

Piotr Chybalski

## Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zasadach wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>1</sup>

Legal opinion on the Deputies' Bill on the Rules of Execution of Judgments of the European Court of Human Rights

In the opinion of the author certain provisions of the proposed bill raise constitutional doubts or may cause constitutional reservations, inter alia, in the light of the principle of specificity of law, the principle of separation of powers, the scope of the subject matter of parliamentary rules of regulation. Furthermore, insofar as the bill relates to the payment of compensation and redress, it appears to be burdened with a constitutional defect of the nature of the so-called legislative omission. The author of the opinion points out that the bill also lacks a number of solutions concerning the payment of compensation and redress.

**Keywords:** Constitution, human rights, bill, European Court of Human Rights

W ocenie autora opinii niektóre przepisy projektowanej regulacji budzą wątpliwości konstytucyjne lub mogą wywoływać zastrzeżenia konstytucyjne, m.in. w świetle zasady określoności prawa, zasady podziału władzy czy zakresu tzw. materii regulaminowej. Ponadto w zakresie, w jakim projekt dotyczy sfery wypłacania odszkodowań i zadośćuczynień, wydaje się on obciążony wadą konstytucyjną o charakterze tzw. pominięcia ustawodawczego. Autor wskazuje, że w projekcie brakuje również rozwiązań dotyczących wypłacania odszkodowań i zadośćuczynień.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja, prawa człowieka, projekt ustawy, Europejski Trybunał Praw Człowieka

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,  
Katedra Prawa Konstytucyjnego, WARSZAWA, POLSKA ■  
[p.chybalski@uksw.edu.pl](mailto:p.chybalski@uksw.edu.pl) ■ <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>

### Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest prawna analiza poselskiego projektu ustawy o zasadach wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wniesionego 24 listopada 2020 r. Zakres opinii obejmuje w szczególności analizę konstytucyjności projektu. Wyłączone z niej zostały kwestie oceny projektu w świetle rozwiązań konstytucyjnych odnoszących się do związania RP prawem

<sup>1</sup> *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zasadach wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* sporządzona 7 stycznia 2021 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-2739/20.

międzynarodowym, tj. ocena zgodności projektu z art. 9 Konstytucji (w kontekście postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; dalej: EKPC albo Konwencja). Problematyka ta jest analizowana w odrębnej opinii<sup>2</sup>.

## Treść projektu

Zgodnie z art. 1 ust. 1 projektu obejmuje on określenie zasad wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). W art. 3 projektu dokonuje się klasyfikacji orzeczeń ETPC na wyroki i opinie doradcze, a następnie (art. 4 projektu) stwierdza, że wyroki w sprawach, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, są wiążące. Wprowadza się ponadto rozwiązanie, że wyroki ETPC są wykonywane na koszt Skarbu Państwa, z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 5 projektu).

W rozdziale II wprowadza się podział na dwa rodzaje środków służących wykonywaniu orzeczeń ETPC – generalne i indywidualne (art. 6 projektu).

Środki generalne, których celem jest likwidacja naruszeń Konwencji stanowiących podstawę wydania wyroku przez ETPC (art. 7 projektu), obejmują zmianę przepisów ustawy lub aktu wykonawczego, „zmianę w praktyce administracyjnej lub sądowej”, a także „przeprowadzenie szkolenia zawodowego dotyczącego Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i orzecznictwa Trybunału [tj. ETPC – dopisek P.Ch.] skierowanych do odpowiednich organów administracji publicznej” (art. 8 projektu). Z kolei do środków indywidualnych zalicza się w art. 10 projektu odszkodowanie oraz zadośćuczynienie, które to pojęcia nawiązują do instytucji prawnych przewidzianych odpowiednio w art. 5 ust. 5 EKPC (odszkodowanie z tytułu naruszającego art. 5 EKPC zatrzymania bądź aresztowania) i art. 41 EKPC (zadośćuczynienie z tytułu stwierdzenia przez ETPC naruszenia przepisów Konwencji lub jej protokołów, jeśli prawo wewnętrzne danego państwa-strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia). Kolejne przepisy projektu odnoszą się do kwestii prowadzenia wykazu orzeczeń ETPC wydanych przeciwko „innym państwom-stronom” Konwencji, a przy tym „istotnych dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, a także do tłumaczenia tych orzeczeń, przekazywania niektórym organom państwowym, w tym Marszałkowi Sejmu, oraz postępowania w związku z tymi orzeczeniami (art. 12–18 projektu). Ponadto nakłada się na Prezesa Rady Ministrów obowiązek corocznego przedstawiania Sejmowi sprawozdania o wykonywaniu orzeczeń ETPC (art. 19 projektu).

<sup>2</sup> C. Mik, *Opinia konstytucyjna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zasadach wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wątki prawnomiędzynarodowe)*, z 7 stycznia 2021 r., sygn. BAS-WAPM-2711/20, niepubl.

Projekt uzupełniają przepisy przejściowe i końcowe (art. 21–23) odnoszące się między innymi do terminu utworzenia wspomnianego wykazu orzeczeń oraz zakresu pierwszego z corocznych sprawozdań przedstawianych Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów.

## Uwagi wstępne

Problem wykonywania orzeczeń ETPC przez państwa-strony Konwencji jest od dawna obecny w dyskusjach prowadzonych na forum międzynarodowym, głównie w ramach organów Rady Europy<sup>3</sup>, a także w kraju. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy od wielu lat monitoruje wpływ tych orzeczeń na systemy prawne państw, które związały się Konwencją. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że niektóre państwa wprowadziły rozwiązania ustawowe mające na celu stworzenie spójnego systemu wykonywania orzeczeń ETPC. Trzeba jednak podkreślić, że analiza tych rozwiązań wykazuje istotną cechę charakterystyczną, tj. często odnotowuje się, iż ich przyjęcie nie doprowadziło do usunięcia powstałych wcześniej zaległości w wykonywaniu tych orzeczeń<sup>4</sup>. Taki stan rzeczy wskazuje na złożoność problematyki implementacji orzeczeń ETPC, co jednak nie powinno powstrzymywać ustawodawcy krajowego przed poszukiwaniem takich rozwiązań, które zapewniłyby efektywne uwzględnianie w wewnętrznym porządku prawnym standardów wypracowywanych w orzecznictwie Trybunału. Warto w tym miejscu zauważyć, że nie istnieje jeden uniwersalny schemat implementacji orzeczeń Trybunału<sup>5</sup>.

Jak trafnie stwierdzono w uzasadnieniu projektu, „w Polsce kwestia zasad wykonywania orzeczeń Trybunału nie została do tej pory uregulowana na poziomie ustawowym”. Nie ma też spójnego systemu instytucjonalnego mającego na celu badanie wpływu orzecznictwa ETPC na polski system prawny, w tym inicjowanie zmian prawnych służących implementacji orzecznictwa Trybunału. Działania w tym zakresie mają w praktyce charakter rozproszony. Przykładowo w ramach struktur rządowych funkcjonuje Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, którego zadaniem jest wypracowywanie stanowisk

<sup>3</sup> Zob. np. zawarte w jednej z opinii BAS syntetyczne omówienie tej problematyki, E. Gierach, *Opinia prawna na temat stworzenia systemu nadzoru parlamentarnego nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę*, z 16 marca 2018 r., sygn. BAS-WAKiU 471/18, niepubl.

<sup>4</sup> Na ten temat zob. K. Kuszel, *Informacja na temat ustawowych regulacji określających zasady wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, z 26 czerwca 2020 r., sygn. BAS-WAPM 584/20, niepubl.

<sup>5</sup> Tak J. Szymanek, *Udział Sejmu i Senatu w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, opinia z 14 listopada 2018 r., sygn. BAS-WASiE-2565/18, niepubl.

rządu w odniesieniu do komunikowanych skarg i wydawanych przez Trybunał wyroków, analizowanie zgodności z Konwencją najważniejszych projektów aktów prawnych, a także przedstawianie stosownych propozycji<sup>6</sup>. Warto też przypomnieć funkcjonującą w VII kadencji Sejmu (2011–2015) podkomisję stałą do spraw wykonywania przez Polskę wyroków ETPC. Co istotne, już w 2012 r. opracowane zostały rekomendacje dotyczące kierunku zmian przepisów regulaminu Sejmu służących utworzeniu parlamentarnego systemu monitoringu orzecznictwa Trybunału<sup>7</sup>.

W świetle powyższych uwag inicjatywa przyjęcia ustawowych rozwiązań mających na celu utworzenie ram prawnych dotyczących wykonywania wyroków ETPC nie budzi wątpliwości prawnych. Wydaje się, że przyjęcie w założeniu spójnego systemu monitoringu i implementacji orzecznictwa Trybunału mogłoby służyć podniesieniu jakości polskiego prawa w tak istotnej konstytucyjnie kwestii, jak ochrona praw jednostki. Trzeba jednak podkreślić, że przepisy ustawowe muszą uwzględniać obowiązujące uwarunkowania konstytucyjne. Tymczasem, pomijając aspekty prawnomiędzynarodowe, które, jak już wspomniano, są analizowane w odrębnej opinii, bliższa analiza projektu prowadzi do wniosku, że obejmuje on rozwiązania, których konstytucyjności jest dyskusyjna.

### **Wątpliwości konstytucyjne dotyczące poszczególnych przepisów projektu**

Przechodząc do omówienia tych postanowień projektu, które wywołują zastrzeżenia konstytucyjne, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na przewidziany w art. 8 pkt 2 jeden z tzw. środków generalnych wykonania wyroków Trybunału, tj. „zmianę w praktyce administracyjnej lub sądowej”. W świetle przepisów Konstytucji RP przepis ten wywołuje dwojakie wątpliwości. Po pierwsze, nawet przy jego pobieżnej analizie bezsporna wydaje się daleko idąca nieostrość znaczeniowa przywołanego sformułowania. Pojęcia „praktyki sądowej” czy „praktyki administracyjnej” nie występują jak dotąd w aktach normatywnych, lecz mają charakter pojęć doktrynalnych, właściwych piśmiennictwu prawniczemu. Jakkolwiek wprowadzanie nowych pojęć na poziom normatywny samo w sobie nie może być przedmiotem krytyki, to jednak konieczne jest, aby znaczenie tych pojęć mogłoby być możliwe do ustalenia w procesie wykładni prawa w sposób, na ile to możliwe, bezsporny. Tymczasem w analizowanym przypadku stopień nieostrości pojęcia „praktyki” jest na tyle wysoki, że wydaje się, iż wywoływałoby

<sup>6</sup> Zob. informacje na temat zespołu, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zespol-do-spraw-etpc> [dostęp 4 stycznia 2021 r.].

<sup>7</sup> Zob. *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, opr. P. Radzewicz, Warszawa 2012.

ono znaczne rozbieżności interpretacyjne w procesie stosowania obecnego art. 8 pkt 2 projektowanej ustawy.

Wątpliwości te pogłębiają się, gdy w analizie tego pojęcia uwzględnić zadeklarowany przez wnioskodawców projektu cel konstruowanej instytucji prawnej, tj. uznanie, że zmiana praktyki administracyjnej lub sądowej miałyby stanowić środek generalny wykonywania wyroków ETPC, czyli likwidację naruszeń Konwencji stanowiących podstawy wydawania wyroków przez Trybunał. Pojęcie „praktyki sądowej (administracyjnej)” odnosi się w piśmiennictwie prawniczym do bieżącego sposobu wykonywania podstawowych funkcji przez organy sądowe (orzekania) czy administracyjne (wydawania decyzji administracyjnych). Zmiana praktyki następuje w sposób ewolucyjny pod wpływem zmieniającego się otoczenia normatywnego, w szczególności zmian prawodawczych (zwłaszcza ustawodawczych) dotyczących podstaw normatywnych orzekania sądowego czy administracyjnego, bądź rozstrzygnięć organów wyższego stopnia (np. w odniesieniu do sądownictwa powszechnego orzecznictwa Sądu Najwyższego), a także sugestii doktrynalnych. Uwzględnianie w praktyce orzeczniczej czy administracyjnej orzecznictwo ETPC również może następować (i następuje) we wskazany wyżej sposób, co oznacza, że nie jest konieczne swego rodzaju „odgórne” wprowadzanie nakazu zmiany praktyki w przepisie ustawowym. Co więcej, uwzględniając specyfikę ustrojową polskiego sądownictwa, tj. brak tzw. prawa precedensowego, nie sposób uzasadnić celowość wprowadzania na poziom ustawy pojęcia „zmiany praktyki sądowej” jako środka służącego implementacji orzecznictwa ETPC. Wydaje się, że rozwiązanie przewidziane w art. 8 pkt 2 projektu zawiera normę prawną, które *de facto* jest pozbawiona treści normatywnej (tzw. normę pustą). Nie sposób bowiem wyobrazić sobie, jak w praktyce norma ta miałaby być stosowana.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że analizowany przepis jest wątpliwy w świetle zasady określoności prawa wyprowadzanej w polskim orzecznictwie konstytucyjnym oraz przez doktrynę z art. 2 Konstytucji jako jedna z tzw. zasad poprawnej legislacji. Należy podkreślić, że wynika z niej nakaz konstruowania przepisów prawnych w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Chodzi tu nie tylko o czysto językową poprawność przepisów, ale również o takie ich sformułowanie, aby ich wykładnia była w możliwie największym stopniu jednoznaczna, czyli o eliminację potencjalnych rozbieżności interpretacyjnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”. Co więcej, „zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej. Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów”. Wreszcie w opinii Trybunału „ujęcie rozwiązań prawnych w sposób

nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne oraz posługiwanie się pojęciami niezdefiniowanymi, prowadzi do stwierdzenia, że tego typu regulacja zawiera szereg błędów natury legislacyjnej i nie może być uznana za poprawną z punktu widzenia zasad stanowienia prawa”. Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji<sup>8</sup>.

Po drugie, art. 8 pkt 2 projektu wywołuje zastrzeżenia konstytucyjne, gdy uwzględnić dodatkowo art. 16 pkt 1 projektu, stanowiący, iż Rada Ministrów po otrzymaniu tłumaczenia orzeczenia ETPC (umieszczonego we wspomnianym wcześniej wykazie orzeczeń) „rekomenduje właściwym ministrom zastosowanie środków generalnych wykonania wyroków Trybunału, o których mowa w art. 8 pkt 2 i 3” projektu. Przepis ten wskazuje, że ewentualna „zmiana w praktyce administracyjnej lub sądowej” miałyby być stosowana przez właściwego ministra, co wydaje się całkowicie nie korespondować z podstawowymi rozwiązaniami konstytucyjnymi dotyczącymi relacji między władzą wykonawczą a sądowniczą, tj. zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Sfera orzekania sądowego znajduje się poza zakresem możliwości oddziaływania organów władzy wykonawczej, gdyż sędziowie w sprawowaniu swego urzędu podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). W praktyce żaden z ministrów nie ma więc możliwości wyegzekwowania „zmiany w praktyce sądowej” w celu implementacji orzecznictwa ETPC.

Należy dodać, że również w zakresie „zmiany w praktyce administracyjnej” art. 8 pkt 2 w związku z art. 16 pkt 1 projektu jawi się jako niezgodny z przepisami konstytucyjnymi. Enigmatyczne pojęcie „praktyki administracyjnej” nie zostało zawężone do administracji rządowej, co oznacza, że odnosi się ono do „praktyki” wszystkich organów administracji publicznej, a więc również takich, które pozostają poza sferą administracji rządowej (np. administracji samorządowej). Taki stan rzeczy sprawia, że nie sposób zaaprobować możliwości oddziaływania „właściwego ministra” na sposób wykonywania czynności administracyjnych przez te organy.

Drugim przepisem wątpliwym konstytucyjnie jest art. 18 projektu, który odnosi się do kwestii rozpatrywania przez organy Sejmu orzeczenia zamieszczonego w wykazie, o którym mowa w art. 12 ust. 1 projektu. Projektowane przepisy „głęboko” ingerują w sferę wewnętrznego funkcjonowania izby, nakazując Marszałkowi Sejmu przekazanie tłumaczenia orzeczenia właściwej komisji sejmowej w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania (art. 18 ust. 1), a także stanowiąc, że właściwa komisja „stosuje środki generalne wykonania wyroków Trybunału, podejmując inicjatywę ustawodawczą lub wydając rekomendacje dla Rady Mini-

<sup>8</sup> Odnośnie do wszystkich wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego cytowanych w niniejszym fragmencie tekstu zob. *Proces prawotwórczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, s. 65–71, i przywoływane tam orzecznictwo TK.

strów w formie dezyderatu komisji”. Wydaje się, że zakres przywołanych przepisów ustawowych może budzić zastrzeżenia w świetle art. 112 Konstytucji, który określa tzw. materię regulaminową, a więc materie (organizacja wewnętrzna i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu), których regulacja może następować wyłącznie w regulaminie Sejmu, a nie w ustawie. Należy przy tym pamiętać, że w orzecznictwie TK, analizując problem delimitacji między materią ustawową a regulaminową, wyróżnia się trzy sfery: 1) wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne, 2) wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa, oraz 3) spraw, które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób uszczegóławiający – w regulaminach parlamentarnych<sup>9</sup>. Odnosząc ten podział do treści analizowanego art. 18 projektu, wydaje się, że w szczególności jego ust. 2 może być uznany za wątpliwy w świetle konstytucyjnie określonego zakresu materii regulaminowej. Znacznie zawęży on bowiem typową dla komisji sejmowych swobodę w określaniu sposobu odniesienia się do zagadnienia poddanego im do rozpatrzenia, dopuszczając wyłącznie, w ramach stosowania środków generalnych wykonania wyroków ETPC, do ewentualnego podjęcia inicjatywy ustawodawczej bądź uchwalenia dezyderatu.

Trzecia grupa przepisów, która może rodzić zastrzeżenia konstytucyjne, odnosi się do kwestii stosowania tzw. środków indywidualnych, tj. wypłacania odszkodowań i zadośćuczynień. Projekt odnosi się do tego zagadnienia w art. 11, określając termin i sposób wypłaty, a także, pośrednio, w art. 5, który stanowi, iż wyroki Trybunału są wykonywane na koszt Skarbu Państwa, z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zagranicznych. Trzeba jednak zauważyć, że w projekcie brakuje rozwiązań dotyczących wypłacania odszkodowań i zadośćuczynień, w tym regulacji o charakterze organizacyjno-technicznym. Chodzi tu przykładowo o przepisy przesądzające, czy wypłata warunkowana jest wnioskiem osoby uprawnionej, organu rozpatrującego postępowanie w sprawie wypłaty. Z treści art. 11 projektu nie wynika, w jakim trybie uprawniony miałby przekazać odpowiedniemu organowi numer swojego rachunku bankowego.

Wskazane braki regulacyjne mogą prowadzić do wniosku, że w analizowanym zakresie projekt obarczony jest wadą konstytucyjną o charakterze tzw. pominięcia ustawodawczego. Należy pamiętać, że pominięcie legislacyjne, w odróżnieniu od zaniechania (czyli braku uregulowania danej materii) może być przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności polegającego na naruszeniu zasad poprawnej legislacji (czyli, jak już wspomniano, jednej z zasad wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pominięciem

<sup>9</sup> Zob. zwłaszcza wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować<sup>10</sup>.

### **Uwaga dodatkowa (wykaz orzeczeń ETPC)**

Niezależnie od przedstawionych wyżej wątpliwości konstytucyjnych należy sformułować dodatkową uwagę dotyczącą przewidzianego w projekcie wykazu orzeczeń ETPC – jakkolwiek analiza postanowień projektu dotyczących tej kwestii nie wywołuje zastrzeżeń w świetle Konstytucji. Otóż zgodnie z art. 12 ust. 1 projektu wykaz ten obejmuje wyłącznie wiodące orzeczenia, „istotne dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, które zostały wydane „przeciwko innym państwom-stronom Konwencji”. Jedynie te orzeczenia podlegają tłumaczeniu w trybie art. 14 projektu, przekazaniu organom wymienionym w art. 15 projektu, rozpatrzeniu przez Radę Ministrów w celu ewentualnego wdrożenia środków generalnych wykonania (art. 16 projektu), a także omówionemu wcześniej rozpatrzeniu przez organy Sejmu (art. 18 projektu). Nie jest zrozumiałe, dlaczego wymienione przepisy pomijają takie „wiodące” orzeczenia ETPC, których stroną była Rzeczpospolita Polska. Z natury rzeczy bowiem właśnie te orzeczenia będą szczególnie silnie oddziaływać na polski system prawny, a zatem przede wszystkim one powinny zostać poddane rozpatrzeniu w celu ewentualnej implementacji, nie tylko przez tzw. środki indywidualne, lecz i przez tzw. środki generalne. Wyłączenie ich spod zakresu projektowanych przepisów nie wydaje się więc merytorycznie uzasadnione.

### **Podsumowanie**

- Projektowany art. 8 pkt 1 projektu, przewidujący wśród tzw. środków generalnych wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „zmianą w praktyce administracyjnej lub sądowej”, budzi wątpliwości konstytucyjne w świetle zasady określoności prawa, tj. jednej z zasad poprawnej legislacji wprowadzanych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji. Przepis ten jest bowiem na tyle nieostry, że może wywoływać zasadnicze wątpliwości interpretacyjne. Wydaje się ponadto, że kreuje on normę prawną pozbawioną treści normatywnej (tzw. normę pustą).

<sup>10</sup> Zob. np. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08, OTK-A ZU 2009, nr 6, poz. 83.



- Artykuł 8 pkt 1 projektu w związku z art. 16 pkt 1 projektu może wywoływać zastrzeżenia konstytucyjne, ponieważ ewentualna „zmiana w praktyce administracyjnej lub sądowej” miałyby być stosowana przez właściwego ministra. Wynikający z tego przepisu nakaz ingerowania organu administracji rządowej w sferę działalności orzeczniczej sądów nie koresponduje z zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Wątpliwości budzi również ingerowanie ministra w działalność organów administracyjnych innych niż należące do administracji rządowej (a więc np. organów administracji samorządowej).
- Artykuł 18 projektu, w szczególności odnoszący się do komisji sejmowych ust. 2, budzi wątpliwości w świetle konstytucyjnie określonego zakresu tzw. materii regulaminowej (art. 112 Konstytucji). Przepis ten wydaje się bowiem zbyt głęboko ingerować w sferę wewnętrznej organizacji prac Sejmu i jego organów.
- W zakresie, w jakim projekt dotyczy sfery wypłacania odszkodowań i zadośćuczynień, wydaje się być obciążony wadą konstytucyjną o charakterze tzw. pominięcia ustawodawczego (co stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji). W projekcie brakuje rozwiązań dotyczących wypłacania odszkodowań i zadośćuczynień, w tym regulacji o charakterze organizacyjno-technicznym.
- Na marginesie należy dodać, że pozbawione merytorycznego uzasadnienia wydaje się wyłączenie z wykazu „wiodących” orzeczeń ETPC, o którym mowa w art. 12 ust. 1 projektu (a tym samym z mechanizmu tłumaczenia i rozpatrywania w celu ewentualnego wykonania) orzeczeń wydanych w sprawach, w których stroną była Rzeczpospolita Polska. Z natury rzeczy bowiem właśnie te orzeczenia będą szczególnie silnie oddziaływać na polski system prawny, a zatem przede wszystkim one powinny zostać poddane rozpatrzeniu w celu ewentualnej implementacji.

## Bibliografia

- Gierach E., *Opinia prawna na temat stworzenia systemu nadzoru parlamentarnego nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę*, z 16 marca 2018 r., sygn. BAS-WAKiU 471/18, niepubl.
- Kuszel K., *Informacja na temat ustawowych regulacji określających zasady wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, z 26 czerwca 2020 r., sygn. BAS-WAPM 584/20, niepubl.
- Mik C., *Opinia konstytucyjna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zasadach wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wątki prawnomiędzynarodowe)*, z 7 stycznia 2021 r., sygn. BAS-WAPM-2711/20, niepubl.
- Proces prawotwórczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015.
- Szymanek J., *Udział Sejmu i Senatu w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, opinia z 14 listopada 2018 r., sygn. BAS-WASiE-2565/18, niepubl.
- Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, opr. P. Radziejewicz, Warszawa 2012.