

System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce

1. Wprowadzenie

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ustanowiła Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej Trybunał lub ETPC), który jest jednym z podstawowych filarów ochrony praw człowieka w Europie. W Polsce Konwencja obowiązuje od 1993 r., od tego czasu można składać skargi do Trybunału. Polacy od połowy lat dziewięćdziesiątych chętnie zaczęli korzystać z tego mechanizmu i szybko upowszechniła się wiedza o możliwości składania skarg do kolejnego organu sądowego.

Wraz ze wzrostem liczby państw-stron i gwałtownym zwiększeniem spraw rozpatrywanych powstała kwestia skutecznego egzekwowania orzeczeń ETPC. Konwencja w art. 46 stanowi, że Komitet Ministrów Rady Europy jest odpowiedzialny za nadzór nad wykonywaniem wyroków Trybunału. Jego działalność jest ważnym mechanizmem zabezpieczającym przed ignorowaniem skutków wyroków. Jednak w czasie wielu lat praktyki orzeczniczej powstało dużo problemów z nadzorowaniem działalności suwerennych państw, które dobrowolnie poddają się kontroli organu zewnętrznego i zobowiązują się do działań wymuszonych przez organ Konwencji.

Pomimo działań Komitetu wiele państw ma dość duży problem z bieżącym obsługiwaniem wyroków wydanych przez Trybunał. Stąd na forach Rady Europy wywiązała się dyskusja o potrzebie stworzenia systemu monitorowania wykonywania wyroków. Bezsprzecznie odpowiedzialny za ten system jest Komitet Ministrów, jednak ma on ograniczone możliwości wpływania na państwa członkowskie. Również Polska nie uniknęła nawarstwienia dużej ilości spraw nie wykonanych, zwłaszcza jeśli dotyczyły one rozwiązań systemowych. Powstał problem opanowania dużej ilości spraw polskich w Trybunale. W latach 1997–2006 lawinowo rosła liczba skarg i to niestety skutecznych. Rocznie Polska przegrywała kilkadziesiąt spraw, zwłaszcza związanych z naruszeniem art. 5. i art. 6. Konwencji. Wykonywanie wyroków przestało polegać tylko na wypłacie odszkodowań w realizacji konkretnych postanowień Trybunału, ale stało się sprawą systemowego działania państwa.

Po wielu latach różnych doświadczeń dotyczących wykonywania wyroków w 2007 r. Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 73 z 19 lipca 2007 r. powołał zespół

do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Obecnie Zespół ten działa na podstawie Zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z 8 marca 2013 r. W zarządzeniu tym sformułowano najważniejsze cele zespołu:

1. Wypracowanie propozycji stanowisk dotyczących najważniejszych problemów wynikających ze skarg kierowanych do Trybunału oraz wydanych przez niego orzeczeń przeciwko Polsce.
2. Wypracowanie i przedstawianie Radzie Ministrów propozycji działań mających na celu zapobieganie naruszeniu przez Polskę Konwencji.
3. Monitorowanie wykonywania wyroków Trybunału, w oparciu o informacje przedstawiane przez właściwych ministrów.
4. Przygotowanie rocznych informacji ze stanu wykonywania wyroków Trybunału.
5. Opiniowanie projektów aktów prawnych budzących szczególne wątpliwości co do ich zgodności z Konwencją.
6. Omawianie najważniejszych problemów dotyczących orzecznictwa Trybunału wobec innych państw, zwłaszcza tych mogących mieć znaczenie dla Polski.
7. Analizowanie innych problemów związanych z problematyką ochrony prawa człowieka.

Obsługę Zespołu zapewnia Minister Spraw Zagranicznych i faktycznie funkcjonuje on w ramach tego ministerstwa. Tym samym zwyciężyła słuszna koncepcja, aby centrum zarządzania wykonywania wyroków było MSZ, jako najbardziej odpowiedzialne za realizację postanowień umów międzynarodowych, jak również odpowiedzialne za reprezentowanie Polski przed Trybunałem i innymi organami Konwencji. Wedle konkurencyjnej koncepcji za wykonywanie wyroków miałyby być odpowiedzialne Ministerstwo Sprawiedliwości, jako merytorycznie właściwe do wdrażania problemów praw człowieka, ale też dlatego, że najwięcej postępowań przed Trybunałem było związanych z działalnością sądownictwa.

W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele wszystkich ministerstw i prokuratury generalnej. Przewodniczącym Zespołu jest Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Zespół jest głównym organem koordynującym działania władz polskich w postępowaniach przed Trybunałem. W ostatnich latach wzrosła też jego rola w wykonywaniu wyroków.

Decyzją nr 121 z 29 września 2012 r. Minister Spraw Zagranicznych powołał dwie osoby na stanowisko Zastępcy Pełnomocnika i dodatkowego Zastępcę do spraw koordynacji wykonywania wyroków ETPC. Jest to pierwsze w Polsce stanowisko o wysokiej randze, które zajmuje się tylko koordynowaniem wykonywania wyroków. Od tego czasu tempo prac nad realizacją orzeczeń Trybunału zostało znacznie zwiększone.

Ważnym elementem jest możliwość współpracy przedstawicieli wielu ministerstw w jednym miejscu, ponieważ wiele orzeczeń wykracza poza zakres jednego resortu.

Zespół obligatoryjnie spotyka się w pełnym składzie co najmniej raz na kwartał, a do realizacji konkretnych spraw Pełnomocnik powołuje grupy robocze, w skład których wchodzi przedstawiciele zainteresowanych instytucji. Sprawozdania z prac zespołu są publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Zadaniem Zespołu jest również przygotowywanie dorocznych raportów z wykonywania wyroków ETPC przez Polskę. Dotychczas opracowano trzy raporty: jeden zbiorczy dotyczący lat 2008–2011 i dwa roczne za lata 2012 i 2013. Raporty obejmują informacje o dokumentach przekazanych do Komitetu Ministrów, są to głównie plany działań, które zawierają strategie realizacji poszczególnych wyroków oraz raporty z podjętych działań, które omawiają wszelkie podjęte działania, zmierzające do wykonania wyroków i odnoszą się do wcześniej przyjętych strategii i ich wykonania. Komitet Ministrów narzucił dość szczegółową procedurę opracowywania planów działań i raportów z podjętych działań. Bardzo często dokumenty te zawierają dokładne dane statystyczne związane z dziedziną, której dotyczy wyrok. Przykładem może być podawanie powierzchni sądów powszechnych i sądów administracyjnych, które mają zobrazować polepszenie warunków pracy i obsługi interesantów.

Wykonanie wyroków polega na realizacji środków indywidualnych i generalnych. Te pierwsze polegają na wypłaceniu skarżącemu odszkodowania lub zadośćuczynienia i przywrócenie jego stanu sprzed zaistnienia naruszenia konwencji np.: wypuszczenie z aresztu czy załatwienie konkretnie postulowanej sprawy, do której przychylił się Trybunał.

Drugie, znacznie trudniejsze, to realizacja środków generalnych, polegających zazwyczaj na trwałym usunięciu przyczyn naruszenia Konwencji. Polega to na zmianach przepisów lub wywarciu wpływu na zmianę praktyki stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Służy temu wiele działań rozpowszechniających orzeczenia Trybunału: szkolenia, instrukcje wydawane przez organy nadrzędne.

2. Algorytm wykonywania wyroków

W roku 2013 Zespół wypracował procedurę postępowania z wyrokami, tak aby najszybciej i najskuteczniej je wykonywać i wdrażać zalecane rozwiązania. Omawiany zestaw działań nazwano Algorytmem wykonania wyroków ETPC. Jak słusznie zauważają członkowie Zespołu, wdrożenie stałej procedury wykonywania wyroków ma na celu usystematyzowanie działań wielu instytucji, których wyroki dotyczą zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Poprzez precyzyjnie określone zadania, każdy z członków

Zespołu wie, jakie zadania ma do wykonania. Powoduje to pewną automatyzację poszczególnych działań. Większość instytucji ma świadomość, że może zapaść wyrok, który dotyczy ich obszaru merytorycznego, ponieważ wcześniej ich przedstawiciele uczestniczyli w przygotowywaniu stanowiska rządu przed Trybunałem. Z tego względu wydanie orzeczenia nie jest zaskoczeniem. Wiele elementów można przygotować przed wydaniem wyroku przez Trybunał, dotyczy to szczególnie procesów, które mieszczą się w pewnych stałych grupach, jak na przykład przewlekłość postępowań przed sądami czy zbyt długie tymczasowe aresztowanie. Wprowadzenie algorytmu uściśla obowiązki instytucji i ich przedstawicieli. Przyczynia się również do transparentności działań władz publicznych w tym zakresie, poprzez opisanie terminów i obowiązków. Opinia publiczna, poprzez media i działania organizacji pozarządowych, łatwo może stwierdzić, kto wywiązuje się z zadań, a kto i jak często ma opóźnienia.

Zespół zaproponował 6 etapów Algorytmu.

Etap I

Cała procedura rozpoczyna się od wydania wyroku przez Trybunał, który stwierdza naruszenie Konwencji. Strony postępowania mają 3 miesiące na złożenie odwołania poprzez skierowanie wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Jeśli żadna ze stron tego nie uczyni, to wyrok staje się prawomocny. Po wydaniu wyroku Pełnomocnik przekazuje informacje o wyroku instytucji właściwej ze względu na jego zakres merytoryczny. Najczęściej jest to odpowiednie ministerstwo.

Etap II

Właściwa instytucja, której merytorycznie dotyczy wyrok, dokonuje jego tłumaczenia na język polski i przeprowadza analizę wyroku co do słuszności składania apelacji do Wielkiej Izby. Jeśli brak jest podstaw do odwołania, to Pełnomocnik wraz z właściwym ministrem przystępują do wykonania wyroku. Zarówno w zakresie środków indywidualnych, jak i środków generalnych. Jeśli jednak są podstawy do złożenia odwołania, to instytucja jest zobowiązana do przekazania w terminie 2 miesięcy uzasadnienia do wniosku o przekazanie do Wielkiej Izby. Ostateczną wersję wniosku przygotowuje i składa Pełnomocnik. Określenie konkretnych terminów powoduje większą mobilizację administracji, ale i zapobiega przepadkowi terminu na złożenie odwołania.

Etap III

W dwa tygodnie po uprawomocnieniu się wyroku, bez względu na to, w której instancji zapadł, odpowiedni minister lub szef innej instytucji przekazuje do Ministra Spraw Zagranicznych pełne tłumaczenie wyroku wraz z informacjami, jakie podjął, aby upowszechnić treść wyroku pośród administracji publicznej. Informacja musi zawierać szczegóły planu wdrożenia i ich terminy.

Etap IV

W okresie 3 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku właściwy minister uzgadnia z Pełnomocnikiem wszystkie działania merytoryczne, które mają na celu wdrożenie wyroku w życie. Ministerstwo Spraw Zagranicznych tłumaczy materiały i przesyła je do Komitetu Ministrów Rady Europy, a dokładnie do Sekcji Wykonywania Wyroków.

Etap V

Ministerstwo właściwe we współpracy z Pełnomocnikiem wykonuje wyrok, głównie poprzez realizację zadań wpisanych do planu wykonania. W okresach kwartalnych ministerstwo właściwe przesyła do Pełnomocnika raport z realizacji planu z określeniem postępu prac.

Etap VI

Po zakończeniu realizacji planu działań ministerstwo właściwe przesyła wstępny projekt raportu, który po uzgodnieniach z Pełnomocnikiem jest przesyłany do Komitetu Ministrów.

Tak usystematyzowane działania pozwalają znacznie usprawnić pracę Pełnomocnika i całego Zespołu. Wymusza to na właściwych ministerstwach stworzenie komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za wdrożenie działań do wykonania poszczególnych wyroków. Koordynacja działań i ich raportowanie do Komitetu Ministrów powoduje bardziej elastyczny przepływ informacji pomiędzy polskimi instytucjami i Sekcją do Spraw Wykonywania Wyroków.

Stworzenie powyżej opisanej procedury daje wymierne efekty – w 2013 przygotowano i wysłano do Rady Europy 54 plany działań i raporty z działań podjętych w celu wykonania wyroków, była to największa ilość od czasu obowiązywania Konwencji w Polsce. Warto zaznaczyć, że każdy plan to opracowanie liczące wiele stron, zawierający szerokie informacje z dziedziny, której dotyczy wyrok. W planach pokazywane są zadanie zrealizowane, jak również oczekujące na realizację wraz z terminami i podmiotami odpowiedzialnymi.

Sekcja do Spraw Wykonywania Wyroków Rady Europy (dalej Sekcja) jest organem pomocniczym Komitetu Ministrów odpowiedzialnym za opracowywanie materiałów uzyskanych od państw stron Konwencji w zakresie wykonywania wyroków. To z urzędnikami Sekcji Pełnomocnik utrzymuje bieżący kontakt. Po przeprowadzeniu analizy Sekcja może zwrócić się do Państwa Strony o uzupełnienie Raportu lub skorygowanie planowanych działań. W oparciu o opinie Sekcji Komitet Ministrów wydaje rezolucje dotyczące wykonania poszczególnych wyroków lub grup wyroków.

W sprawach szczególnie skomplikowanych lub dotyczących dużej ilości spraw Pełnomocnik corocznie opracowuje zaktualizowany plan działań. Zawiera on aktualny

stan prac nad uregulowaniem danej grupy spraw, zarówno w zakresie indywidualnym, jak i generalnym.

Sekcja dokonuje przydziału wyroków do poszczególnych grup spraw. Największą grupą wyroków dotyczących Polski jest obecnie grupa: *Kudła i Podbielski przeciwko Polsce*, dotycząca przewlekłości postępowań sądowych, zawiera ona 307 spraw. Sprawy z tej grupy dotyczą zarówno postępowań karnych, jak i cywilnych. Pełnomocnik corocznie w raportach przedstawia działania podejmowane na rzecz skrócenia postępowań sądowych. Ujmowane są w nich wszelkie informacje mające wpływ na stan sądownictwa, od ilości etatów sędziów i pracowników po zmiany legislacyjne.

Jednym z największych problemów w zakresie wykonania wyroków Trybunału jest realizacja środków generalnych, szczególnie tych, które wymagają zmian legislacyjnych, ale również tych, które zależą od instytucji niezależnych od władzy wykonawczej czy ustawodawczej.

W ostatnich latach dokonano wielu zmian ustaw, które miały na celu dostosowanie przepisów ustaw do standardów Konwencji. Można wymienić tutaj zmiany w kodeksie postępowania karnego, które w znacznym stopniu przyczyniły się do zwiększenia wolnościowych środków zapobiegawczych i tym samym zmniejszenia ilości tymczasowych aresztowań. Szczególnie istotne było wprowadzenie konieczności szczegółowych uzasadnień do wniosków o areszt, zarówno w pierwszym wniosku, jak i wnioskach o przedłużeniu. Skutkiem zmian w prawie, ale i zwiększania świadomości sędziów jest znaczne zmniejszenie ilości aresztowań podejrzanych, na koniec 2012 r. było ich 19 363, podczas gdy na koniec 2005 r. było to 35 142 osób¹. Można uznać, że dokonała się w tym obszarze znaczna zmiana systemowa. W ostatnich dwóch latach przestały wpływać do Trybunału skargi z tego zakresu, co może skłonić Komitet Ministrów do uznania całej grupy spraw z tego tematu za wykonane, a jest to obecnie ponad 180 wyroków.

3. Rola Sejmu i Senatu w wykonywaniu wyroków

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wielokrotnie zwracało uwagę na konieczność włączania parlamentów narodowych do wykonywania wyroków Trybunału. Wynikało to ze słusznego założenia, że parlamenty oprócz funkcji ustawodawczych pełnią funkcje kontrolne dla władz wykonawczych. W ten sposób chciano zwiększyć presję na wykonywanie wyroków przez rządy poszczególnych państw. W jednej z ostatnich rezolucji Zgromadzenia w tej sprawie nr 1787 z 26 stycznia 2011 r. sformułowano szereg postulatów do parlamentarzystów krajów członkowskich, w tym również polskich.

¹ Załącznik B do Raportu z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2013 r.

Za wzorce działań parlamentarnych uznano regulacje zastosowane w Wielkiej Brytanii i Holandii². W krajach tych zastosowano dwa różne modele nadzoru parlamentarnego nad procedurami wykonywania wyroków. W Wielkiej Brytanii powołano specjalną komisję wspólną Izby Gmin i Izby Lordów, której zadaniem jest stałe monitorowanie działań rządu i parlamentu w tym zakresie³. W Holandii nie powołano specjalnej komisji, ale uczyniono przedmiotem debaty parlamentarnej specjalne sprawozdanie Ministra Spraw Zagranicznych na temat wyroków ETPC przeciwko Holandii i innych wyroków mogących mieć znaczenie dla holenderskiego porządku prawnego.

W Polsce wybrano inny model, który dopiero zaczyna się kształtować. W latach 2012 i 2013 sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka odbyła posiedzenia, w trakcie których dyskutowano o wykonywaniu wyroków. Jednym z wniosków z tych dyskusji było wskazanie na konieczność stałego zajmowania się tą problematyką przez organy Sejmu. Z tego względu wskazano na zasadność powołania stałej podkomisji do monitorowania wyroków Trybunału. Skutkiem tego na wspólnym posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 5 lutego 2014 r. powołano Podkomisję stałą do spraw wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Powodem powołania podkomisji spośród posłów dwóch komisji stałych był zakres właściwości merytorycznej tych gremiów. Komisja Spraw Zagranicznych sprawuje nadzór nad Ministerstwem Spraw Zagranicznych, przy którym funkcjonuje Pełnomocnik. Jej członkowie biorą również aktywny udział w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka zajmuje się nadzorem nad Ministerstwem Sprawiedliwości, z którym bardzo mocno związane jest wykonywanie wielu wyroków i jest właściwa do rozpatrywania większości spraw związanych z zakresem praw człowieka. Z tego względu należy uznać, że skład podkomisji jest optymalny dla jej zakresu merytorycznego.

Podkomisja na swoich posiedzeniach zapoznaje się ze stanowiskiem Pełnomocnika w poszczególnych grupach spraw. Planowane są również działania koordynujące prace komisji sejmowych, które mogą przyspieszyć zmiany legislacyjne służące wykonywaniu wyroków. W dalszych pracach należy się zastanowić, czy coroczny raport z wykonywania wyroków ETPC przygotowywany przez Pełnomocnika i przekazywany do Komitetu Ministrów Rady Europy nie powinien stać się elementem debaty na forum Sejmu, podobnie jak Sejm odbywa debaty nad wieloma sprawozdaniami różnych instytucji.

² Pkt 8. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1787 z 26 stycznia 2011 r.

³ Joint Committee on Human Rights, więcej na ten temat [w:] E. Gierach, *Analiza prawna dotycząca obowiązków parlamentu narodowego w związku z wdrażaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, Biuro Analiz Sejmowych 2012.

Może to być ważny element debaty publicznej nad stanem wykonywania wyroków Trybunału w Polsce.

W piśmiennictwie zgłaszane są również postulaty, aby Sejm dokonywał przeglądu wszystkich projektów ustaw pod kątem zgodności z Konwencją. Z punktu widzenia praktyki parlamentarnej należy uznać, że byłoby to niepotrzebne skomplikowanie procedury legislacyjnej. Głównie z tego względu, że zdecydowana większość aktów wydawanych przez Sejm i Senat nie ma nic wspólnego z prawami człowieka i postanowieniami Konwencji. Bardziej zasadne wydaje się podjęcie „miękkich” kroków na rzecz zwiększenia wiedzy o ważnych wyrokach Trybunału zarówno w sprawach przeciwko Polsce, jak i innym krajom, wśród posłów i senatorów oraz pracowników Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych. Konwencja jest jednym z wielu aktów prawa międzynarodowego obowiązującego w Polsce, które z mocy Konstytucji przy rozstrzygnięciu wątpliwości ma pierwszeństwo przed ustawami.

Ważnym zagadnieniem pozostaje przygotowywanie projektów ustaw, które mają pomóc w wykonaniu wyroków Trybunału. Naturalnym projektodawcą w tych sprawach powinna być Rada Ministrów, jednak ze względu na złożoność procedury przygotowania projektów ustaw przez rząd należy rozważyć zastosowanie modelu podobnego do wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Przez dość długi czas istniał problem, która instytucja powinna wziąć na siebie ciężar przygotowania projektów ustaw, które miały wykonać wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Zadania tego, z dużym powodzeniem, podjął się Senat, który regularnie przedkłada projekty ustaw z tym związane, przez co zaległości w tym zakresie znacznie się zmniejszyły. Można rozważyć model, w którym to Senat będzie przygotowywał projekty ustaw zmierzające do wykonania wyroków ETPC. Może to dotyczyć zwłaszcza spraw incydentalnych, w których potrzebne są zmiany prawa na poziomie ustawowym, aby móc zrealizować środki generalne. W sprawach systemowych wymagających poważnych zmian, zwłaszcza kodeksowych, inicjatywa powinna pozostać po stronie rządu.

Pomimo wielu słów krytyki jakie padały pod adresem władz polskich, bardzo rzadko o problemach wynikających z orzeczeń ETPC informowany był parlament. Można przypuszczać, że powołanie stałej podkomisji zmieni tę sytuację i przyczyni się do szybszego reagowania Polski na wyroki Trybunału. Należy również rozważyć stworzenie mechanizmu oficjalnego przekazywania przetłumaczonych wyroków członkom stałej podkomisji Sejmu, właściwej komisji Senatu, jak również legislatorom.

4. Rola sądownictwa w wykonywaniu wyroków

Bardzo duża liczba wyroków była i jest związana z wymiarem sprawiedliwości. Wykonanie wyroków indywidualnych nie budzi żadnych wątpliwości, jednak powstają one przy sprawach powtarzających się. Od momentu kiedy Trybunał stosuje zasadę spraw repetytywnych, wiadomo, że wszystkie skargi o zbliżonym charakterze będą miały taki sam koniec. Ze względu na powszechny szacunek do niezawisłości sędziów nie ma możliwości zastosowania jakiegokolwiek środka instruktazowego, możliwe jest tylko działanie na dwa sposoby. Z jednej strony to zmiany przepisów prawa, tak aby unikać możliwości skarżenia do Trybunału, a z drugiej szkolenia i szerokie informowanie sędziów o stosowanej praktyce orzecznictwa strasburskiego. Dobrym przykładem zastosowania obu sposobów była redukcja stosowanych aresztowań. Po serii skarg z tego zakresu uznanych za słuszne, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło cykl działań informujących sędziów i prokuratorów o skutkach wyroków ETPC. Równocześnie wprowadzono zmiany do kodeksu postępowania karnego, które wymusiły inne podejście prokuratorów i sędziów do stosowania aresztu, zwiększono też rolę wolnościowych środków zapobiegawczych.

Wyroki ETPC były również przedmiotem obrad Krajowej Rady Sądownictwa, która w swoim stanowisku z 16 grudnia 2011 r. w przedmiocie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyraziła pogląd o dużym znaczeniu orzecznictwa Trybunału w sprawach polskich dla krajowego sądownictwa. Zwrócono uwagę na konieczność pilnego podejmowania działań na rzecz upowszechniania wiedzy o wyrokach przeciwko Polsce wśród sędziów. Od tego czasu KRS regularnie organizuje spotkania robocze poświęcone propagowaniu dorobku ETPC w środowisku sędziowskim. Rada zwróciła uwagę na niejednorodny system przepływu informacji w poszczególnych apelacjach i okręgach sądowych o sprawach, które były przedmiotem badania Trybunału. W omawianym stanowisku zalecono ujednoczenie procedur postępowania z informacjami o polskich sprawach w Trybunale.

Duże znaczenie ma działalność orzecznicza i informacyjna Sądu Najwyższego. Od ponad 10 lat regularnie wydawany jest przez Izbę Karną Sądu Najwyższego „Przegląd Orzecznictwa Europejskiego dotyczącego Spraw Karnych”. Jest to pismo, na którego łamach są omówienia wyroków przeciwko Polsce i niektóre wyroki przeciwko innym krajom, które mogą mieć istotne znaczenie dla spraw polskich. To bardzo dobry periodyk, który pozwala polskim sędziom i wszystkim zainteresowanym problematyką, zapoznać się z bieżącym orzecznictwem Trybunału.

Przez wiele lat trwała dyskusja na temat możliwości egzekwowania linii orzeczniczej ETPC w polskich sądach. Konieczne było podejmowanie działań na rzecz zwiększenia świadomości sędziów, ale brak było wyroków Trybunału Konstytucyjnego czy

Sądu Najwyższego, które dawałyby jednoznaczne wytyczne do stosowania przez polskie sądy dorobku strasburskiego. Od kilku lat sytuacja ta zmieniła się, zwłaszcza Sąd Najwyższy odważnie zaczął stosować wykładnię prokonwencyjną krajowych norm prawnych.

W judykaturze Sądu Najwyższego znajdujemy bardzo ważne stwierdzenie dla wykonywania wyroków również przez władzę sądowniczą. Sąd po przytoczeniu art. 46 Konwencji stwierdza: „z przytoczonego postanowienia trzeba wyprowadzić wniosek, że ostateczny wyrok Trybunału uwzględniający skargę wiąże państwo, przeciwko któremu została skierowana. Państwo to zatem nie może kwestionować stwierdzonego tym wyrokiem naruszenia praw gwarantowanych Konwencją. Odmienna wykładnia przekreślałaby zresztą sens utworzenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który ma zapewnić przestrzeganie zobowiązań wynikających z Konwencji i jej protokołów. Ostateczny wyrok Trybunału stwierdzający naruszenie praw człowieka oznacza, że państwo naruszyło swoje zobowiązania do przestrzegania standardów wynikających z umowy międzynarodowej. Stwierdzone nim naruszenie Konwencji wiąże przy tym wszystkie władze tego państwa, zarówno władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą oraz sądowniczą. Obowiązek respektowania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka spoczywa zatem także na sądach. Chodzi tu nie tylko o uwzględnienie stanowiska Trybunału przy wykładni postanowień Konwencji i tłumaczenie przepisów prawa krajowego w zgodzie z tą wykładnią, lecz o podjęcie konkretnych działań zmierzających do zadośćuczynienia wyrokowi Trybunału”⁴.

Znaczenie tego wyroku daleko przekracza jego indywidualny charakter. Sąd Najwyższy przyznał, że również władza sądownicza musi w swoich działaniach uwzględniać wykonywanie wyroków Trybunału. To bardzo ważna teza wygłoszona przez jeden z najwyższych autorytetów sądowych w Polsce. Podobnie w jednym z ostatnich wyroków Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów zastosował bardzo przyjazną Konwencji wykładnię przepisów kodeksu postępowania karnego. W uchwale uznano, że „potrzeba” wznowienia postępowania, o której mowa w art. 540 § 3 k.p.k., może dotyczyć nie tylko postępowania w sprawie, do której odnosi się rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale także do innych postępowań karnych, w których zaistniało naruszenie postanowień Konwencji tożsame w układzie okoliczności faktycznoprawnych do stwierdzonego w orzeczeniu tego Trybunału wydanym przeciwko Polsce”⁵. Niestety, Sąd Najwyższy nie nadał tej uchwale mocy zasady prawnej, pomimo tego jest to bardzo ważna uchwała, która może nadać kierunek interpretowaniu i stosowaniu

⁴ Wyrok SN z 28 listopada 2008 r. w sprawie V CSK 271/08.

⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2014 r., I KPZ 14/14.

wielu przepisów w duchu zgodnym z orzeczeniami Trybunału. Może się to przyczynić do znacznego zmniejszenia ilości skarg przeciwko Polsce, jak również do szybszego wykonywania wyroków już zapadłych. Zastosowanie tej uchwały powinno zwrócić uwagę sędziów pierwszych instancji i apelacyjnych na orzecznictwo Trybunału i jeszcze częstsze stosowanie jego dorobku w wydawaniu wyroków. Słusznie zauważył Sąd Najwyższy, że obowiązek przestrzegania Konwencji w pierwszej kolejności należy do władz państwa-strony. Konwencja ma charakter subsydiarny w stosunku do krajowego systemu ochrony praw i wolności – z tego względu, jeśli jakiś przypadek jest zbliżony do już rozpatrzonego, to nie powinien on być oddalony przez sądy krajowe.

5. Podsumowanie

W ostatnich latach znacznie spadła liczba skarg wpływających do Trybunału przeciwko Polsce. W podsumowaniu roku 2013 Polska zajęła 12 miejsce w liczbie skarg. W roku 2011 było ich 6305, a w 2013 – 5031.

Spada również liczba skarg zakomunikowanych rządowi RP przez Trybunał: w 2011 r. było ich 246, a w 2013 już tylko 154. Oznacza to, że coraz mniej skarg jest przyjmowanych do rozpatrzenia. Przekłada się to również na wyroki przeciwko Polsce – w 2013 r. były tylko 23, jest to jedna z najmniejszych liczb w ostatnich 10 latach.

Wyraźnie rośnie liczba spraw zamkniętych przez Komitet Ministrów Rady Europy. Oznacza to, że wedle Komitetu dana sprawa została zakończona zarówno w środkach indywidualnych, jak i środkach generalnych: w 2011 r. było 58 spraw, w 2012 – 164 i w 2013 – 278. Jest to wynik przedkładania i uzgadniania planów działań z Sekcją, ale również systemowego podejścia ze strony rządu polskiego do realizacji wyroków. Na koniec 2013 r. do wykonania wedle Komitetu Ministrów było jeszcze 730 spraw polskich (w 2012 r. – 908) spośród 11 017 wszystkich spraw przeciwko państwom-stronom Konwencji. Jeśli w 2014 lub 2015 r. zostanie zamknięta grupa aresztów tymczasowych, to liczba wyroków niewykonanych zmniejszy się jeszcze bardziej..

Niewątpliwie największą grupą spraw zawisłych jest grupa *Fuchs, Podbielski i Kudła*, czyli przewlekłość postępowań sądowych jest to ok. 300 spraw, pomimo wielu wysiłków strony polskiej grupa ta objęta jest procedurą wzmożonego nadzoru, podobnie jak grupy: *Kaprykowski* – leczenie w zakładach karnych, *Horych* – status więźnia niebezpiecznego, *Orchowski* – przeludnienie w Zakładach Karnych, *Dzwonkowski* – użycie środków przymusu przez funkcjonariuszy publicznych. Oznacza, to że skargi z tego zakresu w dalszym ciągu napływają do Trybunału, chociaż należy zauważyć, że ich skuteczność jest znacznie mniejsza niż kilka lat wcześniej.

System wykonywania wyroków w Polsce dopiero zaczyna funkcjonować, polega on na stworzeniu jednoznacznie odpowiedzialnej struktury za realizację orzeczeń Trybunału. Główną rolę odgrywa i musi odgrywać w nim władza wykonawcza, rolę wspomagającą pełni władza ustawodawcza i sądownicza. Ważne, że wszystkie podmioty uznały, że wyroki Trybunału dotyczą różnorodnych aspektów działania władz publicznych i nie są wyłączną domeną rządu. Stąd zwiększone zaangażowanie Sejmu i reprezentacji sądownictwa może wymiennie przyczynić się do skuteczniejszej ochrony praw człowieka poprzez sprawniejsze wykonywanie wyroków ETPC. Specyfika orzeczeń strasburskich jest tak wszechstronna i dotyczy tak różnych obszarów życia społecznego, że nie jest możliwe efektywne dostosowywanie norm prawnych i stosowania ich wykładni przez jeden podmiot władzy publicznej. Z pełnym przekonaniem można stwierdzić, że wykonywanie wyroków jest procesem ciągłym i będzie trwało tak długo, jak będzie funkcjonował Trybunał, nie można uznać, że zakończy się wraz z zakończeniem spraw najtrudniejszych. Ważne jest, aby krajowy system ochrony praw człowieka był na tyle sprawny, żeby ograniczać ilość spraw wpływających do organów międzynarodowych. Jeśli jednak dojdzie do stwierdzenia naruszenia norm umów międzynarodowych, to Polska musi być skuteczna w realizowaniu zobowiązań takich jak wyroki Trybunału.