

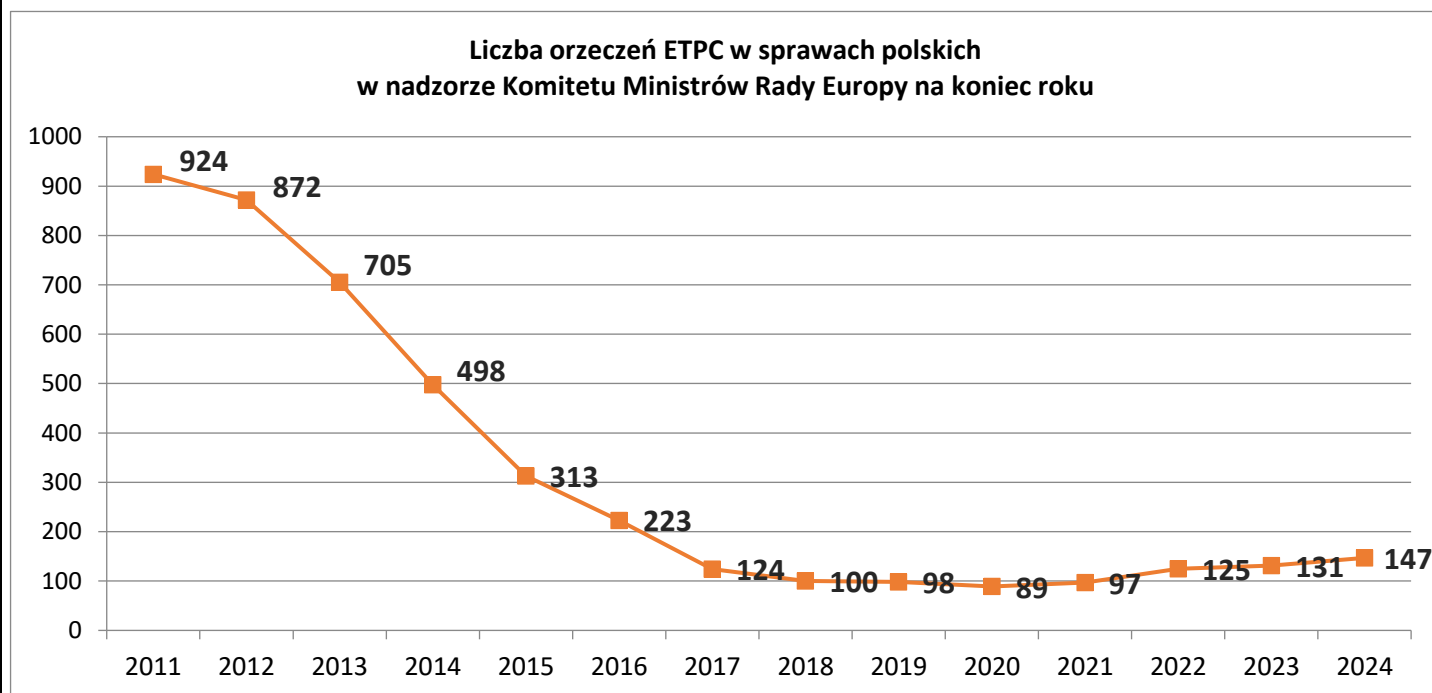
| | |
|--|---|
| <p>Nazwa projektu Ustawa o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Henryka Mościcka-Dendys, Podsekretarz Stanu w MSZ</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Marta Kaczmarska, Zastępca Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. koordynacji wykonywania wyroków ETPC, tel. 22 523 9953, marta.kaczmarska@msz.gov.pl</p> | <p>Data sporządzenia 03.03.2024 r.</p> <p>Źródło: Decyzja PRM/RM – punkt VI Planu Działań Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przywracania praworządności</p> <p>Nr w wykazie prac: UD 177</p> |
|--|---|

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

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.

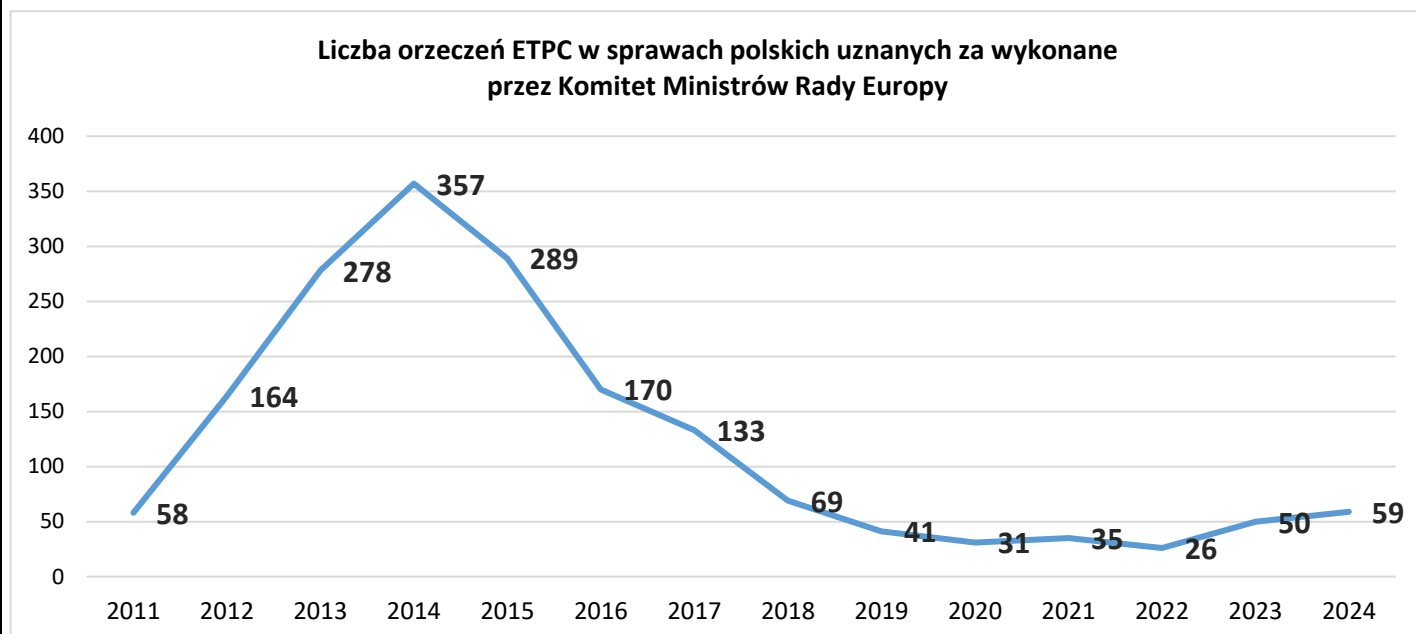
Liczba orzeczeń ETPC w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, znajdujących się w procedurze nadzoru nad wykonywaniem, prowadzonej przez Komitet Ministrów Rady Europy, po okresie spadków na przestrzeni ostatniej dekady, ponownie wzrasta (wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. - 147, na koniec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



Na tle innych państw członkowskich Rady Europy, Polska znalazła się na koniec 2024 r. na 9 pozycji pod względem liczby orzeczeń znajdujących się w procesie wykonywania. Łącznie przed Komitetem Ministrów RE na dzień 31 grudnia 2024 r. zawisłych było 3916 spraw (6783 wliczając orzeczenia przeciwko Rosji, która od marca 2022 r. nie jest członkiem RE, ale nadal pozostaje zobowiązana do wykonywania wyroków i decyzji zapadłych w sprawach dotyczących naruszeń sprzed wykluczenia jej z organizacji). Polska odpowiada zatem za 3,75 % wszystkich spraw w procesie wykonywania (2,17 % wliczając Rosję). Z kolei lista dziesięciu państw z największą liczbą orzeczeń w procesie wykonywania, przedstawia się następująco (stan wg 31 grudnia 2024 r.): Ukraina (842), Turcja (440), Rumunia (411), Azerbejdżan (329), Włochy (310), Węgry (198), Bułgaria (164), Mołdawia (163), Polska (147), Gruzja (73). Państwem, które ma najwięcej orzeczeń wymagających wykonania, ale nie należącym już do Rady Europy, jest Rosja, która na koniec 2024 r. miała 2867 orzeczeń w prośbie wykonywania pod nadzorem Komitetu Ministrów RE.

Odnosząc się z kolei do liczby orzeczeń ETPC w sprawach polskich uznanych za wykonane przez Komitet Ministrów Rady Europy, należy wskazać, że w 2024 r. Polska wykonała 59 orzeczeń (w tym 40 wyroków i 19 decyzji zatwierdzających ugodę). Mimo że należy uznać to za dobry wynik i wyraz pewnego pozytywnego trendu zauważalnego od 2023 r., to ciągle większość orzeczeń uznanych za wykonane dotyczy albo wykonania decyzji ugodowej (jak w 2023 r., gdy wykonane zostały 23 wyroki i 27 decyzji ugodowych), albo spraw powtarzalnych, które są zamykane z uwagi na wykonanie środków indywidualnych (dotyczących skarżącego), ale często nadal kontynuowane jest wdrażanie środków generalnych w ramach sprawy wiodącej – czyli problem ogólny leżący u podstawy stwierdzonego naruszenia nie został jeszcze skutecznie rozwiązany (w 2024 r. na 40 wykonanych wyroków, 34 dotyczyły spraw powtarzalnych).

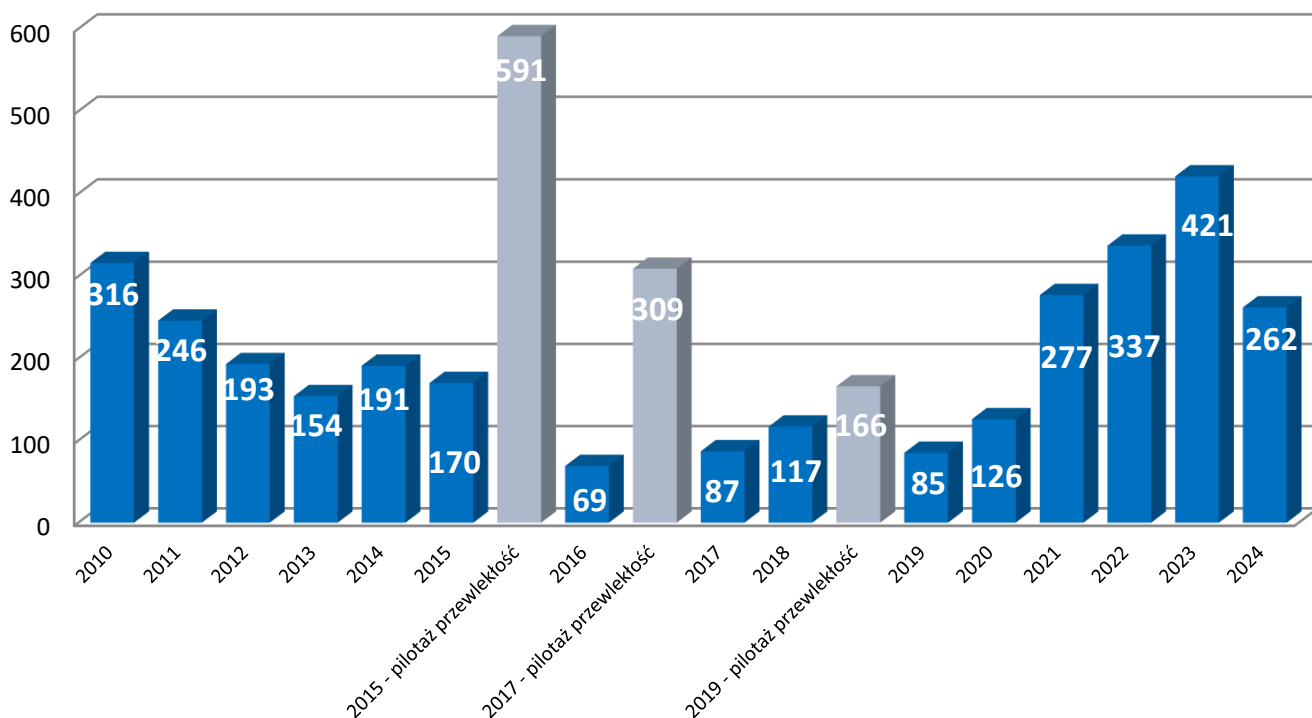
W porównaniu do innych państw Rady Europy Polska znalazła się w 2024 r. na 7 miejscu wśród 46 państw pod względem liczby spraw wykonanych (w 2023 r. była na 6 pozycji, a w 2022 r. - na 13 pozycji).



Dla pełnego kontekstu należy również wskazać liczbę skarg wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce, które zostały zakomunikowane Rządowi (tj. przekazane Rządowi przez Trybunał celem zajęcia stanowiska – tutaj trzeba zaznaczyć, że Rząd nie jest informowany o całościowej liczbie skarg, które wpływają do Trybunału, lecz tylko o tych uznanych wstępnie za dopuszczalne). Przy czym należy podkreślić, że nie ma prostego przełożenia liczby komunikowanych spraw na liczbę negatywnych dla Rządu orzeczeń, tzn. nie każda zakomunikowana skarga zakończy się rozstrzygnięciem negatywnym dla Rządu, wymagającym wykonania. Jednak z rodzaju komunikowanych skarg można wyciągnąć pewne wnioski co do skuteczności procesu wykonywania środków generalnych, szczególnie gdy dotyczą one problemu, co do którego istnieje już ugruntowane orzecznictwo Trybunału (skargi powtarzalne), zatem napływ kolejnych skarg może wskazywać na nieskuteczność lub brak pełnego rozwiązania problemu na etapie wykonywania wcześniejszych orzeczeń (por. liczba nowych skarg dotyczących przewlekłości postępowań, zakomunikowana w ramach procedury pilotażowej w latach 2015-2019, widniejąca na wykresie poniżej).

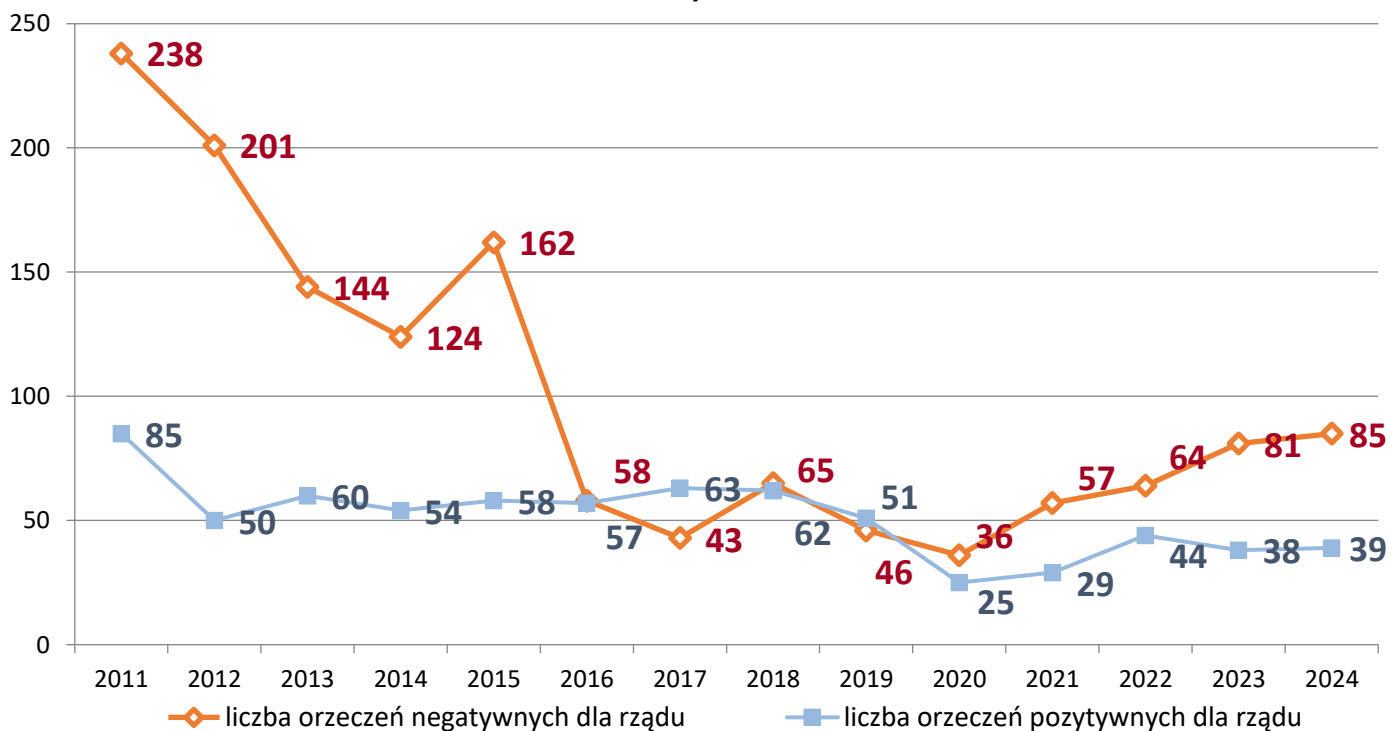
Liczba skarg zakomunikowanych rządowi Rzeczypospolitej Polskiej na przestrzeni ostatnich 15 lat przedstawiona została na poniższym wykresie.

Liczba skarg zakomunikowanych rządowi RP przez ETPC w danym roku



Jednocześnie rośnie również liczba orzeczeń niekorzystnych dla Rządu (tj. wyroków stwierdzających co najmniej jedno naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności 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.

Liczba orzeczeń ETPC negatywnych i pozytywnych dla rządu w danym roku



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).

Dane statystyczne poniżej pokazują, że liczby zasądzeń 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).

| Rok | Łączna kwota wypłaconego słusznego zadośćuczynienia (w PLN*) <i>* w przypadku zasądzeń w EUR kwoty wypłat są przeliczane na PLN wg kursu z dnia wypłaty</i> | Liczba orzeczeń stanowiących podstawę do wypłat wraz z liczbą skarg objętych tymi orzeczeniami*, które zostały wypłacone w danym roku** <i>* różnica między liczbą orzeczeń z zasądzeniem a liczbą wypłat wynika z faktu częstego rozstrzygania w ramach jednego orzeczenia wielu skarg połączonych do wspólnego rozpoznania; ** w przypadku orzeczeń, które stały się ostateczne na koniec danego roku część wypłat następuje jeszcze w tym samym roku, a część już w następnym</i> |
|-----------------|--|--|
| 2024 | 7 250 366,10 | 115 orzeczeń (obejmuje 309 wypłaconych skarg) |
| 2023 | 5 066 760,58 | 78 orzeczeń (obejmuje 204 wypłacone skargi) |
| 2022 | 3 513 310,65 | 48 orzeczeń (obejmuje 111 wypłaconych skarg) |
| 2021 | 3 751 716,65 | 50 orzeczeń (obejmuje 190 wypłaconych skarg) |
| 2020 | 1 659 335,00 | 38 orzeczeń (obejmuje 41 wypłaconych skarg) |
| 2019 | 5 453 965,93 | 61 orzeczeń (obejmuje 304 wypłacone skargi) |
| 2018 | 3 356 394,18 | 41 orzeczeń (obejmuje 161 wypłaconych skarg) |
| 2017 | 8 354 363,57 (ok. 85% tej kwoty stanowiły wypłaty zasądzone w ramach wyroku pilotażowego Rutkowski i inni p. Polsce, dot. przewlekłości postępowań cywilnych i karnych) | 52 orzeczenia (obejmuje 439 wypłaconych skarg) |
| 2016 | 2 080 767,61 | 84 orzeczenia (obejmuje 86 wypłaconych skarg) |
| 2015 | 3 371 276,16 | 135 orzeczeń (obejmuje 135 wypłaconych skarg) |
| 2014 | 2 765 147,37 | 141 orzeczeń (obejmuje 141 wypłaconych skarg) |
| 2013 | 4 245 195,66 | 169 orzeczeń (obejmuje 169 wypłaconych skarg) |
| 2012 | 2 611 564,97 | 155 orzeczeń (obejmuje 155 wypłaconych skarg) |
| 2011 | 3 776 363,60 | 242 orzeczenia (obejmuje 242 wypłacone skargi) |
| Łącznie: | 57 256 528,03 PLN | 1409 orzeczeń (obejmuje 2687 wypłaconych skarg) |

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

Ze wskazanymi wyżej problemami nadrzędnymi wiążą się kolejne. Brak ustawowej regulacji mechanizmu koordynowania 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.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowana regulacja odpowiada na wskazane problemy nadrzędne – dużą liczbę orzeczeń ETPC niekorzystnych dla Rządu oraz długi okres ich wykonywania poprzez **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 ETPC, w tym poszerzy zakres możliwych działań ze strony organu koordynującego proces wykonywania wyroków. Pozwoli również na zobowiązanie wszystkich organów władzy publicznej do współdziałania na rzecz wykonania wyroków.

Celem wprowadzenia takiego mechanizmu jest:

- (1) Odniesienie się do 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.

Planowana regulacja określa zatem organ wiodący w sprawie wykonania wyroku lub decyzji Trybunału (jest nim minister właściwy ze względu na rodzaj stwierdzonego naruszenia lub inny organ lub podmiot wykonujący zadania publiczne, jeśli sprawa należy do jego wyłącznej kompetencji), a następnie wskazuje na działania do podjęcia przez ten organ w procesie wykonywania oraz terminy ich podjęcia. Ustawa precyzuje również, że jeśli z uwagi na rodzaj lub liczbę stwierdzonych naruszeń Konwencji więcej niż jeden organ jest wiodący w sprawie, każdy z nich podejmuje działania w zakresie swoich właściwości.

- Organ wiodący będzie dokonywał tłumaczeń orzeczeń ETPC (w przypadku więcej niż jednego organu wiodącego organ właściwy do tłumaczenia zostanie wskazany przez ministra spraw zagranicznych), przygotowywał plan działania lub raport z wykonania. Wśród tych działań bardzo ważne będzie dokonanie analizy prawa i praktyki w zakresie objętym stwierdzonym przez Trybunał naruszeniem oraz sformułowanie na podstawie tej analizy stanowiska względem zasadności zmiany tego prawa lub praktyki jego stosowania.
- Organ wiodący będzie miał za zadanie upowszechnić wyrok lub decyzję ETPC wśród organów lub podmiotów, których działalność dotyczy tematyki orzeczenia.

- Organ wiodący będzie także zobowiązany do regularnego informowania ministra spraw zagranicznych na temat stanu wdrażania wskazanych wcześniej środków mających na celu wykonanie orzeczenia oraz do przekazywania niezbędnych uzupełnień i aktualizacji planu działania.
- Projektowana regulacja wskazuje również na sposób współdziałania w przypadku gdy wykonanie orzeczenia będzie wymagało podjęcia działań przez organy lub podmioty podległe lub nadzorowane przez organ wiodący. Organ wiodący będzie zwracał się do tego organu lub podmiotu o podjęcie niezbędnych do wykonania orzeczenia środków oraz informowanie o podejmowanych działaniach.

(2) Rozwiązanie kwestii braku skutecznych narzędzi po stronie organu koordynującego wykonywanie wyroków (MSZ) do wskazania organu właściwego do podjęcia działań celem wykonania wyroku, możliwych sposobów, narzędzi i terminów jego wykonania.

Minister właściwy do spraw zagranicznych, jako organ koordynujący wykonywanie orzeczeń ETPC będzie zobowiązany m.in. do:

- zapewnienia innym organom lub podmiotom niezbędnych informacji i wyjaśnień w zakresie orzecznictwa ETPC,
- wypłacenia słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez Trybunał na podstawie dyspozycji płatności od osoby uprawnionej lub jej/jego pełnomocnika,
- terminowego przekazywania tłumaczeń wyroków i decyzji sporządzonych przez organy wiodące do bazy orzeczeń ETPC,
- terminowego przekazywania planów działań, raportów z wykonania i innych informacji nt. stanu wykonywania danego orzeczenia do Komitetu Ministrów Rady Europy, a także do tłumaczenia tych dokumentów na jeden z oficjalnych języków Rady Europy,
- sporządzania rocznego sprawozdania z wykonywania przez Polskę orzeczeń Trybunału i przekazywania go Radzie Ministrów celem przyjęcia.

W celu należytego i sprawnego wykonywania zadań związanych z koordynacją wykonywania orzeczeń ETPC, minister właściwy do spraw zagranicznych będzie mógł zgłaszać uwagi i propozycje w sprawie sposobu wykonania orzeczeń Trybunału (np. proponować konkretne środki indywidualne czy generalne), a także do przedstawianych przez inne organy lub podmioty informacji, planów działań oraz raportów z wykonania. Będzie mógł również prezentować stanowisko w toczących się postępowaniach krajowych.

Ważnym narzędziem po stronie ministra spraw zagranicznych, mającym szczególne znaczenie dla podjęcia właściwych działań we wskazanych ustawą terminach, będzie możliwość wskazania organu wiodącego w sprawie wykonania wyroku lub decyzji Trybunału, w przypadku gdy nie zostanie on zidentyfikowany samodzielnie na podstawie przepisów ustawy. Należy podkreślić, że nie jest to ogólne uprawnienie podmiotu koordynującego do dowolnego wskazania organu wiodącego – tym bardziej, że taka właściwość wynika z materii samego orzeczenia ETPC, tylko wąsko określone narzędzie do wykorzystania w razie wątpliwości co do organu odpowiadającego za podjęcie działań w celu wykonania orzeczenia, którego użycie będzie wymagało uwzględnienia rodzaju stwierdzonego naruszenia Konwencji oraz posiadania przez organ najdalej idących kompetencji do zainicjowania działań w celu wykonania wyroku lub decyzji ETPC. 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. Możliwość sprawnego rozwiania ewentualnych wątpliwości odnośnie do podmiotu zobowiązanego do podjęcia działań celem wykonania orzeczenia jest jednak bardzo ważna dla sprawnej odpowiedzi na stwierdzone naruszenia praw chronionych Konwencją i zapobiegnięcia nowym podobnym naruszeniom.

(3) Wprowadzenie zobowiązania do współdziałania podmiotów wykonujących zadania publiczne w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC.

Dotychczasowy sposób określenia sposobu współpracy w celu wykonania wyroku, oparty na zarządzeniu nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jest niewystarczający z uwagi na zbyt wąski zakres podmiotowy – nie odnosi się do podmiotów spoza administracji rządowej, podczas gdy one również bywają organami właściwymi do podjęcia działań celem wykonania danego wyroku. Aktualnie współpraca z organami spoza administracji rządowej opiera się na dobrej woli i chęci współpracy takiego organu, co skutkowało ograniczoną skutecznością działań wymagających takiej współpracy. Brak jest natomiast ustawowego zobowiązania do współdziałania. Ponadto, opiniodawczo-doradczy charakter Zespołu ds. ETPC, w ramach którego określone są zadania członków administracji rządowej, sprawia, że zadania te nie zawsze są traktowane jako obowiązek, a znajomość tych zadań nie jest wystarczająca z uwagi na źródło nie będące aktem prawa powszechnie obowiązującego. Często też członkowie Zespołu nie dostrzegają bezpośredniego związku pomiędzy brakiem podjęcia wystarczających i sprawnych działań a brakiem wykonania danego wyroku.

(4) Uregulowanie procesu wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez ETPC.

Obecnie brak jest regulacji w zakresie procedury wypłaty słusznego zadośćuczynienia, a zasadność jej wprowadzenia wynika z faktu, że słusne zadośćuczynienie jest podstawową formą realizacji środków indywidualnych dotyczących skarżących, jest zasądzone przez ETPC w prawie każdym wyroku stwierdzającym co najmniej jedno naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz decyzjach zatwierdzających deklarację jednostronną Rządu lub ugodę, jest to często również najistotniejsza kwestia dla samych skarżących. Projektowana regulacja wyeliminuje zatem brak jasnych i powszechnie dostępnych zasad postępowania dla skarżących i ich pełnomocników w przypadku zasądzenia przez ETPC słusznego zadośćuczynienia. 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. Określenie procesu wypłaty słusznego zadośćuczynienia wymaga regulacji ustawowej, mając na uwadze, że wszelkie prawa i obowiązki w procesie wypłaty nakładane na skarżących i ich pełnomocników powinny być określone w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

Mając na uwadze przedstawione w pkt 1 dane statystyczne dotyczące łącznej kwoty wypłaconych słusznym zadośćuczynieniom konieczne jest uregulowanie zasad procesu wypłaty słusznego zadośćuczynienia w celu precyzyjnej identyfikacji i weryfikacji osoby uprawnionej oraz sprawnego procedowania płatności na podstawie niebudzącej wątpliwości dyspozycji osoby uprawnionej.

Wypłata słusznego zadośćuczynienia może być dokonana przez ministra właściwego do spraw zagranicznych jedynie w oparciu o prawidłowo dokonaną dyspozycję płatności. Osoba uprawniona (skarżący lub jego pełnomocnik) zobowiązana będzie do złożenia dyspozycji płatności zasądzonych jej słusznego zadośćuczynienia wyłącznie na uwierzytelnionym formularzu płatności otrzymanym od ministra właściwego do spraw zagranicznych na potrzeby wykonania danego wyroku lub decyzji. W przypadku udzielenia dyspozycji przez pełnomocnika, konieczne będzie dołączenie pełnomocnictwa do dokonania tej czynności. Podpisany formularz z dyspozycją płatności skarżący lub jego upoważniony pełnomocnik odsyła do ministra spraw zagranicznych. Osoba uprawniona musi dopilnować pełności i poprawności przekazanych danych oraz terminowego przekazania dyspozycji, ponieważ minister spraw zagranicznych nie ponosi odpowiedzialności za opóźnienia w płatności wynikające z tego typu niezależnych od niego okoliczności.

Z kolei minister właściwy do spraw zagranicznych zobowiązany będzie do niezwłocznego przesłania uwierzytelnionego formularza płatności na adres wskazany przez Trybunał. Projektowana ustawa określa również sytuacje, w których minister właściwy w sprawach zagranicznych wypłaca kwotę zasądzenia zgodnie z dyspozycją komornika oraz przypadki, w których może złożyć przedmiot świadczenia do depozytu sądowego.

(5) Zmniejszenie liczby skarg powtarzalnych komunikowanych przez ETPC (tj. notyfikowanych Rządowi przez ETPC celem ustosunkowania się do wskazanych przez ETPC zarzutów podniesionych w skardze) w sprawach przeciwko Polsce.

Obecnie brak jest obowiązku dokonania analizy prawa i praktyki w zakresie objętym naruszeniem, która umożliwi prawidłowe zidentyfikowanie jego źródła i dobranie odpowiedniego środka do wykonania wyroku już na początkowym etapie procesu wykonywania. Natomiast sprawne zidentyfikowanie źródła naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stwierdzonego przez ETPC i podjęcie przez organ wiodący działań w określonych projektowaną ustawą ramach czasowych celem zaproponowania i wprowadzenia zmiany prawa lub praktyki, przyczynią się do zmniejszenia napływu nowych podobnych skarg do ETPC. W rezultacie doprowadzi to do zmniejszenia liczby negatywnych orzeczeń wydawanych przez ETPC w sprawach polskich. Dzięki regulacji ustawowej, obowiązek dokonania analizy źródeł naruszenia będzie dotyczył wszystkich podmiotów właściwych do podjęcia działań celem wykonania wyroku, nie tylko tych z administracji rządowej.

Ponadto projektowana ustawa wskazuje czym są – kluczowe dla procesu wykonywania – środki indywidualne (związane z indywidualną sytuacją skarżącego, mające na celu przywrócić ją do sytuacji sprzed naruszenia lub naprawienie i zadośćuczynienie skutkom stwierdzonego naruszenia Konwencji) i środki generalne (dotyczące rozwiązań systemowych – prawa lub praktyki, mających na celu usunięcie przyczyn naruszenia i zapobieżenia nowym podobnym naruszeniom). Ustawa wprowadza też pojęcie „szczególnych środków indywidualnych” na określenie środków indywidualnych innych niż wypłata słusznego zadośćuczynienia. Projektowana regulacja określa organ odpowiedzialny za podjęcie szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych (organ wiodący, organ podległy lub nadzorowany), daje też organowi koordynującemu możliwość proponowania takich środków. Wskazuje również, że informacja o planowanych i podjętych szczególnych środkach indywidualnych i środkach generalnych stanowi część składową planu działania lub raportu z wykonania wyroku. Dodatkowo, informacja o stanie wdrażania tych środków musi być regularnie aktualizowana i uzupełniana przez organ wiodący. Ustawa potwierdza też swobodę organu wiodącego do wyboru właściwych środków indywidualnych lub środków generalnych niezbędnych do wykonania danego orzeczenia, co znaczy, że organ wiodący 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 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 Rady Europy, który jest organem nadzorującym procesy wykonywania orzeczeń ETPC na mocy art. 46 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Projekt ustawy zakłada również wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego zwrócenie szczególnej uwagi na orzeczenia pozostające w procesie wykonywania przez długi czas. Minister Spraw Zagranicznych będzie mógł skierować zawiadomienie do Prezesa Rady Ministrów, wskazując, że dany wyrok nie został uznany przez Komitet Ministrów Rady Europy za wykonany w terminie 2 lat od daty, w której stał się ostateczny. W reakcji na skierowane zawiadomienie Prezes Rady Ministrów wskazuje lub rekomenduje organowi wiodącemu podjęcie szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych mających na celu wykonanie wyroku, oraz terminy ich podjęcia. Założeniem jest zatem zaangażowanie Prezesa RM tylko w przypadkach problematycznych oraz brak automatyzmu takiej procedury, z uwagi na brak możliwości obiektywnego i uniwersalnego wskazania właściwego czasu trwania procesu wykonania orzeczenia. Przed złożeniem omawianego zawiadomienia konieczna będzie zatem analiza okoliczności danej sprawy, w celu określenia przyczyn braku wykonania wyroku w ciągu dwóch lat oraz zasadności zdefiniowania tego braku wykonania jako nieuzasadnionego opóźnienia.

Wskazany mechanizm wychodzi naprzeciw zaleceniu zawartemu w Zaleceniu 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.

Projektowana ustawa potwierdza również uprawnienia Sejmu i Senatu RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich do zgłaszania propozycji ws. wykonywania orzeczeń.

Wreszcie ustawa przewiduje szereg zmian w ustawach szczególnych, w tym potwierdzenie, że dział sprawy zagraniczne obejmuje koordynację wykonywania orzeczeń sądów i trybunałów międzynarodowych (z wyjątkiem sądów UE) oraz przewiduje dostęp ministra spraw zagranicznych do akt spraw sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, akt postępowań administracyjnych i karnoskarbowych.

Planowanym efektem regulacji w średniej i długiej perspektywie czasowej jest zatem zmniejszenie liczby negatywnych orzeczeń wydawanych przez ETPC, zmniejszenie obciążeń państwa przez zmniejszenie liczby wypłacanych słusznym zadośćuczynieniom za naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz ograniczenie zasobów poświęcanych na działania związane z długotrwałym wykonywaniem orzeczeń dzięki wprowadzeniu mechanizmu koordynacji wykonywania orzeczeń i zasady współdziałania wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W państwach będących dłuższymi stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, mających dłuższą praktykę w wykonywaniu orzeczeń ETPC, w szczególności w stosunku do których wydawanych jest mniej wyroków, w tym wyroków stwierdzających naruszenia o charakterze systemowym, brak jest ustawowych regulacji w zakresie wykonywania wyroków ETPC. Proces wykonywania bazuje w tych państwach najczęściej na innego rodzaju aktach prawnych lub na ustalonej praktyce. Polska może zaproponować zatem rozwiązanie wzorcowe w obszarze procedury wykonywania wyroków ETPC dla pozostałych państw Rady Europy, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej.

Niezależnie od sposobu uregulowania wewnątrzpaństwowego procesu wykonywania wyroków ETPC, w zdecydowanej większości państw członkowskich Rady Europy (co najmniej w 34) funkcję koordynującą ten proces pełni pełnomocnik danego kraju przed ETPC (w tym także za pośrednictwem zastępcy ds. wykonywania wyroków).

Proponowany projekt ustawy uwzględnia też szereg dokumentów zawierających zalecenia organów Rady Europy. Jest dostosowany do uregulowań procedury nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń ETPC przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

| Grupa | Wielkość | Źródło danych | Oddziaływanie |
|------------------------------|----------|---------------|--|
| Minister Spraw Zagranicznych | 1 | | Wskazanie Ministra Spraw Zagranicznych jako organu koordynującego proces wykonywania orzeczeń ETPC oraz określenie jego zadań. |

| | | | |
|--|---|--|--|
| Organy wiodące, odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych wyroków ze względu na właściwość merytoryczną | | | Określenie obowiązków związanych z upowszechnianiem informacji o treści orzeczenia oraz przekazania informacji na temat treści planu działań i terminów podjęcia tych działań. |
| Sądownictwo powszechne | 11 (sądy apelacyjne), 47 (sądy okręgowe), 319 (sądy rejonowe) | | Rozszerzono kognicję sądów rejonowych w sprawach nieprocesowych o zezwolenie na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego. W razie przyjęcia powyższego rozwiązania na sądy rejonowe w I instancji oraz na sądy okręgowe w II instancji zostaną nałożone dodatkowe obowiązki związane ze sprawami depozytowymi. |
| Skarżący w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska | | | Określenie praw i obowiązków w procesie wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez ETPC. |

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Przeprowadzone zostaną konsultacje publiczne, w tym z organizacjami samorządów prawniczych, 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 wyniesie 21 dni.

Projekt ustawy w ramach konsultacji publicznych i opiniowania zostanie przesłany w szczególności do następujących podmiotów:

- 1) Centralny Zarząd Służby Więziennej;
- 2) Komenda Główna Policji;
- 3) Komenda Główna Straży Granicznej;
- 4) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 5) Krajowa Administracja Skarbowa;
- 6) Krajowa Rada Sądownictwa;
- 7) Naczelny Sąd Administracyjny;
- 8) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych;
- 9) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 10) Prokuratoria Generalna RP;
- 11) Prokuratura Krajowa;
- 12) Rada Dialogu Społecznego;
- 13) Rada do spraw Uchodźców;
- 14) Rzecznik Praw Obywatelskich;
- 15) Rzecznik Praw Pacjenta;
- 16) Sąd Najwyższy;
- 17) Urząd do spraw Cudzoziemców;
- 18) Amnesty International Polska;
- 19) Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa;
- 20) Fundacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny;
- 21) Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
- 22) Instytut Miast Praw Człowieka;
- 23) Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris;
- 24) Krajowa Izba Radców Prawnych;
- 25) Krajowa Rada Komornicza;

- 26) Krajowa Rada Notarialna;
- 27) Krajowa Rada Prokuratury;
- 28) Naczelna Rada Adwokacka;
- 29) Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych;
- 30) Sieć Obywatelska Watchdog Polska;
- 31) Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”;
- 32) Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 33) Stowarzyszenie Sędziów „Themis”;
- 34) Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

| (ceny stałe z 2025 r.) | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] | | | | | | | | | | | |
|---|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| | 2025 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | Łącznie (0-10) |
| Dochody ogółem | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| budżet państwa | | | | | | | | | | | | |
| JST | | | | | | | | | | | | |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | | | | | | | | | | | | |
| Wydatki ogółem | 1,61 | 1,72 | 1,77 | 1,82 | 1,87 | 1,92 | 1,98 | 2,04 | 2,10 | 2,17 | 2,23 | 21,18 |
| budżet państwa | 1,61 | 1,72 | 1,77 | 1,82 | 1,87 | 1,92 | 1,98 | 2,04 | 2,10 | 2,17 | 2,23 | 21,18 |
| JST | | | | | | | | | | | | |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | | | | | | | | | | | | |
| Saldo ogółem | - 1,61 | - 1,72 | - 1,77 | - 1,82 | - 1,87 | - 1,92 | - 1,98 | - 2,04 | - 2,10 | - 2,17 | - 2,23 | - 21,18 |
| budżet państwa | | | | | | | | | | | | |
| JST | | | | | | | | | | | | |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | | | | | | | | | | | | |
| Źródła finansowania | <p>Koszty planowania i raportowania działań w celu wykonania orzeczeń ETPC będą finansowane z budżetu organu lub podmiotu wykonującego zadania publiczne zobowiązanego do podjęcia tych działań na mocy ustawy. Środki na wypłatę słusznego zadośćuczynienia zabezpieczane są w szczególności w rezerwie celowej budżetu państwa na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. Wydatki związane z obsługą Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pokrywane są z budżetu Ministra Spraw Zagranicznych.</p> <p>Koszty związane z planowanym wzmocnieniem kadrowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako organu koordynującego wykonywanie orzeczeń ETPC oraz Ministerstwa Sprawiedliwości w związku z koniecznością realizacji zadań wynikających z projektowanej ustawy, jako organu najczęściej będącego organem wiodącym do wykonania danego orzeczenia, pokryte zostaną z budżetu państwa z części, których dysponentami są, odpowiednio, minister właściwy do spraw zagranicznych oraz minister właściwy do spraw sprawiedliwości.</p> | | | | | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | <p>Dodatkowe informacje w zakresie potrzeby wzmocnienia kadrowego MSZ i MS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Na podstawie dotychczasowego doświadczenia w zakresie koordynacji wykonywania orzeczeń, Ministerstwo Spraw Zagranicznych szacuje, że skuteczna i rzetelna realizacja zadań wynikających z projektowanej ustawy będzie się wiązała z potrzebą wzmocnienia kadrowego w wymiarze pięciu pracowników na stanowiskach eksperckich w Departamencie Prawno-Traktatowym (Referat do spraw koordynacji wykonywania orzeczeń, kierowany przez Zastępcę Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw koordynacji wyroków ETPC): dwóch doświadczonych pracowników (mnożnik 3,5) oraz trzech pracowników na poziomie specjalisty/starszego specjalisty (mnożnik 3,0). <p>W oparciu o wysokość kwoty bazowej na 2025 r. roczny koszt zatrudnienia uwzględniający koszty pracodawcy wynosi 726 943,87 zł w roku 2025, z czego 654 973,22 stanowią wynagrodzenia, 59 831,80 to pochodne (16,93% składki na ubezpieczenia społeczne, 2,45 – fundusz pracy oraz fundusz solidarnościowy; 1,5% pracownicze plany kapitałowe) 12 138,85 – odpis na ZFŚS. 794 241,05 zł w kolejnych latach, z czego 654 973,22 stanowią wynagrodzenia, 55 672,72 dodatkowe wynagrodzenie roczne, 71 456,26 to pochodne (16,93% składki na ubezpieczenia społeczne, 2,45 –</p> | | | | | | | | | | | |

fundusz pracy oraz fundusz solidarnościowy; 1,5% - pracownicze plany kapitałowe) 12 138,85 – odpis na ZFSS.

- Ministerstwo Sprawiedliwości, które w związku z realizacją obowiązków wynikających z projektowanej ustawy, z uwagi na fakt, że większość stwierdzanych przez ETPC naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, szacuje, że będzie potrzebowało zatrudnienia dodatkowych pięciu pracowników w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka, w tym dwóch głównych specjalistów (mnożnik 3,5) i trzech specjalistów (mnożnik 3,0). Roczny koszt zatrudnienia (z wysługą 20%) wraz z kosztami pracodawcy w 2025 r. wyniesie 875 354,38 zł, w tym: (i.) 3 osoby mnożnik 3.0 dla kwoty bazowej 2.759,97 = 24.839,73 zł miesięcznie, w ciągu 12 miesięcy – 298.076,76 + 59915,35 (20% wysługi) = 375.692,11 zł; (ii.) 2 osoby mnożnik 3.5 dla kwoty bazowej 2.759,97 = 19.319,79 zł miesięcznie, w ciągu 12 miesięcy – 231.837,48 + 46.367,50 (20% wysługi) = 278.204,98 zł. Koszty pracodawcy: § 411-składki ZUS (16,93%) = 110.704,78 zł; § 412 – FP (2,45%) = 16.020,48 zł; § 471 – składka PPK zakład (4%) = 26.155,88 zł. Dodatkowe wynagrodzenie roczne DWR-„13” za 2025 r.: § 4040 – 55.581,25 zł; § 411-składki ZUS (16,93%) = 9.409,91 zł; § 412 – FP (2,45%) = 1.361,74 zł; § 471 – składka PPK zakład (4%) = 2.223,2 zł.

W odniesieniu do wzrostu etatów w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, bazując na dotychczasowym sposobie wypełniania zadań związanych z koordynacją wykonywania orzeczeń ETPC, ich liczby i pracochłonności, a także opierając się na dodatkowych zadaniach przewidzianych w projektowanej ustawie oraz uwzględniając nowe, ustawowe, obligatoryjne terminy ich wykonania, założyć należy, że zadania pracowników na wnioskowanych etatach będą obejmowały:

- analizę stanu wykonywania spraw szczególnie skomplikowanych i/lub pozostających długotrwale w procesie wykonywania (w przypadku doświadczonych pracowników, po ok. 5 spraw na pracownika) oraz pozostałych spraw w procesie wykonywania (po ok. 15 spraw na pracownika) w celu zidentyfikowania właściwych podmiotów i rodzaju działań możliwych do podjęcia w celu wykonania danego wyroku/jednego z problemów wynikających z danego wyroku;
- analizę orzecznictwa Trybunału i spraw w wykonywaniu przed Komitetem Ministrów RE dotyczących innych państw, w których przyjęte rozwiązania mogą być przydatne dla wykonywania orzeczeń w sprawach polskich;
- przygotowywanie propozycji uwag do przedstawianych przez inne organy lub podmioty informacji nt. planowanych środków celem wykonania danego orzeczenia;
- monitorowanie terminowości przedstawiania przez inne organy lub informacji dokumentów i informacji, do których zobowiązuje ustawa;
- przygotowywanie, na podstawie otrzymanych od właściwych organów lub podmiotów dokumentów i informacji, planu działania lub raportu z wykonania wyroku w jednym z języków oficjalnych Rady Europy; w razie potrzeby – prowadzenie konsultacji z ww. organami w celu uzgodnienia ostatecznej treści planu działania lub raportu z wykonania; przekazanie tak opracowanego planu lub raportu do Komitetu Ministrów RE;
- przygotowywanie analizy w zakresie właściwego organu wiodącego w przypadku braku jego ujawnienia lub wątpliwości co do właściwego dla wykonania orzeczenia podmiotu;
- przygotowywanie informacji i wyjaśnień dla organów właściwych w zakresie wykonywania danego orzeczenia;
- realizowanie innych obowiązków informacyjnych wynikających z projektowanej ustawy;
- odnośnie do pracowników koordynujących proces płatności: przygotowanie dokumentacji w procesie płatności (prowadzenie listy zobowiązań, kontrolowanie terminowości przekazywanej przez pracowników dokumentacji, dbanie o terminowość i prawidłowość przekazywania dyspozycji wypłaty do Biura właściwego w obszarze finansów, wprowadzanie danych dotyczących płatności do systemu księgowo-finansowego), kontaktowanie się ze skarżącymi i ich pełnomocnikami w celu pozyskania danych do płatności, sprawdzanie prawidłowości pozyskiwanych dyspozycji wypłat, w tym złożenia ich na uwierzytelnionych formularzach według ustalonego wzoru, przygotowanie wniosków o uruchomienie rezerwy celowej budżetu państwa w celu realizacji zobowiązań wynikających z orzeczeń organów międzynarodowej ochrony praw człowieka, sporządzanie wniosków o utworzenie depozytów sądowych i współpraca w tym zakresie z Biurem właściwym w obszarze obsługi prawnej resortu, sporządzanie projektów informacji o zrealizowaniu płatności celem przekazania do Sekretariatu Rady Europy, przygotowanie informacji o dokonanych płatnościach na podstawie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na bieżące potrzeby;
- utrzymywanie kontaktów roboczych z organami właściwymi do wykonywania konkretnych orzeczeń (co najmniej kilka razy w tygodniu);
- utrzymywanie kontaktów roboczych z przedstawicielami Sekretariatu Rady Europy obsługującego Komitet Ministrów RE (co najmniej raz w tygodniu);

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - koordynacja przygotowań rocznego sprawozdania z wykonywania orzeczeń Trybunału w sprawach polskich w roku poprzedzającym; - udział w wybranych posiedzeniach Komitetu Ministrów RE w formacie ds. praw człowieka; - analiza projektów decyzji Komitetu Ministrów RE w sprawach polskich, konsultowanie projektów z właściwymi merytorycznie organami lub podmiotami, prowadzenie (w przypadku doświadczonych pracowników) konsultacji ws. ewentualnych uwag do projektów decyzji, przekazywanie właściwym organom lub podmiotom ostatecznych tekstów decyzji wraz z informacją o ich treści w języku polskim, monitorowanie terminowości przekazywania przez właściwe organy lub podmioty informacji w odpowiedzi na kwestie poruszone w decyzji. <p>Wszystkie zadania w wykonywaniu wykonywane są w perspektywie średnio i długookresowej. Ich natężenie będzie wysokie, z okresowym spiętrzeniem wynikających z kalendarza prac Komitetu Ministrów RE lub terminów przewidzianych projektowaną ustawą.</p> <p>W odniesieniu do wzrostu liczby etatów zgłoszonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości do nowych zadań wynikających z projektowanej ustawy, uzasadniających zwiększenie kadrowe, będą należeć:</p> <ul style="list-style-type: none"> - występowanie z pismami do Departamentu Nadzoru Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości w celu objęcia postępowania sądowego nadzorem administracyjnym; - występowanie do odpowiedniej komórki legislacyjnej z wnioskami o rozpoczęcie prac nad zmianą prawa; - sporządzanie pism do sądów wskazujących na konieczność zmiany praktyki na wynikającą z wyroków ETPC; - przekazywanie informacji o stanie wdrażania planu działań; - podejmowanie działań upowszechniających informacje o Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i orzeczeniach ETPC; - podejmowanie działań edukacyjnych; - uwzględnianie uwag lub propozycji Ministra Spraw Zagranicznych lub sporządzanie pism uzasadniających brak ich uwzględnienia; - udostępnianie Ministerstwu Spraw Zagranicznych informacji z akt postępowań sądowych; - sporządzanie oficjalnych streszczeń wyroków ETPC. <p>Ponadto, projektowana ustawa określa krótsze niż obecnie terminy dla upowszechnienia orzeczeń ETPC, co w konsekwencji wymusza konieczność zaangażowania większej liczby pracowników niż obecnie, aby terminowo wywiązać się z realizacji ww. obowiązków. Dodatkowo projektowana ustawa określa termin 3-miesięczny na przedstawienie planu działań lub raportu z wykonania.</p> <p>Dokładne obliczenie pracochłonności nie jest możliwe z racji braku możliwości przewidzenia liczby spraw w danym roku, w odniesieniu do których ETPC wyda rozstrzygnięcia. Ponadto wzrost liczby pracowników uzasadniony jest nie tylko dodatkowymi obowiązkami nałożonymi przez ustawę lecz również obligatoryjnymi i krótkimi terminami, które uzasadniają zaangażowanie odpowiedniej liczby pracowników do ich terminowej realizacji.</p> |
|--|--|

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

| | | Skutki | | | | | | |
|--|--|--|---|---|---|---|----|----------------|
| Czas w latach od wejścia w życie zmian | | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) |
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2025 r.) | duże przedsiębiorstwa | | | | | | | |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | | | | | | | |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | | | | | | | |
| | (dodaj/usuń) | | | | | | | |
| W ujęciu niepieniężnym | duże przedsiębiorstwa | | | | | | | |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | | | | | | | |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | Projektowana ustawa w sposób pośredni wpłynie na obywateli – ustawowe określenie procedury wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez ETPC będzie miało pozytywny wpływ na wiedzę i świadomość obywateli odnośnie do procesu wypłaty, jego ram czasowych, gwarancji proceduralnych, a także obowiązków osób, które uzyskały zasądzenie z ETPC. Dzięki ustawie wszyscy obywatele będą mogli poznać zasady w zakresie możliwości zajęcia | | | | | | |

| | | |
|--|--|---|
| | | słusznego zadośćuczynienia przez komornika czy składania kwoty zasądzonego zadośćuczynienia do depozytu sądowego. |
| Niemierzalne | (dodaj/usuń) | |
| | (dodaj/usuń) | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | <p>Projekt ustawy nie będzie w sposób bezpośredni oddziaływał na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Pośredni wpływ na obywateli będzie miało uregulowanie procedury wypłaty słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez ETPC (zob. tabela powyżej). Wskazanie elementów tego procesu, w tym terminów dokonywania czynności i skutków ich niedochowania, zwiększy świadomość ogółu obywateli.</p> <p>Natomiast uregulowanie procesu wykonywania orzeczeń ETPC poprzez wprowadzenie mechanizmu koordynacji i zasady współdziałania będzie miało pozytywny wpływ na stan przestrzegania praw człowieka zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.</p> | |

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

| | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> nie dotyczy | |
| Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności). | <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy |
| <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: | <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: |
| Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności. | <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy |

Komentarz:

Ustawa ma na celu kompleksowe uregulowanie procesu wykonywania orzeczeń ETPC w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska poprzez wprowadzenie mechanizmu koordynacji tego procesu oraz zasady współdziałania pomiędzy wszystkimi podmiotami wykonującymi zadania publiczne w zakresie wykonywania orzeczeń. Mechanizmy i rozwiązania przewidziane w projektowanej ustawie wpłyną na usprawnienie i skrócenie procesu wykonywania, m.in. dzięki uprawnieniu Ministra Spraw Zagranicznych do wskazania organu wiodącego do wykonania danego wyroku (z uwzględnieniem rodzaju stwierdzonego naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i posiadania przed organ najdalej idących kompetencji do zainicjowania działań w celu wykonania orzeczenia), co skróci czas i zmniejszy liczbę dokumentów w przypadku wątpliwości czy innych problemów z identyfikacją organu wiodącego, odpowiedzialnego za wykonanie orzeczenia; a także dzięki możliwości skierowania przez Ministra Spraw Zagranicznych zawiadomienia do Prezesa Rady Ministrów w przypadku gdy wyrok ETPC nie został uznany przez Komitet Ministrów RE za wykonany w terminie 2 lat od daty, w której stał się ostateczny.

Jednocześnie projektowana regulacja wpłynie na zwiększenie obciążeń w zakresie zwiększenia liczby dokumentów, liczby procedur, a także w zakresie obowiązków informacyjnych po stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jako organu koordynującego proces wykonywania orzeczeń ETPC, poprzez m.in. konieczność ustalenia wzorów formularzy płatności słusznego zadośćuczynienia zasądzonego przez ETPC i wydania rozporządzenia w tym zakresie; możliwość prezentowania stanowiska w toczących się postępowaniach krajowych; możliwość zgłaszania uwag lub propozycji w sprawie wykonania danego orzeczenia; sporządzanie tłumaczeń na język oficjalny Rady Europy informacji przygotowywanych przez organy wiodące na temat wykonywania danego orzeczenia; konieczność udzielania niezbędnych informacji i wyjaśnień innym organom lub podmiotom na temat wykonywanego orzeczenia.

Zwiększy się również obciążenie organów wiodących, odpowiedzialnych za wykonanie danego wyroku, poprzez m.in. konieczność sporządzania tłumaczenia wyroku na język polski; konieczność sporządzania informacji (planów działań, raportów z wykonania) dotyczących wykonania danego wyroku, w tym przeprowadzenia analizy prawa i praktyki jego stosowania w zakresie objętym naruszeniem stwierdzonym przez ETPC oraz przygotowania na jej podstawie stanowiska w przedmiocie zasadności podjęcia prac legislacyjnych lub zmiany praktyki; w przypadku uznania zasadności podjęcia prac legislacyjnych – opracowanie projektu aktu normatywnego w określonym w projektowanej ustawie czasie; informowanie o treści wyroku organów lub podmiotów, których działalność objęta jest zakresem tematycznym wyroku; nadzorowanie przygotowania informacji w zakresie wykonania danego wyroku przez organy podległe lub nadzorowane.

Dzięki usprawnieniu procesu wykonywania wyroków za pomocą projektowanego mechanizmu koordynacyjnego pozytywne skutki odczuje ogół obywateli i pozostałe osoby pozostające w jurysdykcji RP, m.in. w zakresie skrócenia czasu załatwienia sprawy, odformalizowania i uproszczenia postępowań etc.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy poza sektorem finansów publicznych (zob. pkt 6). W odniesieniu do sektora finansów publicznych planowane jest wzmocnienie kadrowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Sprawiedliwości odnośnie do stanowisk odpowiedzialnych za wykonywanie zadań organu koordynującego (MSZ) i wiodącego w znacznej części spraw (MS) w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC.

10. Wpływ na pozostałe obszary

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> środowisko naturalne | <input type="checkbox"/> demografia | <input type="checkbox"/> informatyzacja |
| <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny | <input type="checkbox"/> mienie państwowe | <input type="checkbox"/> zdrowie |
| <input checked="" type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe | <input checked="" type="checkbox"/> inne: prawa człowieka | |

Omówienie wpływu

Uregulowanie ustawowe procesu wykonywania orzeczeń ETPC poprzez wprowadzenie mechanizmu koordynacji i zasady współdziałania będzie miało pozytywny wpływ na stan przestrzegania praw człowieka w Polsce dzięki szybszemu i sprawniejszemu podejmowaniu działań niezbędnych do wyeliminowania źródła naruszenia praw człowieka zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Skutki tych działań, podjęte na kanwie konkretnego wyroku, będą oddziaływały także na ogół osób znajdujących się w jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dostosowanie prawa i praktyki do wymogów wynikających z orzecznictwa ETPC, wzmocnienie skuteczności krajowych środków odwoławczych, a także zwiększenie świadomości standardów wynikających z Konwencji i orzecznictwa ETPC przez organy wykonujące zadania publiczne, odpowiedzialne za wykonanie danego wyroku.

Jak wskazano w pkt 4 i 6 przyjęcie ustawy będzie wiązało się również z rozszerzeniem kognicji sądów. W efekcie na sądy rejonowe w I instancji oraz na sądy okręgowe w II instancji zostaną nałożone dodatkowe obowiązki związane ze sprawami depozytowymi.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie jest przewidziana formalna ocena ex-post skutków regulacji.

Ocena efektów projektowanej ustawy będzie dokonywana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych na podstawie aktualnie zbieranych danych dotyczących m.in.: liczby komunikowanych Rządowi przez ETPC nowych skarg i problemów, które są w tych skargach podnoszone – w szczególności czy mają charakter powtarzalny względem spraw już rozstrzygniętych wyrokiem stwierdzającym naruszenie, czy wskazują na brak skuteczności aktualnych rozwiązań i środków odwoławczych; liczby orzeczeń pozytywnych i negatywnych dla Rządu i zmian w zakresie wzajemnego stosunku między nimi; liczby wyroków stwierdzających problem systemowy i liczby orzeczeń powtarzalnych względem takich wyroków; ogólnej liczby orzeczeń (wyroków i decyzji zatwierdzających ugody) w wykonywaniu; liczby orzeczeń uznanych przez Komitet Ministrów RE za wykonane.

Na podstawie powyższych danych, jak również na podstawie oficjalnych danych ETPC dotyczących liczby wpływających do niego skarg i liczby skarg komunikowanych Rządowi celem ustosunkowania się do wskazanych przez ETPC zarzutów podniesionych w skardze, oraz oficjalnych danych dotyczących wykonywania publikowanych przez Sekretariat obsługujący Komitet Ministrów Rady Europy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych będzie badało efekty funkcjonowania wprowadzonego projektowaną regulacją mechanizmu koordynacji wykonywania orzeczeń poprzez: (1) monitorowanie czasu trwania wykonania wyroków wydanych po wejściu w życie ustawy, przyjmując jako wartość pożądaną na wykonanie nowego standardowego orzeczenia (tj. nie ujawniającego systemowego charakteru naruszenia czy kompleksowego problemu według klasyfikacji Komitetu Ministrów RE) okres do trzech lat od kiedy stało się ostateczne; (2) stosunek liczby wyroków pozostających w procesie wykonywania przez okres dłuższy niż pięć lat do pozostałych wyroków, zakładając jego zmniejszenie o 20% (wg stanu na dzień 4 grudnia 2024 r. stosunek ten wynosił 39 do 135, zatem wyroki pozostające w wykonywaniu przez ponad pięć lat stanowiły 29% wszystkich wyroków); (3) stosunek liczby orzeczeń pozytywnych do negatywnych, zakładając odwrócenie negatywnego trendu w tym zakresie w ciągu pięciu lat od wejścia w życie ustawy; (4) stosunek liczby skarg komunikowanych Rządowi przez ETPC w danym roku do liczby skarg wniesionych do ETPC

przeciwko Polsce i przydzielonych do rozpoznania składom orzekającym (w 2023 r. 1843 skargi zostały przydzielone składom orzekającym ETPC do rozpoznania, a zakomunikowanych Rządowi zostało 421).

Z uwagi na co najmniej kilkuletni czas życia skargi od wniesienia do rozstrzygnięcia przez ETPC, a także co najmniej roczny okres wykonywania wyroku ETPC (zakładając przekazanie Komitetowi Ministrów RE raportu z wykonania w ciągu 6 miesięcy od dnia, w którym wyrok stał się ostateczny oraz co najmniej 3 miesiące na analizę raportu oraz przygotowanie rezolucji zamykającej nadzór Komitetu nad wykonywaniem danego wyroku), realna ocena wpływu projektowanej regulacji na liczbę nowych skarg komunikowanych Rządowi, zmniejszenie liczby negatywnych dla Rządu orzeczeń i skrócenie czasu wykonywania wyroków będzie możliwa po 5 latach obowiązywania ustawy. Należy pamiętać, że w najbliższych latach orzeczenia wydawane przez ETPC będą dotyczyć stanów faktycznych sprzed kilku lat, więc pełen wpływ projektowanej ustawy będzie odsunięty w czasie. W ciągu 2-3 lat od dnia wejścia w życie ustawy wymienione wyżej dane będą wykorzystywane do analizy wyłącznie trendów.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych będzie również badało prawidłowość realizowania projektowanej ustawy poprzez analizowanie terminowości i kompleksowości przekazywanych przez organy wiodące do wykonania danego wyroku informacji nt. planowanych i podjętych środków celem jego wykonania, badania terminowości przekazywanych dyspozycji płatności przez uprawnionych oraz terminowości wypłaty słusznego zadośćuczynienia przez MSZ.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak załączników.