



Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych
do spraw postępowań przed Europejskim
Trybunałem Praw Człowieka
Agnieszka Kozińska-Makowska

Warszawa, 25 marca 2025 r.

Sprawozdanie z posiedzenia Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹, które odbyło się w dniu 16 grudnia 2024 r.

Spotkaniu przewodniczyła Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Agnieszka Kozińska-Makowska („Pełnomocnik”), która przypomniała, że ostatnie posiedzenie Zespołu w roku jest posiedzeniem szczególnym, na które od 2012 r. zapraszani są przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmującymi się problematyką ochrony praw człowieka oraz przedstawiciele samorządów prawniczych. Celem spotkania w takiej rozszerzonej formule jest wspólna refleksja nad najważniejszymi zagadnieniami dotyczącymi wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPC”, „Trybunał”) oraz priorytetowymi kierunkami działań na przyszłość.

I. Informacja o bieżącej działalności Pełnomocnika.

- **Prezentacja wstępnych danych statystycznych za 2024 r.**

Pełnomocnik przedstawiła wstępne dane statystyczne za 2024 r. (według stanu na dzień 13 grudnia 2024 r.). Ostateczne dane będą dostępne dopiero po opublikowaniu raportów rocznych przez Trybunał i Komitet Ministrów Rady Europy.

Nowe skargi. W 2024 r. zakomunikowane zostały 262 nowe skargi. To zdecydowanie mniej niż w 2023 r. (421 nowych skarg) i wydaje się, że liczba nowych komunikacji utrzyma się też poniżej poziomu z 2022 r. (337 skarg) i 2021 r. (277 skarg).

Odnosnie do przedmiotu nowych skarg, niezmiennie od lat najwięcej (139) dotyczy problemu przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych - cywilnych (83 skargi) i karnych (56). Ponadto, 35 skarg dotyczyło różnych aspektów związanych z praworządnością (m.in. 26 - delegacji sędziowskich i asesorów sądowych, 8 - postępowań przed Izbą Dyscyplinarną SN w stosunku do przedstawicieli zawodów prawniczych), 12 skarg dotyczyło różnych aspektów praw osób LGBTI (w tym 10 skarg - dot. odmowy zarejestrowania związku małżeńskiego par jedнопłciowych zawartego za granicą, jedna - kwestii podatku od spadków i darowizn oraz jedna - praw rodzicielskich rozwiedzionej matki), 11 skarg dotyczyło różnych aspektów prawa do swobody wypowiedzi, 9 skarg dotyczyło inwigilacji przy użyciu systemu Pegasus, 8 skarg dotyczyło kontroli osobistych osadzonych (przy czym dotyczą one stanów faktycznych sprzed wprowadzenia w 2023 r. zmian w k.k.w. oraz ewidencjonowania kontroli osobistych w sierpniu 2024 r., które to środki pozwoliły na zamknięcie w 2024 r. nadzoru nad wykonywaniem wyroków dotyczących tego problemu).

Liczba orzeczeń wydanych przez Trybunał i notyfikowanych rządowi wyniosła 124 (wg stanu na dzień 13 grudnia 2024 r.), na co złożyło się 35 wyroków i 89 decyzji. Ogólna liczba

¹ Powołanego Zarządzeniem nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. z późniejszymi zmianami.

orzeczeń wykazuje nadal tendencję wzrostową w stosunku do sytuacji sprzed kilku lat, jednocześnie utrzymując się na podobnym poziomie jak w 2023 r. (121). Również liczba wyroków (35) utrzymała się na podobnym poziomie jak w dwóch poprzednich latach (w 2023 r. - 33, w 2022 r. - 34, natomiast w 2021 r. - 23 wyroki). Wszystkie wyroki wydane w 2024 r., podobnie jak w roku ubiegłym, stwierdzały co najmniej jedno naruszenie Konwencji. Odnosząc się do decyzji, z liczby 89 notyfikowanych przez Trybunał do dnia 13 grudnia 2024 r., 50 dotyczyło zatwierdzenia ugód (28) lub deklaracji jednostronnych (22). Łącznie z wyrokami składają się one na orzeczenia niekorzystne dla rządu - takich orzeczeń było łącznie 85. Trybunał wydał również 39 orzeczeń pozytywnych. Składały się na nie decyzje o niedopuszczalności skargi (21) oraz o skreśleniu skarg z listy skarg z przyczyn formalnych (18). W tym zakresie negatywny trend utrzymuje się od czterech lat, konsekwentnie się pogłębiając: w 2023 r. stosunek orzeczeń pozytywnych do negatywnych wyniósł 38 do 81, w 2022 r. - 44 do 64, w 2021 r. - 29 do 67, a w 2020 r. - 25 do 36. W 2019 r. było natomiast 51 orzeczeń pozytywnych i 46 negatywnych.

Orzeczenia wykonane. W 2024 r. Komitet Ministrów RE zamknął nadzór nad wykonywaniem 59 orzeczeń Trybunału. W tej liczbie znajduje się 40 wyroków i 19 decyzji zatwierdzających ugodę. To prawie dwukrotnie więcej wykonanych wyroków niż w roku ubiegłym (50 wykonanych orzeczeń, w tym 23 wyroki i 27 decyzji) i więcej niż w latach 2019-2022 (2022 r. - 26 orzeczeń, w tym 4 wyroki i 22 decyzje, 2021 r. - 35 orzeczeń, w tym 10 wyroków i 25 decyzji, 2020 r. - 31, 2019 r. - 41). Aczkolwiek w większości zamknięte zostały wyroki w sprawach powtarzalnych, w których wykonane zostały środki indywidualne, natomiast nadal konieczne są działania celem pełnego wdrożenia środków generalnych, które badane będą nadal przez Komitet Ministrów RE w ramach tzw. wyroku wiodącego dla danego problemu (jak np. w przypadku wyroku *Burza p. Polsce*, będącego wiodącym w sprawach dotyczących przewlekłego stosowania tymczasowego aresztu - piętnaście wyroków powtarzalnych zostało natomiast zamkniętych). Pełnomocnik podkreśliła jednocześnie, że dużym sukcesem było całkowite zamknięcie grupy spraw dotyczących kontroli osobistych osadzonych (grupa *Milka*), w którym to przypadku Komitet Ministrów RE uznał, że zarówno środki indywidualne, jak i generalne, zostały wdrożone.

Sprawy w wykonywaniu. Na dzień 13 grudnia 2024 r. liczba orzeczeń ETPC w sprawach polskich znajdujących się w procedurze nadzoru nad wykonywaniem sprawowanym przez Komitet Ministrów RE wynosiła 136 (w tym 107 wyroków i 29 decyzji zatwierdzających ugody). W 2023 r. na koniec roku w procesie wykonywania pozostawało 127 orzeczeń, w tym 111 wyroków i 16 decyzji, w 2022 r. - 125 orzeczeń, w tym 106 wyroków i 19 decyzji, w 2021 r. - 97 orzeczeń, w tym 78 wyroków i 19 decyzji, a na koniec 2020 r. - 89 orzeczeń, w tym 72 wyroki i 17 decyzji. Dla porównania jednak, w 2011 r. przed Komitetem Ministrów RE zawisłych było ponad 900 orzeczeń.

Do dnia 13 grudnia 2024 r. do Komitetu Ministrów RE wpłynęło łącznie 5 komunikacji na podstawie Reguły 9 ust. 2 Regulaminu Komitetu Ministrów (o 12 mniej niż w roku ubiegłym). Dotyczyły one spraw praworządnościowych, aborcyjnych, migracyjnych oraz tajnych więzień CIA.

- **Sprawy zakomunikowane Rządowi w IV kwartale 2024 r.**

Pełnomocnik poinformowała, że w okresie od 1 października 2024 r. do 13 grudnia 2024 r. Trybunał zakomunikował Rządowi RP 100 nowych skarg. Dotyczyły one w zdecydowanej większości przewlekłości postępowań cywilnych i karnych (79), ponadto 8 skarg dotyczyło skazania za pomówienie, 5 skarg dot. przewlekłości postępowań administracyjnych, 2 skargi dot. warunków osadzenia w związku z zastosowaniem reżimu więźnia niebezpiecznego, jedna skarga dot. warunków w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w Lesznawoli (aspekt leczenia), jedna skarga dot. zarzutu naruszenia art. 9 (wolność myśli, sumienia i wyznania) i

10 (wolność wyrażania opinii) Konwencji w kontekście znieważenia pomnika papieża, jedna skarga dot. zarzutu naruszenia art. 10 w zw. z rozlaniem w ramach protestu piwa określonej marki, jedna skarga dot. zarzutu naruszenia art. 10 oraz art. 6 ust. 1 i 13 Konwencji w kontekście dostępu do Sejmu z uwagi na odmowę odnowienia przepustki prasowej, jedna skarga dot. kontaktów z dorosłą siostrą z niepełnosprawnością oraz jedna skarga dot. wolności zgromadzeń.

- **Orzeczenia wydane lub notyfikowane w IV kwartale 2024 r.**

W okresie od 1 października do 13 grudnia 2024 r. Trybunał notyfikował 18 orzeczeń wydanych w sprawach polskich, w tym 4 wyroki i 14 decyzji, obejmujących łącznie 73 skargi.

Odnosnie do decyzji, 5 z nich to ugody (obejmujące łącznie 52 skargi), 3 to decyzje zatwierdzające deklaracje jednostronne (obejmujące 15 skarg), 3 decyzje stwierdzały niedopuszczalność skargi, w tym dwie z uwagi na oczywistą bezzasadność i jedna z uwagi na nadużycie prawa do skargi. 3 decyzje dotyczyły skreślenia sprawy z listy skarg z uwagi na zaprzestanie popierania skargi przez skarżącego.

Trzy z czterech nowych wyroków dotyczyły przewlekłości postępowań – wyrok *Leśniewski p. Polsce* z dnia 10 października 2024 r. dot. naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji z uwagi na przewlekłość postępowania karnego (20 lat i 3 miesiące w dwóch instancjach), wyrok *Strzałkowski p. Polsce* (również z dnia 10 października 2024 r.) dot. przewlekłości postępowania cywilnego (6 lat i 7 miesięcy w dwóch instancjach), natomiast wyrok *Kiełb p. Polsce* z dnia 12 grudnia 2024 r. dot. przewlekłości postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego (18 lat i 4 miesiące w czterech instancjach, tj. przed dwoma instancjami organów administracyjnych i dwoma instancjami sądów administracyjnych). Wszystkie ww. wyroki zostały wydane przez komitet trzech sędziów Trybunału i są ostateczne. Dodatkowo Trybunał wydał w dniu 14 listopada 2024 r. jeden wyrok w składzie Izby siedmiu sędziów, w sprawie *Zakrzewski p. Polsce*, która dotyczyła orzeczenia surowszej kary po uchyleniu wyroku skazującego przez Sąd Najwyższy (naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji – prawo do rzetelnego procesu). Ten wyrok nie jest jeszcze ostateczny,

- **Pozostałe informacje.**

Nowa sędzia ETPC z ramienia Polski. W tym punkcie agendy Pełnomocnik poinformowała o wyborze w dniu 1 października 2024 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy pani Anny Adamskiej-Gallant na sędzię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z ramienia Polski i o objęciu przez nią tego urzędu w dniu 16 grudnia 2024 r. Sędzia Adamska-Gallant zastąpiła na tym stanowisku sędziego Krzysztofa Wojtyczka, który sprawował ten urząd od dnia 1 listopada 2012 r.

Projekt ustawy o wykonywaniu orzeczeń ETPC. Pełnomocnik poinformowała, że wstępny projekt ustawy został przygotowany w MSZ, w konsultacji z Ministerstwem Sprawiedliwości. W tygodniu poprzedzającym posiedzenie Zespołu MSZ przesłało do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wnioski o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych rządu, co powinno nastąpić jeszcze w 2024 r. Kolejnym etapem będą uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje publiczne (I kwartał 2025 r.).

Pełnomocnik przypomniała, że idea opracowania ustawy powstała na kanwie problemów z praworządnością w Polsce, jednak w zrozumiałym sposób jej przepisy będą miały charakter ogólny. Projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie bowiem ustawowego mechanizmu koordynacji wykonywania orzeczeń ETPC w sprawach polskich, który będzie w stanie odpowiedzieć na nadrzędne problemy związane z wykonywaniem wyroków ETPC w Polsce, czyli dużą liczbę orzeczeń niekorzystnych dla rządu oraz długi okres ich wykonywania. Ich przyczyną są najczęściej problemy z doprowadzeniem do szybkiej, wystarczającej i trwałej

zmiany praktyki i/lub zmiany legislacji krajowej, co z kolei często wynika 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 (Ministra Spraw Zagranicznych) do wskazywania właściwych działań i podmiotów odpowiedzialnych za ich podjęcie. Założeniem ustawy jest zatem doprowadzenie do bardziej precyzyjnego zdefiniowania obowiązków i współpracy między poszczególnymi organami krajowymi w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC, a także zobowiązanie wszystkich organów władzy publicznej do współdziałania na rzecz wykonania wyroków. Odnośnie do Zespołu ds. ETPC, Pełnomocnik wskazała, że planowane jest jego zachowanie w formie ciała opiniodawczo-doradczego organu koordynującego proces wykonywania o rozszerzonym w stosunku do obecnego składzie, wychodzącym poza administrację rządową (co będzie odzwierciedleniem wieloletniej praktyki). Nie będzie jednak stanowił podstawy mechanizmu koordynacji. Zespół, zgodnie ze swoją opiniodawczo-doradczą rolą, będzie miał możliwość proponowania właściwych środków indywidualnych lub generalnych do podjęcia przez organ wiodący w celu wykonania określonego orzeczenia.

Wizyta Prezesa ETPC, Marko Bošnjaka, w Polsce. Wizyta odbyła się w dn. 8-10 grudnia 2024 r. na zaproszenie Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego. Prezes odbył spotkania z Prezesem RM Donaldem Tuskiem, Ministrem SZ Radosławem Sikorskim, Ministrem Sprawiedliwości Adamem Bodnarem i Rzecznikiem Praw Obywatelskich Marcinem Wiąckiem. Prezesowi towarzyszył sędzia ETPC z ramienia Polski, Krzysztof Wojtyczek. 10 grudnia 2024 r. Prezes Bošnjak był gościem XV Warszawskiego Seminarium Praw Człowieka, na którym wygłosił wystąpienie otwierające, poświęcone roli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Trybunału we wzmacnianiu instytucji demokratycznych.

XV Warszawskie Seminarium Praw Człowieka. Najnowsza, piętnasta edycja Warszawskiego Seminarium Praw Człowieka, tradycyjnie organizowanego przez MSZ - Pełnomocnika ds. postępowań przed ETPC i poświęconego różnym aspektom ochrony praw człowieka w kontekście standardów ustanowionych Europejską Konwencją Praw Człowieka i orzecznictwem Trybunału, odbyła się w dniu 10 grudnia 2024 r. Motywem przewodnim Seminarium była Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka we wzmacnianiu instytucji demokratycznych. Seminarium wpisywało się w obchody 75. rocznicy utworzenia Rady Europy i 65. rocznicy rozpoczęcia działalności przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i zostało wpisane do kalendarza wydarzeń Rady Europy. Na konferencję złożyły się cztery panele tematyczne: (1) rola niezależnego sądownictwa jako kluczowego komponentu ustroju demokratycznego, (2) gwarancje demokratycznego procesu tworzenia prawa, (3) udział społeczeństwa w funkcjonowaniu demokracji i (4) gwarancje demokratycznej debaty publicznej. Udział w charakterze prelegentów wzięli, obok Prezesa ETPC, między innymi także Przewodnicząca Komisji Weneckiej Claire Bazy Malaurie oraz nowowyzbrana sędzia ETPC z ramienia Polski, Anną Adamską-Gallant. Pełnomocnik podziękowała również uczestnikom posiedzenia Zespołu za ich liczny udział w Seminarium, także w charakterze panelistów i moderatorów.

Posiedzenie Podkomisji stałej ds. wykonywania przez Polskę wyroków ETPC oraz TSUE. Pełnomocnik poinformowała, że w dniu 5 grudnia 2024 r. uczestniczyła w posiedzeniu ww. podkomisji sejmowej, którego przedmiotem było rozpatrzenie Raportu z wykonywania wyroków ETPC przez Polskę za 2023 r. Przypomniała w tym kontekście, że posiedzenia właściwych komisji parlamentu poświęcone rozpatrzeniu raportów rocznych są niezmiernie ważne, ponieważ mimo że MSZ pełni rolę koordynującą proces wykonywania orzeczeń oraz rolę reprezentacyjną względem zewnętrznego organu nadzorującego, jakim jest Komitet Ministrów Rady Europy, to dla sprawnego wykonywania orzeczeń Trybunału niezmiernie istotna jest współpraca władzy wykonawczej z władzą ustawodawczą i sądowniczą. Rola parlamentu jest tutaj kluczowa. Podkreśliła również wagę utworzenia w bieżącej kadencji

Sejmu stałej podkomisji zajmującej się m.in. wykonywaniem orzeczeń ETPC, co stanowi pozytywny sygnał, świadczący o wzmocnieniu zaangażowania Sejmu w tym obszarze. To zaangażowanie podkreśla także udział Przewodniczącej podkomisji, pani Iwony Karolewskiej, w posiedzeniu Zespołu ds. ETPC.

II. Informacja na temat ostatniego posiedzenia KMRE poświęconego nadzorowi nad wykonywaniem wyroków ETPC

W agendzie posiedzenia Komitetu Ministrów RE poświęconego nadzorowi nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które odbyło się w dniach 3-5 grudnia 2024 r. w Strasburgu, znalazły się dwie grupy wyroków w sprawach polskich – *Al Nashiri p. Polsce* i *Abu Zubaydah p. Polsce*, dotyczące tzw. tajnych więzień CIA oraz grupa *Beller p. Polsce*, dotycząca przewlekłości postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych. Żadna z ww. grup nie została poddana w debacie.

W decyzji przyjętej w sprawach *Al Nashiri* i *Abu Zubaydah*, Komitet Ministrów RE m.in.:

- w zakresie gwarancji dyplomatycznych od Stanów Zjednoczonych odnotował pozytywnie dotychczasowe starania władz polskich oraz zachęca do kontynuowania dialogu ze stroną amerykańską;
- w zakresie śledztwa krajowego pozytywnie odnotował przekazanie Sekretariatowi RE kopii jawnej części postanowienia krajowej prokuratury z dn. 30 listopada 2020 r. o częściowym umorzeniu śledztwa, wskazując jednocześnie, że na jego podstawie nie jest możliwe dokonanie oceny czy zostały podjęte wszystkie możliwe środki celem ustalenia, zgodnie z krajowym standardem dowodowym, zaistnienia faktów udowodnionych wcześniej przez ETPC (chodzi o fakt funkcjonowania tajnego ośrodka CIA na terenie Polski, transferu skarżących do i z Polski, ich tajnego przetrzymywania na terytorium Polski oraz poddania ich na tym terytorium złemu traktowaniu). Władze polskie zostały wezwane do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień w ww. zakresie;
- w zakresie wzmocnienia demokratycznego nadzoru nad służbami specjalnymi władze polskie zostały wezwane do wyjaśnienia przyczyn braku skuteczności tego nadzoru w okolicznościach niniejszej sprawy (chodzi o nieskuteczne śledztwo Komisji Sejmowej ds. służb specjalnych z 2005 r. ws. istnienia na terytorium Polski tajnych ośrodków CIA) oraz przedstawienia informacji nt. środków mających zapobiegać podobnym sytuacjom w przyszłości;
- z zainteresowaniem odnotował informację o fakcie systematycznego wysyłania przez decydentów wysokiego szczebla komunikatu o znaczeniu przestrzegania praw człowieka w działalności służb specjalnych oraz prowadzoną przez polskie władze refleksję nad znalezieniem właściwego formatu dla sygnału o braku tolerancji dla naruszeń praw człowieka, wzywając je do szybkiego jej zakończenia.

W decyzji przyjętej w grupie *Beller*, Komitet Ministrów RE m.in.:

- zauważył pozytywne trendy w odniesieniu do długości postępowań przed organami i sądami administracyjnymi i zachęcił władze do ich konsolidacji oraz do dalszego monitorowania skutków reform w procedurze administracyjnej i przed sądami administracyjnymi oraz do zbierania danych w tym zakresie;
- odnotował z zainteresowaniem prace nad kolejnymi zmianami legislacyjnymi mającymi na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowań administracyjnych, podjęte w wyniku oceny ex-post reformy Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r.; odnotował także zwiększenie budżetu i stanu kadrowego sądów administracyjnych oraz prowadzone przez NSA działania szkoleniowe których celem jest szybkie i zarazem profesjonalne rozpatrywanie spraw przez sądy administracyjne;

- jednocześnie zwrócił uwagę na potrzebę większej ilości informacji i danych umożliwiających dokonanie oceny funkcjonowania środków na przewlekłość postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych, w szczególności w świetle niskiego odsetka uwzględnionych roszczeń o przyznanie sumy pieniężnej przy uwzględnieniu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ oraz niski odsetek uwzględnianych skarg na przewlekłość postępowań przed sądami administracyjnymi;
- po raz kolejny wyraził zaniepokojenie brakiem możliwości oceny przez sądy krajowe całkowitej długości postępowań, tj. z uwzględnieniem długości postępowań przed organami administracyjnymi, i ponownie wezwał władze polskie do zastanowienia się, jak dostosować praktykę krajową do wymogów orzecznictwa Trybunału.

W obu decyzjach Komitet Ministrów RE poprosił o przedstawienie przez Polskę informacji, o których mowa w ich treści, do połowy 2025 r.

III. Informacja na temat aktualnych prac Rady Europy – Komitetu Sterującego ds. Praw Człowieka (CDDH) w zakresie rozwijania standardów ochrony praw człowieka

W tym punkcie Pełnomocnik przedstawiła prace następujących Grup redakcyjnych CDDH: ds. praw człowieka i środowiska (CDDH-ENV), pracującej nad raportem odnośnie zasadności przyjęcia instrumentu w zakresie uznania prawa człowieka do czystego środowiska, ds. praw człowieka i sztucznej inteligencji (CDDH-IA), która przygotowuje podręcznik na ten temat. Zreferowane zostały też prace Grupy redakcyjnej ds. wyeliminowania bezkarności za poważne naruszenia praw człowieka (CDDH-ELI).

IV. Wymiana poglądów podsumowująca 2024 r. w obszarze wykonywania wyroków ETPC oraz na temat priorytetów w zakresie wykonywania na 2025 r.

Podczas dyskusji podniesiona została **kwestia szkoleń z zakresu praw człowieka**, w tym na temat standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oferowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury („KSSiP”). Szkolenia dla asesorów i sędziów są jednym z kluczowych elementów działań edukacyjnych mających na celu zwiększenie wiedzy na temat standardów konwencyjnych, a w konsekwencji – ich prawidłowego stosowania w działalności orzeczniczej. W tym kontekście przedstawicielka Departamentu Wykonywania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości Urszula Kaczorowska, będąca wieloletnim wykładowcą KSSiP, zwróciła uwagę na niekorzystny trend znaczącego zmniejszenia liczby godzin takich szkoleń w programach dla asesorów. Przedstawicielka Krajowej Rady Sądownictwa Anna Dalkowska, wyraziła opinię wskazującą na potencjalny związek zmniejszenia liczby godzin szkoleń z praw człowieka z wykluczeniem dużej części wykładowców KSSiP z prowadzenia zajęć, przywołując swój przykład. W tym kontekście dyrektorka Departamentu ds. Równego Traktowania w KPRM, Anna Mazurczak, zwróciła jednak uwagę, że zasadne jest dobieranie wykładowców z różnych środowisk, informując jednocześnie, że ona sama została w bieżącym roku wykładowczynią KSSiP, jeszcze przed rozpoczęciem pracy w KPRM, jako praktyczka ze społeczeństwa obywatelskiego.

W odniesieniu do kwestii priorytetowych w obszarze wykonywania wyroków ETPC w 2025 r., przedstawicielka Fundacji Wolne Sądy, mecenas Sylwia Gregorczyk-Abram oraz przedstawicielka Naczelnej Rady Adwokackiej, mecenas Małgorzata Mączka-Pacholak, podniosły kwestię harmonogramu **wykonania wyroku pilotażowego *Wałęsa p. Polsce***, pytając się również o szczegóły procesu legislacyjnego mającego na celu wykonanie tego wyroku. Pełnomocnik wyjaśniła, że wnioskodawcą prac legislacyjnych w zakresie przywracania praworządności, w tym zamian mających na celu rozwiązanie problemów systemowych zidentyfikowanych przez Trybunał w wyroku pilotażowym w sprawie *Wałęsa*,

jest Ministerstwo Sprawiedliwości, które zna szczegóły oraz aktualny etap prac. W celu przygotowania odpowiednich zmian została przez MS powołana również Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury. MSZ przekazuje Trybunałowi (w ramach procedury pilotażowej) oraz Komitetowi Ministrów RE (w ramach procesu wykonywania wyroków) informacje nt. procedowanych zmian otrzymane z MS. W kontekście wykonywania wyroku *Wałęsa p. Polsce*, należy zwrócić uwagę, że procedura pilotażowa przed Trybunałem, zastosowana w omawianym wyroku, na mocy której postępowanie w podobnych skargach zostało odroczone w celu umożliwienia państwu rozwiązania problemów systemowych leżących u podłoża tych skarg, odbywa się niezależnie od procesu wykonywania wyroku *Wałęsa* i równoległe z nim. W procesie nadzoru Komitetu Ministrów RE nad wykonywaniem wyroków ETPC wyrok pilotażowy *Wałęsa p. Polsce* jest badany w ramach szerszej grupy wyroków dot. praworządności. W tym procesie informacje przekazuje się cyklicznie, w tym na prośbę Komitetu, który ocenia podjęte działania oraz może zalecać podjęcie innych. Bierze też naturalnie pod uwagę wszelkie oceny dokonane przez Trybunał w ramach procedury pilotażowej. We wrześniu 2024 r. grupa wyroków dot. praworządności w Polsce została poddana debacie na forum Komitetu, po której rząd został poproszony o przekazanie informacji na temat postępów w ich wykonywaniu oraz do ustosunkowania się do kwestii podniesionych w przyjętej przez Komitet decyzji do końca bieżącego roku (informacje te zostaną przekazane w terminie późniejszym, z uwagi na wyznaczenie przez Komitet Ministrów RE następnego badania wyroków dot. praworządności w Polsce dopiero na wrzesień 2025 r. i konieczność przekazania jak najbardziej aktualnych informacji przed tym terminem). Nie jest to zatem termin tożsamy z tym zakreślonym przez Trybunał w ramach procedury wyroku pilotażowego (tj. po przedłużeniu - 23 listopada 2025 r.), ale też cele tych procesów są nieco inne – Trybunał w świetle podjętych przez państwo działań celem rozwiązania zidentyfikowanych przez niego problemów systemowych zadecyduje o sposobie dalszego procedowania innych skarg zawisłych przed nim, a dotyczących tych samych problemów. Natomiast proces wykonywania wyroku przed Komitetem Ministrów RE ma na celu podjęcie wszystkich działań odpowiadających na źródło naruszenia (na poziomie ogólnym) oraz przywrócenie indywidualnej sytuacji skarżącego do stanu sprzed naruszenia lub naprawieniu konsekwencji tego naruszenia (na poziomie indywidualnym). Niezależnie jednak od procesu (pilotaż/wykonywanie), rząd jest zobowiązany do przedstawienia konkretnych informacji nt. przyjętych środków jesienią 2025 r.

Podczas wymiany poglądów z uczestnikami posiedzenia poruszona została również kwestia **ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka** (pytania ze strony Fundacji Wolne Sady, NRA, Amnesty International, a także Ministerstwa Sprawiedliwości). W odniesieniu do pytań o założenia do ustawy, Pełnomocnik poinformowała o jej głównych kierunkach we wcześniejszej części posiedzenia Zespołu oraz wskazała, że projekt zostanie wkrótce przekazany do konsultacji publicznych. Potwierdziła, że czas na konsultacje będzie dłuższy niż 7 dni (w odpowiedzi na obawy AI) i wyniesie 21 lub 30 dni. Wypowiadający się w dyskusji podnosili również kwestię wznowienia postępowań cywilnych po wyroku ETPC (NRA, MS), w szczególności w kontekście informacji o bardziej technicznym charakterze ustawy, odnoszącym się do koordynacji, a pomijającym tak ważne elementy wykonywania jak wznowienie postępowań. W tym kontekście Pełnomocnik przypomniła, że obecnie możliwość wznowienia po wyroku ETPC uregulowana jest w procedurze karnej (czyli np. postępowania dyscyplinarne, poprzez odwołanie do procedury karnej, są możliwe do wznowienia po orzeczeniu ETPC) i sądowo-administracyjnej. Natomiast odnośnie do procedury cywilnej wskazała, że w konsultacji z Ministerstwem Sprawiedliwości uregulowanie tej kwestii zostało pozostawione właściwej Komisji Kodyfikacyjnej. Zatem projekt ustawy o wykonywaniu ograniczy swój przedmiot do mechanizmu koordynacji.

V. Informacja właściwych resortów i innych podmiotów na temat planów dotyczących wykonania i postępów w realizacji poszczególnych orzeczeń ETPC

- Informacja nt. wykonywania wyroku *M.K. i inni p. Polsce* (skarga nr 40503/17, wyrok z dnia 23 lipca 2020 r.).

Na wstępie Pełnomocnik przypomniła, że w wyroku *M.K. i inni p. Polsce* Trybunał orzekł, że doszło do naruszenia art. 3 Konwencji w związku z wielokrotnym odmówieniem skarżącym możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym w Terespolu i, w związku z tym, narażeniem ich na ryzyko niehumanitarnego i poniżającego traktowania w państwie pochodzenia, a także do naruszenia art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji z uwagi na brak indywidualnego zbadania sytuacji skarżących oraz art. 13 Konwencji z uwagi na brak skutecznego środka odwoławczego, ponieważ wniesienie odwołania od decyzji o odmowie wjazdu do Polski nie ma skutku zawieszającego. Ponadto Trybunał stwierdził naruszenie art. 34 Konwencji z uwagi na niezastosowanie się do środka tymczasowego nałożonego przez Trybunał.

Co więcej, Trybunał stwierdził w wyroku, że sprawy skarżących stanowią egemplifikację szerszej polityki państwa polegającej na odmowie wjazdu cudzoziemcom przybywającym z Białorusi, niezależnie od tego, czy byli to wyraźnie migranci zarobkowi, czy też wyrażali obawę przed prześladowaniami. Zdaniem Trybunału polityka ta była realizowana w szczególności poprzez konsekwentną praktykę przeprowadzania bardzo krótkich wywiadów na granicy, podczas których kładziono nacisk na argumenty pozwalające na zakwalifikowanie ich do kategorii migrantów zarobkowych oraz przeinaczanie oświadczeń cudzoziemców w bardzo krótkich notatkach urzędowych, stanowiących wyłączną podstawę do odmowy wjazdu.

Podczas ostatniego badania sprawy *M.K. i inni* w marcu 2024 r., Komitet Ministrów RE przyjął decyzję, w której m.in. odnotował wprowadzenie specjalnego formularza w celu rozwiązania problemu błędnego rozumienia intencji cudzoziemców dotyczących ubiegania się o ochronę międzynarodową i poprosił o przekazanie informacji o jego treści; zasugerował dokonanie analizy nowelizacji z 2021 r. ustawy o cudzoziemcach oraz nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony; ponaglił władze RP do niezwłocznego przekazania informacji nt. sposobu stosowania od 2021 r. uprawnień Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w zakresie pozostawienia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej bez rozpoznania oraz sposobu postępowania, gdy cudzoziemiec, który nielegalnie wjechał do Polski, wyrazi chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową; poprosił o dane statystyczne dot. cudzoziemców przybywających z Białorusi oraz wezwał do przedstawienia informacji na temat środków mających zaradzić problemowi braku skutku zawieszającego odwołania od decyzji o odmowie wjazdu. Kolejny raz Komitet zajmie się sprawą *M.K. i inni* w grudniu 2025 r.

Resortem właściwym merytorycznie w procesie wykonywania omawianego wyroku jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji i organy mu podległe. Na posiedzeniu Zespołu informację o stanie wykonywania środków generalnych, z uwzględnieniem kwestii podniesionych w decyzji Komitetu Ministrów RE, przedstawiła płk Iwona Przybyłowicz, Pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. ochrony praw człowieka. Poinformowała o braku przeszkód przekazania treści formularza oświadczenia o braku woli ubiegania się o ochronę międzynarodową Komitetowi Ministrów RE. Odnośnie do sugestii analizy pod kątem ewentualnej rewizji zmian w ustawach o cudzoziemcach i o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, przedstawicielka KGSG zwróciła uwagę na zmianę stanowiska Komisji Europejskiej spowodowanej zjawiskiem instrumentalizacji migracji przez Rosję i Białoruś, wskazując m.in. na komunikat KE z dnia 11 grudnia 2024 r., wspierający państwa członkowskie w walce z zagrożeniami hybrydowymi ze strony Rosji i Białorusi.

Przedstawiła założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który ma na celu stworzenie instrumentów prawnych, które będą służyć zapobieżeniu destabilizacji sytuacji wewnętrznej w Polsce i innych państwach UE, wynikającej z kreowania sztucznej presji migracyjnej przez państwa trzecie graniczące z Polską lub inne podmioty. Projekt wprowadza definicję pojęcia „instrumentalizacja migracji”, dodatkowe przesłanki pozbawienia statusu uchodźcy cudzoziemców, którzy stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, uchyli możliwość pozostawienia przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców uznaniowo wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej bez rozpoznania, jeśli wniosek ten został złożony przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu granicy zewnętrznej wbrew przepisom prawa, jako narzędzia niekompatybilnego z proponowanymi zmianami i zasadniczo niewykorzystywanego dotychczas przez ten organ, a także określi materialnoprawne podstawy czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (wystąpienie instrumentalizacji migracji, działania podejmowane w ramach instrumentalizacji przez państwo graniczące z RP, stanowiące poważne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, niezbędność ograniczenia dla ograniczenia/wyeliminowania tego zagrożenia, brak innych środków dla osiągnięcia tego celu). Projekt ustawy określa również postępowanie organu Straży Granicznej w indywidualnym przypadku, gdy cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie ochrony w okresie i miejscu obowiązywania czasowego ograniczenia, a należy do grup wrażliwych (m.in. małoletni bez opieki, kobiety ciężarne, osoby wymagające szczególnego traktowania, osoby zagrożone rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, z którego przybyły, obywatele państwa stosującego instrumentalizację).

Odnosząc się do kwestii danych statystycznych, przedstawicielka KGSG wyjaśniła, że stosowany przez SG system nie pozwala wygenerować danych według kraju, z którego bezpośrednio przybywa osoba wnioskująca o ochronę międzynarodową, w związku z czym przedstawiła dane dot. liczby cudzoziemców wnioskujących o ochronę w placówkach SG ochraniających polsko-białoruski odcinek granicy (do 15 grudnia 2024 r. - 3066 osób, w 2023 r. - 1187 osób, w 2022 r. - 1629 osób, w 2021 r. - 773 osoby), a także w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, z uwagi na fakt, że wielu cudzoziemców nie deklaruje chęci ubiegania się o ochronę na wjeździe, lecz składa wnioski na etapie późniejszym (do 15 grudnia 2024 r. - 980 osób, w 2023 r. - 993 osoby, w 2022 r. - 1479, w 2021 r. - 2527 osób).

Przedstawicielka KGSG poinformowała również, że w 2024 r., do 15 grudnia, odnotowano 30 277 prób nielegalnego przekroczenia i nielegalnych przekroczeń granicy (w 2023 r. - 26 057, w 2022 r. - 15 699, w 2021 r. - 39 645, w 2020 r. - 129, w 2019 r. - 20, w 2018 r. - 4).

Na koniec, odnosząc się do braku skutku zawieszającego odwołania od decyzji o odmowie wjazdu, KGSG wskazała, że zmiana w tym zakresie byłaby sprzeczna z prawem unijnym (art. 14 kodeksu granicznego Schengen wyraźnie stwierdza, że takie odwołanie nie ma skutku zawieszającego w stosunku do decyzji o odmowie wjazdu).

- **Informacja nt. wykonywania wyroku *Przybyszewska i inni p. Polsce* (skarga nr 11454/17, wyrok z dnia 12 grudnia 2023 r.).**

Pełnomocnik przypomniała, że w wyroku *Przybyszewska i inni p. Polsce* Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji z uwagi na brak jakiegokolwiek formy prawnego uznania i ochrony dostępnej dla par tej samej płci w Polsce. Treść wyroku nie pozostawia zatem wątpliwości co do źródła naruszenia, którym jest brak ram prawnych. To determinuje sposób wykonania wyroku, który powinien doprowadzić do stworzenia takich ram.

Poinformowała również, że od czasu wydania wyroku *Przybyszewska i inni* pojawił się kolejny wyrok, *Formela i inni p. Polsce*, z dn. 19 września 2024 r., który również podniósł kwestię braku zapewnienia przez Polskę konkretnych ram prawnych dla uznania i ochrony stabilnych

związków jedнопłciowych, a dotyczył odmowy transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa (w przypadku wyroku *Przybyszewska i inni* chodziło o odmowę przyjęcia oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński od par jedнопłciowych). Co ważne, wyrok *Formela i inni* został wydany przez Trybunał w składzie komitetowym, co oznacza, że Trybunał uznaje, że w tej kategorii spraw dysponuje ustaloną linią orzeczniczą. W wykonywaniu wyroki te tworzą grupę, w której wyrokiem wiodącym jest ten w sprawie *Przybyszewska i inni*.

Informację na temat działań na rzecz wykonania omawianego wyroku przedstawiła dyrektorka Departamentu ds. Równego Traktowania w KPRM, Anna Mazurczak oraz jej Zastępczyni, Milena Adamczewska-Stachura. Poinformowały, że w odpowiedzi na wynikające z wyroku zobowiązanie do wdrożenia ram prawnych dla funkcjonowania związków osób tej samej płci, w szczególności w obszarze praw i obowiązków osób w związkach partnerskich, ich sytuacji majątkowej, podatków, spadków i alimentów, Ministra do spraw Równości przygotowała projekt ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich (nr z wykazu prac legislacyjnych rządu - UD87) i projekt ustawy wprowadzającej ustawę o rejestrowanych związkach partnerskich (UD88).

Projekt ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich przewiduje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji związku partnerskiego, dostępnej dla par tej samej i różnej płci. W szczególności, mając na uwadze standard ochrony, o którym mowa w wyroku *Przybyszewska i inni*, ustawa definiuje prawa i obowiązki osób zawierających związki partnerskie (zobowiązanie do wzajemnego szacunku, lojalności, pomocy oraz współdziałania dla wspólnego dobra). Projekt ustawy przewiduje możliwość ustanowienia przez osoby w związku partnerskich wspólności majątkowej, a także obowiązek alimentacyjny po ustaniu związku partnerskiego. Z kolei projekt ustawy wprowadzającej zawiera przepisy nowelizujące inne akty prawne, tak aby osoby w związkach partnerskich miały dostęp do praw, o których mowa m.in. w wyroku *Przybyszewska i inni* (np. zrównanie pozycji podatkowej osoby w związku partnerskim, która zawarła umowę majątkowej wspólności partnerskiej, z osobami w związku małżeńskim pozostającymi we wspólności majątkowej, zwolnienie osób w związkach partnerskich od podatku od spadków, darowizn i czynności cywilnoprawnych).

Projekty obu ustaw zostały w połowie października 2024 r. przekazane do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Przedstawicielki KPRM podkreśliły, że z uwagi na społeczną doniosłość przedmiotu ustawy, zakres konsultacji był szeroki, a w ramach tego procesu wpłynęło bardzo dużo uwag (kilkanaście opinii organizacji pozarządowych i zawodowych, kilka tysięcy opinii indywidualnych), które są obecnie analizowane, równolegle z uwagami zgłoszonymi w ramach uzgodnień. Zgodnie z przyjętym harmonogram prac, planowane jest zakończenie rządowego procesu legislacyjnego do końca 2024 r.

Na koniec Pełnomocnik poinformowała uczestników posiedzenia, że wyrok w sprawie *Przybyszewska i inni p. Polsce* zostanie po raz pierwszy zbadany przez Komitet Ministrów RE podczas jego posiedzenia w czerwcu 2025 r.

VI. Sprawy różne

Pełnomocnik poinformowała członków Zespołu i pozostałych uczestników posiedzenia o oddelegowaniu od listopada 2024 r. na okres jednego roku polskiej sędzi, Joanny Hetnarowicz-Sikory, do Departamentu Wykonywania Wyroków ETPC w Sekretariacie RE, który zapewnia obsługę merytoryczną Komitetu Ministrów RE w formie ds. praw człowieka.

Agnieszka Kozińska-Makowska
Pełnomocnik Ministra