnione, przy czym należy liczyć się z możliwością, że w razie przedwczesnego przedstawienia takiego raportu Komitet Ministrów może go odrzucić i zalecić opracowanie na jego bazie planu dalszych działań.

Zakres informacji zawartych w takim raporcie z wykonania jest identyczny, jak w przypadku raportu z wykonania przedstawianego na początkowym etapie procedury zamiast planu działań (por. art. 23 ust. 4). Podobnie jak w pozostałych przypadkach, na ministrze spraw zagranicznych ciąży obowiązek przetłumaczenia raportu z wykonania na język angielski lub francuski i przedstawienia go Komitetowi Ministrów – w terminie trzech miesięcy od jego otrzymania od organu wiodącego. W terminie tym minister może też zgłosić ewentualne uwagi lub propozycje do raportu z wykonania i uzgodnić jego ostateczną treść w konsultacji z organem wiodącym.

Omawiana ustawa wprowadza w art. 27 specjalną **procedurę zawiadamiania Prezesa Rady Ministrów w przypadkach, gdy wykonanie wyroku Trybunału przez Polskę nie nastąpi w ciągu 2 lat** od daty, w której stał się ostateczny.

Proponuje się więc włączenie Prezesa Rady Ministrów jedynie w przypadkach problematycznych. Zgodnie z przepisem art. 27, minister właściwy do spraw zagranicznych może skierować zawiadomienie do Prezesa Rady Ministrów, wskazując, że dany wyrok Trybunału nie został uznany przez Komitet Ministrów za wykonany w terminie 2 lat od daty, w której stał się ostateczny. Ustawa opiera się bowiem na założeniu, że co do zasady wyrok Trybunału powinien zostać wykonany w terminie 2 lat, chociaż precyzyjne wskazanie wystarczającej długości procesu wykonania nie jest możliwe z uwagi na zróżnicowany charakter naruszeń, a co za tym idzie – środków niezbędnych do wykonania wyroku. Uwzględniając wielość powyższych czynników, które determinują złożony charakter procesu wykonywania i brak możliwości określenia obiektywnego i uniwersalnego okresu czasu trwania tego procesu dla wszystkich wyroków, ustawa przewiduje **fakultatywność opisanego zawiadomienia**. Zawiadomienie do Prezesa Rady Ministrów powinna zatem poprzedzać dogłębna analiza okoliczności danej sprawy, w celu określenia przyczyn braku wykonania wyroku w ciągu dwóch lat oraz zasadności zdefiniowania tego braku wykonania jako nieuzasadnionego opóźnienia. Przykładowo, w przypadku gdy stan wdrażania wyroku jest zaawansowany, zawiadomienie nie wydaje się być konieczne.

W reakcji na skierowanie zawiadomienia o niewykonaniu wyroku Trybunału w okresie dwóch lat od daty, w której stał się ostateczny, Prezes Rady Ministrów wskazuje lub rekomenduje organowi wiodącemu podjęcie szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych mających na celu wykonanie wyroku, oraz terminy ich podjęcia. Rozwiązanie to może służyć zdyscyplinowaniu procesu wykonywania wyroków Trybunału, ale nie należy go postrzegać wyłącznie w takich kategoriach. W trudnych i skomplikowanych sprawach, zwłaszcza w sprawach naruszeń Konwencji o charakterze systemowym, gdy konieczne są kompleksowe działania legislacyjne, skierowanie sprawy do Prezesa Rady Ministrów może ułatwić organowi wiodącemu proces wykonywania wyroku w oparciu o zaangażowanie, wsparcie i priorytetowe potraktowanie sprawy ze strony całego rządu.

Art. 27 wychodzi naprzeciw zaleceniu zawartemu w pkt 10 Zalecenia CM/Rec(2008)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczącego skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w świetle którego, gdy jest to wymagane z uwagi na poważny i uporczywy problem w procesie

wykonywania wyroków, należy zapewnić, by niezbędne działania zaradcze były podejmowane na wysokim, w razie potrzeby politycznym, szczeblu. Pkt 16.2 Wytycznych Komitetu Ministrów w sprawie zapobiegania i naprawiania naruszeń Konwencji podkreśla konieczność zapewnienia, w miarę możliwości, środków służących zapewnieniu trwałego wsparcia politycznego, koordynacji działań i alokacji zasobów niezbędnych do przezwyciężenia problemów w przypadku napotkania istotnych przeszkód technicznych lub innych przeszkód w wykonaniu wyroku.

Art. 28 ustawy przewiduje możliwość przedłużenia, w uzasadnionych przypadkach, w szczególności uwagi na szczególnie skomplikowany charakter sprawy, terminów na przekazywanie dokumentów i informacji wskazanych w art. 21-26 ustawy. Odnosi się to do terminów przewidzianych zarówno dla organów wiodących, jak i dla ministra właściwego do spraw zagranicznych.

W dalszej kolejności, w art. 29, ustawa określa **sposób działania w zakresie wykonywania decyzji Trybunału**, np. zatwierdzających ugody lub deklaracje jednostronne. Jest on uproszczony w stosunku do procedury wykonywania wyroków, gdyż w większości przypadków decyzje dotyczą spraw powtarzalnych, objętych już nadzorem Komitetu Ministrów nad wyrokami dotyczącymi podobnych naruszeń. Z reguły wymagają jedynie wypłaty zasądanego słusznego zadośćuczynienia, chociaż w niektórych przypadkach konieczne mogą być również szczególne środki indywidualne, takie jak np. przyspieszenie postępowania lub zakończenie stanu przeludnienia wobec skarżącego będącego osadzoną. W wyjątkowych przypadkach, gdy z decyzji wynika zobowiązanie do podjęcia szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych (np. decyzje zatwierdzające deklaracje jednostronne rządu, zawierające zobowiązania dotyczące podjęcia środków generalnych w celu wykonania wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* (nr 72287/10 i in., 7 lipca 2015 r.)), niezbędne będzie przedstawienie Komitetowi Ministrów informacji, o których mowa w art. 23, analogicznie jak w przypadku wyroków. Ustawa przewiduje na to termin 3 miesięcy od daty notyfikacji decyzji (art. 29 ust. 2).

Jakkolwiek nie ma potrzeby tłumaczenia takich decyzji (z reguły nie zawierają bowiem rozbudowanej argumentacji Trybunału), powinny być one upowszechniane, wraz z informacją na temat standardów wynikających z orzecznictwa Trybunału, tak by stale przypominać właściwym organom o potrzebie poprawy praktyki ich działania i o tym, że niezgodność ich działań z Konwencją stale generuje koszty po stronie państwa. Dlatego też art. 29 ust. 1 zakłada obowiązek poinformowania przez organ wiodący ministra właściwego do spraw zagranicznych o upowszechnieniu decyzji Trybunału, zgodnie z art. 22 ust. 3, w terminie trzech miesięcy od daty notyfikacji decyzji.

Do decyzji Trybunału zastosowanie będzie też mieć tryb informowania Prezesa Rady Ministrów, wskazany w art. 27 ustawy.

W art. 30 ustawa precyzuje, że **koszty planowania i raportowania działań** w celu wykonania orzeczeń Trybunału są finansowane z budżetu organu lub podmiotu wykonującego zadania publiczne zobowiązanego do podjęcia tych działań. Chodzi tu o koszty związane z przygotowaniem planu działań, raportu z wykonania lub informacji na temat stanu wykonania.

Podejmowanie szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych finansowane będzie z budżetu organu lub podmiotu, który będzie właściwy do podjęcia danego środka. Przykładowo, poszczególne ministerstwa będą pokrywać ze swego budżetu koszty związane z przetłumaczeniem wyroku na język polski. Natomiast koszty przeprowadzenia szkolenia

pracowników danego sądu lub organu administracyjnego będą pokrywane z budżetu danego sądu lub organu.

Art. 31 ust. 1 nakłada na ministra właściwego do spraw zagranicznych **obowiązek przedstawiania Radzie Ministrów sprawozdań z wykonania orzeczeń Trybunału** za rok poprzedzający, w terminie do 30 czerwca roku następnego. Sprawozdania podlegają przyjęciu przez Radę Ministrów. Zapis ten odzwierciedla dotychczasową praktykę – sprawozdania z wykonywania wyroków Trybunału za rok ubiegły (tytułowane „raportami”) są przedstawiane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych od 2012 r. Były one poprzedzone przygotowaniem przez ministra właściwego do spraw zagranicznych Sprawozdania z realizacji Programu Działań Rządu ws. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka za okres 2008-2012.

Art. 31 ust. 2 utrzymuje **obowiązek przekazywania sprawozdań do Sejmu i Senatu RP**, a jednocześnie rozszerza aktualną praktykę o tyle, że przewiduje przekazywanie ich również **Rzecznikowi Praw Obywatelskich** (który otrzymywał je dotychczas za pośrednictwem swego przedstawiciela w Zespole ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

Ustawa nie reguluje działań podejmowanych przez Sejm i Senat RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich po otrzymaniu sprawozdania. Niemniej jednak ust. 3 przewiduje możliwość monitorowania stanu wykonywania orzeczeń Trybunału przez wskazane podmioty, poprzez kierowanie do organów wiodących lub do ministra właściwego do spraw zagranicznych zaleceń lub propozycji.

Rozdział 6. Wykonywanie zarządzeń Trybunału o wskazaniu środka tymczasowego

Środki tymczasowe, mają zastosowanie jedynie w wąsko określonych ramach czasowych – czy to wprost zdefiniowanych przez Trybunał (np. do określonej daty lub do czasu zmaterializowania się jakiegoś warunku), czy to do czasu wydania ostatecznego wyroku lub decyzji przez Trybunał. Stąd ustawa wyraźnie wskazuje, że zarządzenia Trybunału o wskazaniu środka tymczasowego wykonywane są w czasie jego obowiązywania.

Przy określaniu sposobu wykonania środków tymczasowych należy jednocześnie wziąć pod uwagę potrzebę gwarantowania prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i unikania naruszenia innych praw i wolności skarżącego (i innych stron) z uwagi na upływ czasu.

Zarządzenia tymczasowe Trybunału zawierają z reguły dość konkretnie wskazane działania lub zaniechania działania oczekiwane od pozwanego państwa (np. wstrzymanie wykonania decyzji o wydaleniu lub zapewnienie stosownej terapii osobie pozbawionej wolności). Z tego względu pozostawiony państwu zakres swobody w doborze środków służących wykonaniu takich zarządzeń jest węższy niż w przypadku wykonywania wyroków lub decyzji Trybunału kończących postępowanie skargowe.

Należy podkreślić, że w większości spraw środki tymczasowe stosowane przez Trybunał mają charakter pilny, dlatego art. 33 ust. 4 przewiduje możliwość zawiadamiania o zastosowaniu środka drogą telefoniczną, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub w inny sposób umożliwiający skuteczne przekazanie informacji, a art. 34, niezależnie od zawiadomienia przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, dopuszcza możliwość pozyskania wiedzy o treści środka tymczasowego zastosowanego przez Trybunał z innych źródeł (np. od pełnomocnika skarżącego).

Ustawa określa przykładowe formy wykonania środka tymczasowego przez właściwy organ lub podmiot wykonujący zadania publiczne.

Ustawa wskazuje również, że organ lub podmiot właściwy do wykonania środka tymczasowego przekazuje niezwłocznie ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informację o podjętych działaniach w celu wykonania tego środka. Jednocześnie została przewidziana możliwość wnioskowania do Trybunału, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, o uchylenie lub zmianę zarządzenia o wskazaniu środka tymczasowego z powołaniem się na szczególne okoliczności, które to uzasadniają.

Rozdział 12. Przepisy zmieniające

W przepisach zmieniających przewidziano doprecyzowanie art. 32 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370 i 1907), dotyczącym działu sprawy zagraniczne, o odniesienie się wprost do zadania koordynowania wykonywania orzeczeń sądów i trybunałów międzynarodowych, wykonywanego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Dotychczasowy przepis art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o działach administracji rządowej odnosi się bowiem do reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym także przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1 pkt 2. Nie wspomina jednak wprost koordynowania wykonywania orzeczeń tych podmiotów.

Ponieważ wykonywanie orzeczeń Trybunału jest ściśle związane z reprezentowaniem Polski przed Komitetem Ministrów Rady Europy, w dotychczasowej praktyce przyjmowano, że kompetencje ministra właściwego do spraw zagranicznych do reprezentowania i ochrony interesów RP za granicą obejmują także reprezentowanie i ochronę interesów RP w postępowaniu przed Komitetem Ministrów. Istnieje ponadto integralny związek między postępowaniami przed Trybunałem a procedurą nadzoru prowadzoną przed Komitetem Ministrów RE. Dla nadania odpowiedniej rangi kwestii wykonywania orzeczeń ETPC i innych trybunałów międzynarodowych wydaje się jednak zasadne wyraźne wpisanie tej kompetencji do ustawy.

W omawianym rozdziale ustawa przewiduje także ustanowienie prawa żądania przez ministra właściwego do spraw zagranicznych przedstawienia mu akt sprawy lub niezbędnych informacji w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka lub innym organem międzynarodowym - w odniesieniu do procesu wykonywania orzeczeń ETPC chodzi o Komitet Ministrów RE - w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) - nowy art. 73a; w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111) - nowy art. 178a (dotyczy ponadto żądania dokumentów, o których mowa w art. 179 § 1 tej ustawy); w ustawie z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r. poz. 628, z późn. zm.) - nowy art. 114ba; w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 i 1685) - nowy § 6a w art. 12a oraz w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293 oraz z 2018 r. poz. 1077) - nowy art. 59 ust. 2. Uregulowania te zapewnią ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych dostęp również do akt postępowań w sprawach celnych (poprzez odesłanie do Ordynacji podatkowej zawarte w art. 262 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. - Kodeks celny) oraz akt Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (poprzez odesłanie do Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

Przepisy te są niezbędne dla zapewnienia rzetelnej reprezentacji procesowej państwa polskiego w postępowaniach przed Trybunałem i innymi organami międzynarodowymi. Odesłanie do innych organów międzynarodowych w powyższych przepisach odnosi się w pierwszej kolejności do Komitetu Ministrów Rady Europy działającego w trybie nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 38 Konwencji zainteresowane państwa-strony mają obowiązek udzielania Trybunałowi wszelkich niezbędnych ułatwień dla jego skutecznego przeprowadzenia. Należy też podkreślić, że w przypadku braku współpracy pozwanego państwa zarówno Trybunał, jak i Komitet Ministrów, mogą wyciągnąć z tego stosowne - negatywne dla tego państwa - wnioski.

Rozdział 13. Przepisy końcowe

Przepis końcowy ustawy przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia. Zważywszy na szeroki zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy ustawy, termin ten zapewni zarówno organom, jak i uprawnionym i ich pełnomocnikom czas na zapoznanie się z nowymi obowiązkami i przygotowanie do ich wdrażania.

4. Pozostałe kwestie

Projektowana ustawa nie będzie miała istotnego wpływu na sektor finansów publicznych i nie stwarza zagrożenia korupcyjnego.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia go właściwym instytucjom i organom UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Realizując obowiązek wynikający z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 i 1222) dokonania oceny przewidywanego wpływu projektu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, należy stwierdzić, że ustawa nie będzie wywierać wpływu na sektor przedsiębiorczości.

Przeprowadzone zostaną konsultacje publiczne i opiniowanie, w tym z organizacjami samorządów prawnych, w szczególności adwokatury i radców prawnych, a także organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną praw człowieka. W tym celu projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny” zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535). Termin na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji publicznych i opiniowania i uzgodnień międzyresortowych wyniesie 21 dni.