



Ministerstwo Spraw Zagranicznych

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

Warszawa, dnia 4 lipca 2025 r.

Sprawozdanie z posiedzenia Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹, które odbyło się w dniu 20 marca 2025 r.

Spotkaniu przewodniczyła Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Agnieszka Kozińska-Makowska („Pełnomocnik”).

I. Informacja o bieżącej działalności Pełnomocnika.

1. Informacja nt. ostatecznych danych statystycznych za 2024 r.

Nowe skargi. W 2024 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka („Trybunał”) zakomunikował Polsce **262 nowe skargi** – ok. 40% mniej niż w rekordowym w ostatnich latach 2023 r.

Niezmiennie od lat najwięcej nowych skarg dotyczy problemu przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych - cywilnych (83 skargi) i karnych (56). Inne widoczne grupy nowych skarg to: skargi dotyczące różnych aspektów związanych z praworządnością (35 skarg), dotyczące różnych aspektów praw osób LGBTI (12 skarg), skargi dotyczące różnych aspektów prawa do swobody wypowiedzi (11 skarg), skargi dotyczące kwestii możliwego stosowania kontroli operacyjnej przy użyciu systemu Pegasus (9 skarg), skargi dotyczące kontroli osobistych osadzonych (8 skarg, 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. W 2024 r. Trybunał wydał **137 orzeczeń** w sprawach polskich, w tym 35 wyroków (rozstrzygających 87 skarg) i 102 decyzje (rozstrzygające 302 skargi).

- Liczba **wyroków (35)** utrzymała się na podobnym poziomie jak w dwóch poprzedzających latach. Wszystkie wyroki stwierdzały co najmniej jedno naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zdecydowana większość (19) dotyczyła przewlekłości postępowań cywilnych i karnych, w dużo mniejszym stopniu administracyjnych i sądowo-administracyjnych (1). 5 wyroków stwierdzało nadmierną długość aresztu tymczasowego. 5 wyroków dot. różnych aspektów prawa do poszanowania życia prywatnego lub rodzinnego.
- Spośród **102 decyzji**: (i) 35 decyzji zatwierdzało ugody (w tym 2 decyzje zatwierdzały jednocześnie i ugodę, i deklarację jednostronną w stosunku do różnych współskarżących w ramach jednej skargi – w statystykach takie decyzje zaliczane są do ugód); (ii) 24 decyzje zatwierdzały deklarację jednostronną rządu; (iii) 24 decyzje stwierdzały niedopuszczalność skargi (w tym: 15 – z uwagi na oczywistą

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

bezzasadność skargi, 3 – z uwagi na niewykorzystanie krajowych środków odwoławczych; 2 – z powodu nadużycia prawa do skargi oraz po jednej decyzji z uwagi na niedopuszczalność *ratione materiae*, niedopuszczalność *ratione personae*, niedopuszczalność *ratione temporis* i niedopuszczalność z uwagi na brak statusu ofiary); (iv) 17 decyzji skreślało skargę z listy spraw z powodu zaprzestania popierania skargi przez skarżących; (v) 2 decyzje skreślały skargę z listy spraw z uwagi na załatwienie sprawy na poziomie krajowym lub w ramach innej skargi przed Trybunałem.

Mając na uwadze powyższe, stosunek orzeczeń pozytywnych dla rządu (wygrane wyroki, decyzje o niedopuszczalności oraz decyzje o skreśleniu z listy z przyczyn formalnych) do negatywnych (wyroki przegrane, decyzje zatwierdzające ugody i deklaracje jednostronne) ukształtował się w 2024 r. na poziomie 43 do 94.

Orzeczenia wykonane. W 2024 r. Komitet Ministrów RE zamknął nadzór nad wykonywaniem **59 orzeczeń** Trybunału, w tym 40 wyroków i 19 decyzji zatwierdzających ugody. Wykonanych zostało prawie dwukrotnie więcej wyroków niż w 2023 r., kiedy to na 50 wykonanych orzeczeń 23 stanowiły wyroki, jednak należy również zauważyć, że z 40 wykonanych w 2024 r. wyroków, 34 dotyczyły spraw powtarzalnych, w których wykonane zostały środki indywidualne, ale nadal konieczne jest kontynuowanie działań celem pełnego wdrożenia środków generalnych (w ramach wykonywania wyroku wiodącego dla danego problemu).

Sprawy w wykonywaniu. Na dzień 31 grudnia 2024 r. liczba orzeczeń ETPC w sprawach polskich znajdujących się w procedurze nadzoru nad wykonywaniem sprawowanym przez Komitet Ministrów RE wyniosła **147**, w tym 111 wyroków i 36 decyzji zatwierdzających ugody. Największą grupę spraw wymagających wykonania niezmiennie stanowią wyroki dotyczące przewlekłości – cywilnych (17), karnych (12) oraz administracyjnych i sądowno-administracyjnych (15). Widoczną grupą wyroków są też te dotyczące praworządności (11).

2. Sprawy zakomunikowane Rządowi w I kwartale 2025 r.

Pełnomocnik poinformowała, że w 2025 r., do dnia 19 marca, Trybunał zakomunikował rządowi **6 nowych skarg**. 5 z nich dotyczy kwestii emerytur byłych funkcjonariuszy PRL (dwie dodatkowo podnoszą problem związany z praworządnością, tj. nieprawidłowy skład Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego). Jedna skarga dot. ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości z uwagi na wpisanie jej do rejestru zabytków oraz przewlekłości postępowania administracyjnego.

Pełnomocnik otrzymała również z Trybunału informację o możliwości nałożenia środka tymczasowego w sprawie obywatela Tadżykistanu, skierowanej przeciwko Niderlandom i Polsce, ostatecznie jednak środek nie został nałożony w stosunku do Polski.

3. Orzeczenia wydane lub notyfikowane w I kwartale 2025 r.

W okresie od 1 stycznia do 19 marca 2025 r. Trybunał notyfikował **14 orzeczeń** w sprawach polskich, w tym 7 wyroków oraz 7 decyzji, obejmujących łącznie 28 skargi.

- Spośród **7 decyzji**: (i) 4 decyzje (obejmujące 13 skarg) zatwierdzały ugody – dwie z nich dotyczyły zarzutów związanych z praworządnością, jedna – przewlekłości postępowania cywilnego, jedna – kontroli osobistych osadzonego; (ii) 2 decyzje (obejmujące 6 skarg) zatwierdzały deklarację jednostronną – obie decyzje dotyczyły zarzutów związanych z praworządnością; (iii) 1 decyzja skreślała skargę z listy spraw z powodu zaprzestania popierania skargi przez skarżącego.

- Spośród **7 wyroków**: (i) 2 wyroki dotyczyły przewlekłości postępowań cywilnych (*Bona p. Polsce, Ręclawowicz p. Polsce*); (ii) 1 wyrok dotyczył rzetelności postępowania i prawa do obrony w kontekście przeprowadzenia rozprawy apelacyjnej w sprawie karnej mimo nieobecności skarżącego, który na dwa dni przed rozprawą trafił do szpitala i poinformował o tym sąd, który jednak nie usprawiedliwił nieobecności skarżącego z powodu braków formalnych, tj. nieprzedstawienia zaświadczenia biegłego sądowego (*Tobijański p. Polsce*); (iii) 1 wyrok (obejmujący 2 skargi) dot. naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego z uwagi na odmowę wystawienia zaświadczenia o zdolności do zawarcia małżeństwa z osobą tej samej płci za granicą i brak jakiegokolwiek innej formy prawnego uznania związków osób tej samej płci (*Szypuła i inni p. Polsce* – sprawa powtarzalna względem wyroku wiodącego *Przybyszewska i inni*); (iv) 1 wyrok (nieostateczny) stwierdzał, niejednomyślnie (pięć głosów do dwóch), naruszenie art. 8 Konwencji z uwagi na brak spełnienia standardów konwencyjnych przez proces decyzyjny prowadzący do wydania decyzji o rozbiórce obiektów mieszkalnych wzniesionych bez wymaganego pozwolenia na budowę, zajmowanych przez osoby ze społeczności Romskiej. Braki w procesie decyzyjnym dotyczyły braku możliwości udziału skarżących w postępowaniu ws. rozbiórki oraz związany z tym brak możliwości zbadania przez organy administracyjne i sądy proporcjonalności rozbiórki, w szczególności w świetle szczególnie wrażliwej sytuacji skarżących, co pogłębiło poczucie ich marginalizacji (*Caldarar i inni p. Polsce*); (v) 1 wyrok (nieostateczny) dot. postępowania dyscyplinarnego i zwolnienia nauczyciela z pracy za wypowiedzi na anonimowym blogu internetowym, będące skutkiem negatywnego postrzegania jego orientacji seksualnej i pozostawania w relacji z osobą tej samej płci (*P. p. Polsce*); (vi) 1 wyrok (nieostateczny) dot. przewlekłego prowadzenia postępowania ws. kontaktów z dzieckiem (*L.D. p. Polsce*).

4. Sprawy w procesie wykonywania.

Pełnomocnik poinformowała, że według stanu na dzień 19 marca 2025 r., w procesie wykonywania pod nadzorem Komitetu Ministrów RE znajdowało się **139 orzeczeń**, w tym 115 wyroków i 24 decyzje zatwierdzających ugodę. Największą grupę spraw wymagających wykonania niezmiennie stanowią wyroki dotyczące przewlekłości – cywilnych (19), karnych (14) oraz administracyjnych i sądowno-administracyjnych (15).

Od początku 2025 r. Komitet Ministrów RE zamknął nadzór nad 12 orzeczeniami.

5. Informacja o udziale w rozprawie przed Wielką Izbą ETPC ws. *R.A. i inni p. Polsce* oraz *H.M.M. i inni p. Łotwie* i *C.O.C.G. i inni p. Litwie*, dot. instrumentalizacji migracji na granicy UE z Białorusią (12 lutego 2025 r.)

W rozprawie przed Wielką Izbą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *R.A. i inni p. Polsce*, która odbyła się w dniu 12 lutego 2025 r. Polska reprezentowana była przez Podsekretarz stanu w MSZ, Minister Henrykę Mościcką-Dendys wraz z Pełnomocnik ds. postępowań przed ETPC oraz przedstawicielami MSZ i MSWiA.

Sprawa *R.A. i inni* dotyczy skargi 32 obywateli Afganistanu, którzy w 2021 r. przebywali w koczowisku przy granicy polsko-białoruskiej. Stanowisko rządu zaprezentowane przed Wielką Izbą Trybunału skupione było na: (i) przedstawieniu kontekstu wojny hybrydowej prowadzonej przez Rosję i Białoruś na granicy w UE w celu destabilizacji europejskich demokracji oraz (ii) pokazaniu realności i dostępności legalnych dróg wjazdu na terytorium RP, przy jednoczesnym podkreśleniu, że prawo międzynarodowe nie wymaga w takiej sytuacji umożliwienia wejścia na terytorium danego państwa w dowolnym miejscu granicy państwowej. W swojej argumentacji rząd podkreślił (i) brak jurysdykcji w omawianej sprawie z uwagi na fakt przebywania skarżących po białoruskiej stronie granicy, (ii) jak również

niedopuszczalność *actio popularis*, za jaką można uznać omawianą skargę z uwagi na zasadniczy brak kontaktu pełnomocników ze skarżącymi oraz związany z tym brak podstawowych informacji o skarżących. Rząd podniósł też brak uzupełnienia pełnomocnictw do reprezentowania skarżących przez ich pełnomocniczki.

Data wydania wyroku przez Trybunał nie jest znana (możliwy okres około roku).

Oprócz prezentacji stanowiska rządu w sprawie *R.A. i inni*, przedstawiciele MSZ oraz MSWiA wzięli również udział w rozprawach w sprawach *H.M.M. i inni p. Łotwie* i *C.O.C.G. i inni p. Litwie*, które odbyły się tego samego dnia. W sprawie litewskiej i łotewskiej Polska złożyła stanowisko w charakterze strony trzeciej.

6. Pozostałe informacje – spotkania, w których uczestniczyła Pełnomocnik.

Otwarcie nowego Roku Sądowego w Trybunale. Uroczystość odbyła się w dniu 31 stycznia 2025 r. w siedzibie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i połączona była z seminarium sądowym, którego tematem przewodnim była sztuczna inteligencja w kontekście praw człowieka. Podczas otwarcia roku Prezes ETPC wygłosił przemówienie, w którym zwrócił uwagę na aktualnie najbardziej prominentne zagadnienia stojące przed Trybunałem, takie jak kwestie dotyczące migracji, kryzysu klimatycznego, sztucznej inteligencji, a także rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie (w tym kontekście przypomniał, że Trybunał nadal orzeka w skargach wniesionych przeciwko Rosji dotyczących wydarzeń sprzed 16 września 2022 r., kiedy to Rosja przestała być stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

Uroczystość otwarcia nowego Roku Sądowego stanowiła okazję do spotkania się z uczestniczącymi w nim przewodniczącymi najwyższych sądów krajowych państw Rady Europy. Pełnomocnik MSZ poinformowała o spotkaniu na marginesie uroczystości z nowowybraną sędzią ETPC z ramienia Polski, Anną Adamską-Gallant, Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. Jackiem Chlebnym oraz z Podsekretarzem stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Dariuszem Mazurem.

Spotkanie Sieci Koordynatorów ds. wykonywania. Sieć Koordynatorów ds. wykonywania wyroków ETPC powstała w czerwcu 2024 r., a jej celem jest zintensyfikowanie współpracy pomiędzy podmiotami koordynującymi poszczególnych państw członkowskich Rady Europy oraz ułatwienie wymiany informacji i dobrych praktyk. W tym celu, oprócz bieżącej wymiany, mają być organizowane również tematyczne spotkania Sieci. Pierwsze takie spotkanie odbyło się w dniu 30 stycznia 2025 r. w Strasburgu. Z ramienia Polski uczestniczyła w nim Pełnomocnik MSZ ds. postępowań przed ETPC oraz Zastępczyni ds. koordynacji wykonywania wyroków ETPC. Koordynatorami w zdecydowanej większości pozostałych państw Rady Europy również są pełnomocnicy przed ETPC.

Tematem spotkania było wzmocnienie współpracy i dialogu, ze szczególnym uwzględnieniem krajowych parlamentów i krajowych instytucji ochrony praw człowieka. Oprócz tego omówione zostały wyzwania w procesie koordynacji. Dodatkowo zaprezentowana została strategia dalszego procedowania ze sprawami rosyjskimi, zarówno przed Trybunałem, jak i w procesie wykonywania wyroków.

Posiedzenie Podkomisji stałej do spraw wykonywania przez Polskę wyroków ETPC oraz wyroków TSUE Sejmu RP. Podczas posiedzenia Podkomisji w dniu 4 marca 2025 r., na które zaproszona została Pełnomocnik (z uwagi na kolizję terminów z posiedzeniem Komitetu Ministrów RE poświęconemu nadzorowi nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału, Pełnomocnik reprezentowana była przez swoją Zastępczynię ds. postępowań przed ETPC), zaprezentowana została „Ekspertyza dotycząca orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w sprawach przeciwko Polsce pod kątem problemów z ich

wykonaniem”, przygotowana przez adw. Małgorzatę Mączkę-Pacholak i adw. Mikołaja Pietrzaka. Zastępczyni Pełnomocnika, ze swojej strony, poinformowała o działalności koordynacyjnej Pełnomocnika MSZ w zakresie wykonywania wyroków, pracy Zespołu ds. ETPC oraz przypomniała o rocznym raporcie z wykonywania przez Polskę wyroków ETPC, przekazywanym do Sejmu i Senatu i rozpatrywanym tam przez właściwe komisje, do którego dołączany jest wykaz koniecznych zmian w prawie i praktyce celem wykonania wybranych wyroków. Zastępczyni Pełnomocnika podkreśliła, jako dobry znak, że znaczna część zidentyfikowanych przez autorów ekspertyzy obszarów wymagających podjęcia działań legislacyjnych pokrywa się z tymi wskazanymi w corocznym raporcie Pełnomocnika MSZ.

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

Sprawy polskie. Pełnomocnik poinformował, że w agendzie posiedzenia Komitetu Ministrów RE poświęconemu nadzorowi nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które odbyło się w dniach 4-6 marca 2025 r. w Strasburgu, znalazły się 4 polskie wyroki (badane wspólnie) dotyczące różnych aspektów związanych z dostępem do procedury przerywania ciąży w Polsce (wyroki *Tysiąc p. Polsce*, *R.R. p. Polsce*, *P. i S. p. Polsce* oraz *M.L. p. Polsce*). Zostały one poddane wspólnej debacie w dniu 5 marca 2025 r., w której działania władz na rzecz wykonania omawianych wyroków przedstawił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia, Wojciech Konieczny. W debacie wzięło udział 21 państw (w tym 13 w ramach wspólnej wypowiedzi), które w sposób pozytywny odnotowały informacje przedstawione przez Polskę, w tym przede wszystkim wydanie wytycznych dla szpitali oraz prokuratorów, prokobiecą interpretację przepisów oraz egzekwowanie konsekwencji związanych z odmową realizacji świadczenia przerywania ciąży.

Komitet przyjął decyzję, w której podniósł m.in. niżej wymienione kwestie:

- w odniesieniu do wytycznych dla szpitali ws. dostępu do legalnej aborcji, zawarta została prośba o zbadanie wpływu ich stosowania oraz o sporządzenie informacji nt. dostępu do aborcji, przeznaczonej specjalnie dla kobiet w ciąży,
- w zakresie wprowadzonych gwarancji dostępności do aborcji w przypadku zastosowania klauzuli sumienia (wprowadzenie zobowiązania wykonania świadczenia terminacji ciąży w miejscu wykonywania świadczeń, niezależnie od faktu powstrzymania się przez lekarza od jego wykonania), władze polskie zostały poproszone o przedstawienie informacji nt. przestrzegania ich w praktyce,
- w zakresie planowanych zmian w procedurze sprzeciwu od opinii lekarza – rząd został wezwany do szybkiego przygotowania konkretnych propozycji zmian,
- w odniesieniu do monitorowania przez NFZ dostępności aborcji na poziomie regionalnym i wywiązywania się przez szpitale z ich zobowiązań umownych, KMRE z zadowoleniem przyjął dotychczasowe działania, zachęcając władze do kontynuowania szybkiego reagowania na wszelkie nieprawidłowości, wezwał również rząd do przedstawienia informacji wskazującej na szpitale, które nie wykonują aborcji oraz na przypadki odmowy wykonania aborcji, wraz z wyjaśnieniem przyczyn odmowy i informacją nt. działań podjętych w odpowiedzi,
- w odniesieniu do wytycznych dla prokuratur ws. zasad postępowania w zakresie prowadzenia spraw dot. odmowy przeprowadzenia zabiegu przerywania ciąży, które zostały odnotowane z zainteresowaniem, władze polskie zostały wezwane do przedstawienia również wyników analizy praktyki wystawiania zaświadczeń o pochodzeniu ciąży z czynu zabronionego, umożliwiających dokonanie aborcji,
- w odniesieniu do informowania ofiar przestępstw na tle seksualnym na temat prawa do przerywania ciąży w przypadku jej pochodzenia z czynu zabronionego, KMRE wniósł o zbadanie, w jaki sposób ww. informacja jest udzielana ofiarom przez prokuratorów i Policję,

- w zakresie wykonania środków ogólnych wynikających z nowego wyroku *M.L. p. Polsce*, KMRE podkreślił, że konieczne jest usunięcie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 22 października 2020 r., ograniczającego przesłanki dopuszczalności legalnej aborcji w Polsce. Władze zostały wezwane do poinformowania KMRE o planowanych środkach mających na celu usunięcie źródła naruszenia (w analizie przygotowanej przez Sekretariat RE, do której odsyła decyzja wskazane są przykładowo następujące środki: niestosowanie się przez władze do ww. wyroku TK i uznanie go w praktyce za nieobowiązujący – co skutkowałoby możliwością dalszego uznawania przesłanki uszkodzenia płodu za prawnie dopuszczalną; przyjęcie zmian w prawie uznających ww. przesłankę za legalną).

Decyzja wyznacza termin na przedstawienie nowych informacji w sprawie wykonywania omawianych wyroków do końca czerwca 2025 r. oraz zakłada umieszczenie ich w agendzie jednego z posiedzeń Komitetu Ministrów RE w 2026 r.

Sprawa *Ukraina p. Rosji* (dotycząca Krymu). Zastępczyni Pełnomocnik MSZ ds. koordynacji wykonywania orzeczeń ETPC przedstawiła również informację nt. debaty przeprowadzonej na forum Komitetu Ministrów RE w sprawie wykonywania wyroku *Ukraina p. Rosji* (skargi nr 20958/14 i 38334/18, wyrok co do meritum z dnia 25 czerwca 2024 r.), dotyczącym różnych naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka związanych z aneksją Krymu przez Federację Rosyjską. Z uwagi na ciągłość stwierdzonych naruszeń, okres, którego dotyczy wyrok ETPC rozciąga się od dnia 27 lutego 2014 r. do dnia 16 września 2022 r., tj. do dnia, w którym Rosja przestała być stroną Konwencji.

W wyroku *Ukraina p. Rosji* dot. Krymu Trybunał oparł się na założeniu, że prawo rosyjskie, które było podstawą wielu zaskarżonych przez Ukrainę działań, nie może być uznane za prawo krajowe obowiązujące na terytorium Krymu w rozumieniu Konwencji, a wszelkie działania podjęte na jego podstawie nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem. W związku z tym uznał, że Rosja jest odpowiedzialna za stosowanie „praktyk administracyjnych” prowadzących do szeregu naruszeń Konwencji. Ponadto Trybunał uznał, że Rosja naruszyła art. 38 Konwencji z uwagi na brak współpracy z nim w celu wyjaśnienia okoliczności sprawy.

Komitet Ministrów RE kwestią wykonywania wyroku *Ukraina p. Rosji* dot. Krymu zajął się po raz pierwszy. Przeprowadzona została debata (wzięło w niej udział 29 państw, w tym Polska) i przyjęta decyzja, wskazująca na środki niezbędne do wykonania wyroku (m.in. przywrócenie stosowania prawa ukraińskiego na terenie Krymu). Decyzja zachęca też wszystkie państwa członkowskie Rady Europy do zbadania możliwości zapewnienia wdrożenia środków niezbędnych do wykonania wyroku i zapewnienia odpowiedzialności sprawców naruszeń prawa międzynarodowego.

III. Prezentacja projektu ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Pełnomocnik poinformowała, że przygotowany w MSZ projekt ustawy o wykonywaniu orzeczeń ETPC, wraz z projektem uzasadnienia i formularzem oceny skutków regulacji został w dniu 3 marca 2025 r. przekazany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych, z terminem 21 dni na zgłaszanie uwag. Zauważając, że projekt ustawy trafił oficjalną drogą procesu legislacyjnego do wszystkich obecnych członków i większości gości Zespołu, zasadnym jest skorzystanie ze spotkania Zespołu do zaprezentowania założeń projektowanej ustawy, dyskusji nad nimi i wysłuchania ewentualnych uwag oraz, w razie potrzeby, wyjaśnienie podniesionych w trakcie dyskusji kwestii.

Prezentując założenia projektowanej ustawy, Zastępczyni Pełnomocnik ds. koordynacji wykonywania wyroków ETPC podkreśliła, że jej celem jest odpowiedź na nadrzędne

problemy procesu wykonywania, zidentyfikowane jako duża liczba orzeczeń Trybunału niekorzystnych dla rządu oraz długi okres ich wykonywania, co wskazuje na brak wystarczających środków przyjętych w celu rozwiązania problemu na poziomie krajowym, w szczególności w sytuacji gdy wiele z polskich wyroków dotyczy spraw powtarzalnych. Przyczyną tych problemów są najczęściej trudności z doprowadzeniem do szybkiej, wystarczającej i trwałej zmiany praktyki 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 Trybunał naruszenia, a także z niewystarczających narzędzi po stronie organu koordynującego proces wykonywania do proponowania właściwych działań i wskazywania, w razie problemów z ich identyfikacją, podmiotów najbardziej właściwych do ich podjęcia. Brak regulacji ustawowej skutkuje także brakiem możliwości włączenia w proces wykonywania podmiotów spoza administracji rządowej, podczas gdy wykonanie niektórych orzeczeń może należeć do kompetencji takich podmiotów. Powyższe czynniki sprawiają, że dotychczasowym działaniom brakuje wystarczającej skuteczności w celu rozwiązywania problemów systemowych, co prowadzi do dalszego kierowania do Trybunału licznych skarg na problemy o charakterze powtarzalnym, w których istnieje już orzecznictwo ETPC. Skargi powtarzalne generują następnie niekorzystne dla rządu rozstrzygnięcia.

Odpowiedzią na ww. problemy i ich podłoże jest wprowadzenie ustawowego mechanizmu koordynacji wykonywania orzeczeń ETPC w sprawach polskich. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwi bardziej precyzyjne zdefiniowanie obowiązków i określenie zasad współpracy między poszczególnymi organami krajowymi w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału, w tym poszerzy zakres możliwych działań ze strony organu koordynującego, a także pozwoli na zobowiązanie wszystkich organów władzy publicznej do współdziałania na rzecz wykonania wyroków.

Zastępczyni Pełnomocnik przedstawiła wskazane w projektowanej ustawie zadania organu wiodącego w sprawie wykonania danego orzeczenia (m.in. tłumaczenie, przygotowanie planu działania lub raportu z wykonania, zobowiązanie do dokonania analizy prawa i praktyki w zakresie objętym naruszeniem oraz sformułowanie na jej podstawie stanowiska względem zasadności wprowadzenia zmian, upowszechnianie orzeczenia, regularne informowanie organu koordynującego o stanie wdrażania zaplanowanych środków) wraz z terminami ich podjęcia. Wskazała, że projektowana ustawa reguluje również sytuację, w których wykonanie orzeczenia będzie wymagało podjęcia działań przez organy lub podmioty podległe lub nadzorowane. Ponadto Zastępczyni Pełnomocnik wskazała na zobowiązania (m.in. zapewnianie niezbędnych informacji i wyjaśnień, wypłacanie słusznego zadośćuczynienia, tłumaczenie i terminowe przekazywanie planów i raportów do Komitetu Ministrów RE, sporządzanie rocznego sprawozdania) i uprawnienia organu koordynującego (m.in. zgłaszanie uwag i propozycji co do sposobu wykonania, możliwość wskazania organu wiodącego – wyłącznie w przypadku, gdy nie zostanie on zidentyfikowany samodzielnie na podstawie przepisów ustawy). Podkreślony został przewidziany projektowaną ustawą mechanizm umożliwiający zwrócenie szczególnej uwagi na orzeczenia pozostające w procesie wykonywania przez długi czas poprzez fakultatywną możliwość zawiadomienia przez organ koordynujący Prezesa Rady Ministrów.

Ideą stojącą za projektowaną regulacją jest zatem usprawnienie procesu wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez jasne zdefiniowanie zadań podmiotów uczestniczących w tym procesie, zobowiązanie ich do współdziałania na rzecz wykonania, szybkie zidentyfikowanie organu wiodącego i koniecznych do podjęcia działań, m.in. poprzez wprowadzenie konieczności przeprowadzenia analizy źródeł naruszenia. Te środki mają prowadzić do przyspieszenia procesu wykonywania (a także szybkiego zidentyfikowania ewentualnych problemów) i zwiększenia skuteczności podejmowanych w odpowiedzi na naruszenie działań, co jest szczególnie ważne przy naruszeniach o charakterze

systemowym. Długoterminowym skutkiem powinno być zmniejszenie napływu nowych, podobnych skarg do Trybunału, a tym samym – bardziej skuteczna ochrona praw zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Na koniec Zastępczyni Pełnomocnik podkreśliła, że projektowana ustawa reguluje także kluczową dla skarżących kwestię wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądanego przez Trybunał. Ponadto reguluje wykonywanie orzeczeń wydawanych przez Trybunał w toku postępowania w celu zabezpieczenia jego przebiegu, tj. zarządzeń o wskazaniu środka tymczasowego.

Odnosząc do samego Zespołu ds. ETPC, Pełnomocnik wskazała, że bazując na bardzo pozytywnym doświadczeniu dyskusji prowadzonych na jego forum, ciało to zostanie zachowane – jako organ opiniotawczo-doradczy Ministra Spraw Zagranicznych. Pozwoli to na wykorzystanie jego wartości dodanej jako szerokiego forum wymiany poglądów i punktów kontaktowych ds. wykonywania orzeczeń Trybunału w reprezentowanych przez członków Zespołu instytucjach. Planowane jest również rozszerzenie jego składu, bazując na już obecnie stosowanej praktyce zapraszania gości spoza grona jego członków.

Podczas dyskusji, uczestnicy posiedzenia, nie przesądzając o treści uwag, które zostaną zgłoszone przez reprezentowane przez nich podmioty w ramach procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji projektowanej ustawy, podnieśli szereg kwestii, wymagających w ich ocenie dodatkowych wyjaśnień, m.in.:

- czy w sytuacji, w której właściwym do podjęcia działań jest organ niebędący resortem (np. Komenda Główna Straży Granicznej), to ten organ będzie organem wiodącym – wyjaśnione zostało, że zgodnie z art. 10 projektowanej ustawy organem wiodącym będzie resort lub organ nadrzędny, który będzie koordynował wkłady od organów podległych lub nadzorowanych, jeśli to ich działania okażą się niezbędne dla wykonania wyroków. Zatem w przypadku działań niezbędnych do podjęcia przez KGSG, organem wiodącym byłoby Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- kwestia tłumaczenia orzeczeń ETPC – zgodnie z projektowaną regulacją (i obecną praktyką) tłumaczenia mają być dokonywane przez organ wiodący, natomiast kilku uczestników posiedzenia Zespołu zasugerowało, że w celu zapewnienia spójności tłumaczeń oraz z uwagi na znajomość przez MSZ terminologii używanej w orzeczeniach, tłumaczenia powinien realizować organ koordynujący. Pełnomocnik wyjaśniła jednak, że tłumaczenie orzeczenia jest jednym z elementów jego wykonania, stąd zadanie to powinno pozostać po stronie organu wiodącego. Dodatkowo, termin na tłumaczenie wyroku intencjonalnie przypada zanim orzeczenie stanie się ostateczne, po to, aby organ wiodący mógł w sposób rzetelny wyrazić opinię w przedmiocie złożenia wniosku o rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę Trybunału – z doświadczenia wiadomo, że do analizy wyroku większość resortów potrzebuje go w języku polskim. Na koniec Pełnomocnik zwróciła uwagę, że po stronie organu wiodącego leży też ekspertyza w obszarze, którego wyrok dotyczy (np. zdrowie, kwestie podatkowe), zatem znajomość specjalistycznej terminologii jest największa. Odnosząc zaś do zapewnienia spójności tłumaczeń, Pełnomocnik zwróciła uwagę, że MSZ będzie dokonywał ich weryfikacji przed przekazaniem do bazy orzeczeń Trybunału;
- kwestia dostępu organu koordynującego do akt postępowania krajowych uregulowanych w art. 12 – na pytania w tym zakresie udzielono wyjaśnienia, że z uwagi na zakres przedmiotowy projektowanej ustawy, możliwość dostępu do akt uregulowanych w tym artykule dotyczyłby wyłącznie etapu wykonywania orzeczeń lub zarządzeń o wskazaniu środka tymczasowego, nie zaś etapu postępowania przed Trybunałem, Pełnomocnik zwróciła jednak uwagę za przepisy zmieniające;

- kwestia zasadności dodania przepisów przejściowych w celu uniknięcia ponownego podejmowania działań (np. sporządzenia tłumaczenia i planu działań) w sprawach znajdujących się w procesie wykonywania w chwili wejścia w życie projektowanej ustawy – tutaj Pełnomocnik wyjaśniła, że założeniem jest objęcie regulacją ustawową również orzeczenia pozostające obecnie w procesie wykonywania, bo to one potrzebują najpilniej wielu z proponowanych rozwiązań. Natomiast konstrukcja terminów ustawowych została skonstruowana w ten sposób, że miała eliminować ryzyko zdublowania podjętych wcześniej czynności, dzięki temu, że punktem wyjścia jest zawsze data wydania orzeczenia lub data jego ostateczności. Zatem w odniesieniu do starszych wyroków nie będą miały zastosowania np. przepisy dotyczące sporządzania tłumaczeń, ale już te wymagające regularnego informowania o stanie ich wykonania – jak najbardziej.

Ponadto w czasie dyskusji pozytywnie odnotowane zostały np. przepisy projektowanego rozdziału 2, w tym przede wszystkim te wskazujące na otwarty katalog działań do podjęcia w ramach realizacji środków generalnych wynikających z orzeczenia ETPC.

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

- **Informacja nt. wykonywania wyroku *Kurłowicz p. Polsce* (skarga nr 41029/06, wyrok z 22 czerwca 2010 r.).**

Na wstępie Pełnomocnik poinformowała, że grupa spraw *Kurłowicz*, dotycząca naruszenia art. 10 Konwencji w związku ze skazaniem skarżących - polityków, dziennikarzy lub redaktorów, w procesach karnych w oparciu o art. 212 Kodeksu karnego (przestępstwo zniesławienia) w latach 2002-2010, została obecnie zredukowana do jednej sprawy wiodącej, *Kurłowicz p. Polsce*, dzięki zamknięciu w dniu 11 grudnia 2024 r. nadzoru nad wykonywaniem sześciu spraw powtarzalnych. Oznacza to, że pozostałe do wdrożenia środki o charakterze generalnym będą badane w ramach ww. wyroku wiodącego.

Jednocześnie Pełnomocnik wskazała, że zdaniem Rady Europy, problematyczny pozostaje kwalifikator formy kwalifikowanej zniesławienia (tj. dokonanie go za pośrednictwem środków masowego przekazu), umożliwiający stosowanie kary pozbawienia wolności także wobec dziennikarzy, dla których środki masowego przekazu stanowią podstawowe narzędzie komunikacji. Eksperti RE wielokrotnie wskazywali na możliwe rozwiązania w postaci (i) zniesienia kary pozbawienia wolności również za kwalifikowaną formę zniesławienia lub (ii) zmianę konstrukcji art. 212 kk w kierunku zagwarantowania, aby forma kwalifikowana opierała się na treści zniesławienia (tj. obejmowała najbardziej ekstremalne rodzaje wypowiedzi, takie jak mowa nienawiści, podżeganie do przemocy itp.), a nie sposobie jego dokonania. Pozwoliłoby to także uniknąć ryzyka stosowania kary pozbawienia wolności wobec dziennikarzy za wykonywanie przez nich swojej pracy.

Przedstawicielka Ministerstwa Sprawiedliwości poinformowała o pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, w ramach której powołany został Zespół problemowy dot. możliwości modyfikacji zakresu normowania przestępstw określonych w art. 212 k.k. i art. 216 k.k. W dniu 22 października 2024 r. odbyło się posiedzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, podczas którego przeprowadzono dyskusję nad założeniami ww. zespołu problemowego i ustalono kierunki zmian w obszarze przestępstwa zniesławienia. Następnie, w dniu 3 marca 2025 r., Komisja przedstawiła Ministrowi Sprawiedliwości stanowisko ws. możliwości zmian zakresu penalizacji czynów stypizowanych w art. 212 k.k. i 216 k.k. W odniesieniu do przestępstwa zniesławienia stwierdzono w pierwszej kolejności, że w razie wdrożenia efektywnej ochrony cywilnoprawnej dóbr osobistych możliwe stałoby się istotne zawężenie zakresu penalizacji art. 212 k.k. Komisja zarekomendowała nadanie nowego kształtu przepisom art. 212 k.k. i 213 k.k., m.in. poprzez całkowitą rezygnację z kary

pozbawienia wolności za zniestawienie (uchylenie §2 w art. 212 k.k., a więc jego formy kwalifikowanej). Realizacja proponowanych zmian w znacznym stopniu zmniejszyłoby ryzyko naruszenia postanowień art. 10 Konwencji ze względu na nieproporcjonalną surowość kary. Aktualnie oczekiwana jest decyzja Ministra Sprawiedliwości co do rekomendowanej nowelizacji.

- **Informacja nt. wykonywania wyroków *P. i S. p. Polsce* (skarga nr 57375/08, wyrok z dnia 30 października 2012 r.), *Tysiąc p. Polsce* (skarga nr 5410/03, wyrok z dnia 20 marca 2007 r.), *R.R. p. Polsce* (skarga nr 27617/04, wyrok z dnia 26 maja 2011 r.) oraz *M.L. p. Polsce* (skarga nr 4019/21, wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r.).**

Przedstawiciela Ministerstwa Zdrowia, w uzupełnieniu informacji przekazanych w punkcie II posiedzenia Zespołu) przypomniała, że: (i) w sprawie *Tysiąc p. Polsce* – wprowadzona została procedura sprzeciwu od opinii lekarza, aczkolwiek zaznaczenia wymaga, że ocena Komitetu Ministrów RE wskazuje na brak wystarczającej skuteczności tego środka w praktyce; (ii) w sprawie *R.R. p. Polsce*, dotyczącej dostępu do badań prenatalnych i stosowania przez lekarzy tzw. klauzuli sumienia oraz obowiązku informacyjnego względem pacjentek – obowiązek informacyjny realizuje ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; (iii) w sprawie *P. i S. p. Polsce* również mamy do czynienia z brakiem zapewnienia pacjentkom w sposób skuteczny niezbędnych informacji; (iv) natomiast w odniesieniu do sprawy *M.L. p. Polsce*, w ocenie Ministerstwa Zdrowia źródłem naruszenia jest wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. ze skutkiem natychmiastowym, w związku z czym zdaniem MZ kwestia jego wykonania leży poza jego właściwością.

Odnosnie do podjętych przez MZ działań celem wykonania omawianych wyroków, wskazane zostały m.in.: (i) zmiana regulacji rozporządzenia MZ ws. ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, która wprowadziła zobowiązanie wykonania świadczenia przerwania ciąży w miejscu wykonywania świadczeń, czyli w danym szpitalu, niezależnie od faktu powstrzymania się przez lekarza od jego wykonania z powodu powołania się na klauzulę sumienia; (ii) opracowane zostały wytyczne dla szpitali ws. obowiązujących przepisów prawnych dotyczących dostępu do procedury przerwania ciąży, które zostały upowszechnione wśród świadczeniodawców i umieszczone na stronie internetowej MZ, a w celu zapewnienia, aby ich przekaz dotarł również do samych pacjentek, opublikowanie wytycznych zostało poprzedzone wspólną konferencją prasową Prezesa Rady Ministrów, Minister Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości; (iii) prowadzony jest stały monitoring realizacji prawa do przerwania ciąży w przypadkach przewidzianych ustawą o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerwania ciąży – poprzez kontrole i czynności sprawdzające, skutkujące nałożeniem sankcji w przypadku niewłaściwego wywiązywania się przez szpitale z ich zobowiązań umownych z Narodowym Funduszem Zdrowia w zakresie dostępu do procedury przerwania ciąży (przy czym z dotychczasowego monitoringu wynika, że przyczyną ewentualnych nieprawidłowości były częściej błędy w dokumentacji niż odmowa realizacji świadczenia z uwagi na powołanie się na klauzulę sumienia). Oprócz działań podejmowanych przez MZ, istotne jest również wydanie przez Prokuratora Generalnego wytycznych dla prokuratorów ws. zasad postępowania w zakresie prowadzenia spraw dotyczących odmowy dokonania przerwania ciąży oraz tzw. aborcji farmakologicznej.

Ponadto w zapewnieniu prawidłowej realizacji świadczeń gwarantowanych przez prawo, w tym procedury przerwania ciąży, ważne działania podejmuje Rzecznik Praw Pacjenta, który zarządza całodobową infolinią, a także podejmuje analizy zasad dostępu do świadczenia przerwania ciąży obowiązujące w poszczególnych szpitalach (nieodnoszące się do konkretnych pacjentek, tylko do ogólnych zasad udzielania świadczenia). Przedstawicielka

MZ podkreśliła bardzo dobrą współpracę MZ z Rzecznikiem. MZ podejmuje też czynności kontrolne na podstawie informacji otrzymanych od Rzecznika.

Na koniec MZ poinformowało, że obecnie w tym ministerstwie nie są prowadzone prace legislacyjne w przedmiocie ewentualnych zmian w zakresie dostępu do procedury przerwania ciąży, z uwagi na brak zasadności podejmowania ich w sytuacji gdy przedmiotem prac Sejmu są cztery projekty parlamentarne dotyczące omawianej kwestii.

Mając na uwadze właściwość Ministerstwa Zdrowia, Pełnomocnik MSZ zwróciła na koniec uwagę, w kontekście wyroku w sprawie *M.L. p. Polsce*, na decyzję Komitetu Ministrów RE i przywołaną w niej analizę Sekretariatu Rady Europy, która jako środek do wykonania tego wyroku wskazuje m.in. na możliwość podjęcia działań celem przywrócenia uchylonej wyrokiem TK przestanki dopuszczającej przerwanie ciąży. Przedstawicielka MZ podkreśliła, że z uwagi na procedowane aktualnie w Sejmie projekty ustaw, nie jest zasadne podejmowanie prac w tym samym obszarze przez MZ.

Agnieszka Kozińska-Makowska
Pełnomocnik Ministra