



Warszawa, 27-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.071.9.2025.JRO

**Pani
Henryka Mościcka-Dendys
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
ePUAP**

Szanowna Pani Minister,

w odpowiedzi na pismo z 3 marca br. nr BP.0230.2.2025 przesyłam w załączeniu moją opinię na temat projektu ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (UD 177).

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

BP.Sekretariat@msz.gov.pl

dominik.ostrowski@msz.gov.pl

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dot. projektu ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (UD 177)

Uwagi wprowadzające

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (UD 177). Celem projektu jest rozwiązanie problemów związanych z wykonywaniem orzeczeń ETPC, w tym:

- 1) eliminacja problemu braku wystarczającej wiedzy organów i podmiotów wykonujących zadania publiczne, które są właściwe do podjęcia działań w celu 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 w celu 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 w celu ustosunkowania się do wskazanych zarzutów podniesionych w skardze) w sprawach przeciwko Polsce¹.

Wyłączenie odpowiedzialności państwa za brak wykonania wyroku ETPC

Art. 6 ust. 3 projektu stanowi: „Jeśli podjęcie szczególnego środka indywidualnego jest uzależnione od wniosku lub współpracy uprawnionego, niezłożenie takiego wniosku lub złożenie go po terminie lub w sposób niezgodny z mającymi zastosowanie

¹ Uzasadnienie projektu, s. 2-3.

przepisami, lub brak współpracy uprawnionego stanowi okoliczność wyłączającą odpowiedzialność państwa za brak wykonania orzeczenia Trybunału w tym zakresie”.

Przepis ten jest nieprecyzyjny, gdyż nie określa, o jakiego rodzaju odpowiedzialność państwa chodzi – międzynarodową przed ETPC (art. 46 ust. 4–5 EKPC) czy cywilnoprawną (art. 417 Kodeksu cywilnego). Niezależnie od tego, w obu przypadkach zamieszczanie w ustawie takiej regulacji wydaje się zbędne.

Po pierwsze, o odpowiedzialności międzynarodowej decyduje sam Trybunał w Strasburgu. Trybunał ten, co oczywiste, nie jest zaś związany przepisem ustawy krajowej wyłączającej odpowiedzialność państwa w określonej sytuacji.

Po drugie, przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie wymaganej przez prawo czynności jest jego bezprawność. Jeśli zatem wykonanie wyroku ETPC wymaga w świetle prawa polskiego aktywności ze strony uprawnionego, który nie skorzysta z przysługującego mu uprawnienia (np. do żądania wznowienia postępowania), to przesłanka bezprawności nie będzie spełniona. Niezależnie więc od art. 6 ust. 3 projektu Skarb Państwa nie będzie ponosił odpowiedzialności.

Należy w związku z tym ponownie rozważyć zasadność zamieszczania w projekcie regulacji zawartej w art. 6 ust. 3.

Współdziałanie organów państwa w procesie wykonywania orzeczeń ETPC

Rozdział 3 projektu określa reguły współdziałania organów w procesie wykonywania wyroków i postanowień ETPC. Rozdział ten w powiązaniu z rozdziałem 5 mieć będzie kluczowe znaczenie dla zapewnienia efektywności wykonywania orzeczeń strasburskich, dlatego powinien on zostać uregulowany ze szczególną dokładnością i precyzją. Zaprojektowane regulacje budzą pewne wątpliwości.

Po pierwsze, niejasna jest definicja organu wiodącego w sprawie wykonania orzeczenia ETPC (art. 9 ust. 2 i ust. 4 projektu). Organem wiodącym ma być albo „minister właściwy ze względu na rodzaj stwierdzonego naruszenia Konwencji” albo

„gdy sprawa należy do wyłącznej kompetencji innego organu lub podmiotu wykonującego zadania publiczne – ten organ lub ta organizacja”. W razie wątpliwości organ wiodący ma wskazać Minister Spraw Zagranicznych, „uwzględniając rodzaj stwierdzonych naruszeń Konwencji oraz posiadanie przez organ najdalej idących kompetencji do zainicjowania działań w celu wykonania wyroku lub decyzji Trybunału”.

Projektowane przepisy przewidują dwa stosunkowo ogólne kryteria określania właściwości organu wiodącego, tj. kryterium rodzaju stwierdzonego naruszenia EKPC oraz kryterium posiadania najdalej idących kompetencji. Żadne z tych pojęć nie zostało zdefiniowane, ani nie ma ugruntowanego znaczenia w doktrynie prawniczej. Może to prowadzić do sporów kompetencyjnych.

Niespójna jest terminologia użyta w art. 9 ust. 2 projektu, wyróżniająca aż cztery kategorie organów wiodących: ministra (co nie budzi wątpliwości), „inny organ”, „inny podmiot wykonujący zadania publiczne” oraz „tę organizację”. W szczególności wątpliwe jest, co projektodawca miał na myśli pisząc o „tej organizacji” w sytuacji, gdy we wcześniejszej części zdania mowa jest o „innym podmiocie”.

Po drugie, dostrzegając, że kompetencja Ministra Spraw Zagranicznych, o której mówi art. 9 ust. 4 projektu, pozwalająca Ministrowi na wskazanie organu wiodącego ma wyłącznie charakter koordynujący² i nie jest równoznaczna z przyznaniem mu kompetencji do wydawania wiążących dyspozycji niezależnym od niego organom (co mogłoby budzić wątpliwości konstytucyjne), zaznaczenia wymaga, że celowym byłoby doprecyzowanie, iż skorzystanie przez Ministra z powyższej kompetencji nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej. Jest to istotne, ponieważ organem wiodącym może być także organ władzy sądowniczej.

Analogiczne zastrzeżenie należy poczynić w odniesieniu do art. 27 projektu, który przewiduje, że w razie niewykonania wyroku ETPC w terminie dwuletnim, Minister

² Na co wskazuje określony w art. 1 cel projektowanej ustawy, tj. określenie sposobu koordynacji współdziałania organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne w procesie wykonywania orzeczeń ETPC.

Spraw Zagranicznych „zawiadamia Prezesa Rady Ministrów, który wskazuje lub rekomenduje organowi wiodącemu szczególne środki indywidualne lub środki generalne mające na celu wykonanie wyroku oraz terminy ich podjęcia”. W przypadku, gdy organem wiodącym będzie sąd (np. SN jako organ sprawujący nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów powszechnych), wydawanie mu rekomendacji i wyznaczenie mu terminów przez Prezesa Rady Ministrów byłoby niezgodne z art. 173 i 176 Konstytucji. W takim przypadku albo należałoby doprecyzować, że działanie Premiera nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej, ewentualnie można by określić odrębną procedurę sygnalizowania niewykonania orzeczeń ETPC w przypadku, gdy wykonanie zależy od sądu.

Po trzecie, w celu zapewnienia efektywności projektowanej ustawy rozważyć można niejako „domknięcie” opisanej procedury, poprzez doprecyzowanie konsekwencji ewentualnej odmowy podjęcia działań przez wskazany przez MSZ organ wiodący. W tym zakresie rozważenia wymaga w szczególności wprost wskazanie w ustawie na już obecnie istniejące kompetencje Prezesa Rady Ministrów względem podległych mu organów i jednostek.

Przyznanie Ministrowi Spraw Zagranicznych kompetencji do żądania przedstawienia akt sprawy

Opiniowany projekt przyznaje Ministrowi Spraw Zagranicznych kompetencję do żądania przedstawiania akt sprawy lub niezbędnych informacji „w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka” w postępowaniu administracyjnym (art. 36 projektu dodający art. 73a k.p.a.), podatkowym (art. 37 projektu dodający art.178a Ordynacji podatkowej), karno-skarbowym (art. 39 projektu dodający art. 114ba k.k.s.), sądowo-administracyjnym (art. 40 projektu dodający art. 40 § 6a p.p.s.a.) i przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 41 projektu modyfikujący brzmienie art. 59 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega i rozumie potrzebę zapewnienia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych dostępu do akt sprawy, na tle której została wniesiona przeciwko Polsce skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uprawnienia ministra w tym zakresie powinny zostać jednak skonstruowane w sposób proporcjonalny do celu, jakim jest zapewnienie profesjonalnej reprezentacji państwa polskiego przed ETPC³.

W tym kontekście kompetencja Ministra Spraw Zagranicznych wydaje się być ujęta zbyt szeroko, ponieważ:

- 1) obejmuje zarówno akta sprawy zakończonej, jak i sprawy w toku, co potencjalnie stwarza możliwość pośredniego wywierania wpływu przez organ władzy wykonawczej na przebieg sprawy sądowej. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono, czemu ma służyć dostęp do akt sprawy w toku;
- 2) nie określa terminu na zwrot akt. W przypadku sprawy w toku może prowadzić to do opóźnienia postępowania, bo organ czy sąd nie będzie w stanie wykonywać czynności, gdy akta będą znajdować się w ministerstwie. W przypadku sprawy zakończonej może to utrudniać lub nawet uniemożliwiać wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, np. skargi o wznowienie czy skargi nadzwyczajnej;
- 3) przesłanka wykonywania zadań związana z reprezentowaniem RP przed ETPC umożliwiać będzie ministrowi żądanie akt nie tylko w sprawach, w których strona wniosła skargę do Trybunału, ale także w sprawach, w których żadna ze stron nie wniosła skargi do ETPC. „Zadaniem związanym z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka” może być nie tylko wykonywanie czynności w konkretnej sprawie przed ETPC, ale także czynności innego rodzaju, choćby pośrednio związane z reprezentacją przed Trybunałem, jak chociażby prowadzenie prac analitycznych, co stwarza pewne pole do nadużyć.

³ Zob. wyrok ETPC z 9 lutego 2012 r. w sprawie Kinský przeciwko Czechom, § 98-99 oraz wyrok TK z 14 października 2015 r., Kp 1/15.

Pragnę odnotować, że zgodnie z orzecznictwem TK „żądanie przesłania akt spraw sądowych, które obrazują przebieg postępowania, powoduje wkroczenie w dziedzinę podstawowej działalności sądów” (wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15). W wyroku tym Trybunał krytycznie odniósł się do przepisu umożliwiającego Ministrowi Sprawiedliwości żądanie wydania akt spraw sądowych. Stwierdził m.in., że „przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądowym, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sądowniczej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej”.

W konsekwencji kompetencja MSZ do żądania akt sprawy sądowej powinna zostać zawężona do tego, co konieczne dla zapewnienia profesjonalnej reprezentacji RP przed ETPC: dotyczyć co do zasady tylko akt sprawy zakończonej, związanej bezpośrednio ze skargą do Trybunału i być ograniczona wyraźnym terminem na zwrot akt do sądu. Nie wydaje się konieczne zapewnienie Ministrowi Spraw Zagranicznych prawa do żądania akt spraw w toku. W wyjątkowych przypadkach, gdy Trybunał orzeka w sprawie skargi dotyczącej postępowania przed organem krajowym w toku, ministrowi powinna wystarczyć możliwość wystąpienia do sądu z wnioskiem o udostępnienie informacji na temat stanu sprawy (w tym skanów konkretnych dokumentów), względnie możliwość zapoznania się z aktami sprawy w siedzibie sądu.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na oczywistą omyłkę w art. 41 projektu, który dokonuje zmiany nieobowiązującej ustawy. Postępowanie przed TK uregulowane jest obecnie w ustawie z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴. Zasady dostępu do akt sprawy uregulowane są w art. 74 tej ustawy.

Obowiązek sprawozdawczy wobec RPO oraz przyznanie RPO uprawnienia do formułowania zaleceń lub propozycji

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

Art. 31 ust. 2 projektu stanowi, że sprawozdanie z wykonania orzeczeń ETPC przyjęte przez Radę Ministrów przekazuje się Sejmowi i Senatowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich i podaje do wiadomości publicznej. Udział RPO w tej procedurze nie wiąże się z żadnymi konkretnymi zadaniami, dlatego wskazane jest jej doprecyzowanie, np. poprzez umożliwienie Rzecznikowi wyrażenia opinii na temat sprawozdania przed jego przyjęciem przez Radę Ministrów. Tym sposobem decyzja rządu w przedmiocie przyjęcia sprawozdania miałaby mocniejsze podstawy merytoryczne w opinii fachowego organu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

Art. 31 ust. 3 projektu upoważnia RPO – na równi z Sejmem i Senatem – do kierowania do organów wiodących lub do MSZ „zaleceń lub propozycji”. Rozwiązanie to nie jest konieczne, gdyż możliwość taką już obecnie stwarzają przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, wskazując jednocześnie na obowiązek współdziałania organów, organizacji lub instytucji, do których zwróci się Rzecznik.

Wznowienie postępowania na podstawie wyroku ETPC

W obecnym stanie prawnym wyrok ETPC może stanowić podstawę wznowienia postępowania jedynie w sprawach karnych (art. 540 § 3 k.p.k.) i sądowno-administracyjnych (art. 272 § 3 p.p.s.a.). Brak natomiast analogicznych podstaw do wznowienia postępowania w sprawach administracyjnych oraz w sprawach cywilnych.

W związku z tym pragnę wskazać na zasadność uzupełnienia opiniowanego projektu o nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego o przepis umożliwiający wznowienie postępowania na podstawie wyroku ETPC, przykładowo wykorzystując formułę z przywołanych art. 540 § 3 k.p.k. i art. 272 § 3 p.p.s.a.: „gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską”.

W odniesieniu do wprowadzenia analogicznej regulacji do Kodeksu postępowania cywilnego, wskazać należy na konieczność oceny przez ustawodawcę, czy takie rozwiązanie – które niewątpliwie stanowiłoby wyjątek od zasady prawomocności

orzeczeń sądowych i ochrony praw nabytych stron procesu cywilnego – nie stanowiłoby nieproporcjonalnej ingerencji w zasadę pewności prawa⁵.

Podsumowanie

Niezależnie od wskazanych wyżej uwag, opiniowany projekt należy ocenić pozytywnie – jako krok w dobrym kierunku, wypełniający lukę, jaką jest brak kompleksowo uregulowanej procedury wykonywania orzeczeń ETPC. Tym niemniej, w celu zapewnienia adekwatnych rozwiązań krajowych służących efektywnemu i terminowemu wykonywaniu wyroków ETPC, zasadne jest uwzględnienie przez projektodawcę ww. uwag⁶.

⁵ Zob. uchwała SN(7) z 30.11.2010 r., III CZP 16/10, OSNC 2011, nr 4, poz. 38, a także M. Ziółkowski, Wyrok ETPCz jako podstawa wznowienia postępowania cywilnego, EPS 2011, nr 9, w którym autor stając na stanowisku, że EKPC i Konstytucja RP „nie gwarantują prawa podmiotowego, które zobowiązywałyby prawodawcę do uzupełnienia cywilnego mechanizmu procesowego na podobieństwo rozwiązania przyjętego w procedurze karnej lub sądownoadministracyjnej”, wskazuje z jednej strony na sytuacje, w których – w jego ocenie – już obecnie dopuszczalne jest wznowienie postępowania cywilnego w sytuacji naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, a jednocześnie wskazuje na zasadność wprowadzenia do ustawy procesowej przepisów rozstrzygających o skutkach orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla procesu cywilnego (s. 5 i 11). Por. też wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 9 kwietnia 2024 r. w sprawie C-582/21.

⁶ Jednocześnie RPO dostrzega, że część z zasygnalizowanych uwag została już dostrzeżona przez resort spraw zagranicznych, o czym świadczy przebieg dyskusji podczas ostatniego spotkania Zespołu ds. ETPC, w którego posiedzeniu uczestniczył przedstawiciel Rzecznika.