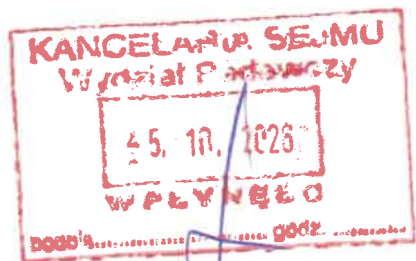




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 15 października 2026 r.



Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 4 września 2026 r. o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i przekazuję ją Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej do ponownego rozpatrzenia.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 24 września 2026 r. Marszałek Sejmu na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 4 września 2026 r. o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej również: ustawa z dnia 4 września 2026 r. lub ustawa).

Ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem rządowym zawartym w druku sejmowym nr 2271.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 13 lutego 2026 r. Marszałek Sejmu w dniu 25 lutego 2026 r. skierował projekt ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Odbyło się ono w dniu 17 kwietnia 2026 r., w jego trakcie zgłoszony został przez klub Prawa i Sprawiedliwości wniosek o odrzucenie projektu ustawy. Po odrzuceniu wniosku o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu, projekt został skierowany do dalszych prac do Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Podczas prac nad ustawą w komisjach sejmowych Biuro Legislacyjne Sejmu zwracało uwagę na wątpliwości konstytucyjne dotyczące przyjętych rozwiązań.

Wskazano m.in., że mogą one pozwolić administracji rządowej na wpływanie na władzę sądowniczą oraz powierzanie jej zadań w sposób wiążący.

Drugie czytanie projektu odbyło się 2 września 2026 r. Ponownie zgłoszono wówczas wniosek o jego odrzucenie, dlatego Sejm skierował projekt do Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisje opowiedziały się za odrzuceniem tego wniosku. Następnie, w trzecim czytaniu, Sejm odrzucił wniosek i 4 września 2026 r. uchwalił ustawę.

Po przekazaniu ustawy do Senatu Marszałek Senatu skierowała ją 9 września 2026 r. do Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności. Komisje rozpatrzyły ustawę 22 września 2026 r. i zaproponowały jej przyjęcie bez poprawek. Senat przychylił się do tego stanowiska i 24 września 2026 r. podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek.

Celem ustawy jest ustanowienie zasad i trybu wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz lub Trybunał), wydanych w sprawach ze skarg indywidualnych, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, w szczególności poprzez koordynację współdziałania podmiotów publicznych.

ETPCz stanowi organ sądowy ustanowiony na podstawie postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm., dalej: EKPCz lub Konwencja), będącej podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony praw człowieka przyjętym w systemie Rady Europy. Zadaniem Trybunału jest kontrola wykonywania przez państwa-strony Konwencji jej postanowień, a podstawowym mechanizmem, który ją umożliwia, jest rozpatrywanie skarg indywidualnych, składanych przez osoby fizyczne i inne uprawnione podmioty uznające, że stały się ofiarami naruszenia postanowień EKPCz. Obowiązek wykonania wyroku Trybunału wynika z art. 46 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którym „Wysokie Ukladające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”.

Monitorowanie wykonania wyroku przez państwo-stronę zostało powierzone Komitetowi Ministrów Rady Europy (art. 46 ust. 2 EKPCz), natomiast sam sposób jego wykonania nie jest regulowany postanowieniami EKPCz, a każde państwo samodzielnie podejmuje decyzję odnośnie do procedur, jakie zostaną w tym celu przeprowadzone oraz tego, w jakiej formie i czy w ogóle zostanie to uregulowane w prawie krajowym. Przyjęcie tego rodzaju przepisów wewnętrznych nie jest przy tym regułą, jak wskazano w ocenie skutków regulacji ustawy: „W państwach będących dłuższymi stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, mających dłuższą praktykę w wykonywaniu orzeczeń ETPCz, 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”.

W Polsce wykonywanie wyroków ETPCz nie zostało dotychczas uregulowane przepisami rangi ustawowej. Obecnie kwestie te podlegają częściowej regulacji, w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym: zarządzeniu nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: zarządzenie). W opinii projektodawcy ustawy, przepisy te są niewystarczające, ponieważ nie umożliwiają koordynującemu obecnie wykonywanie orzeczeń ETPCz ministrowi właściwemu ds. zagranicznych angażowania podmiotów publicznych spoza administracji rządowej, podczas gdy wykonanie niektórych orzeczeń może należeć do ich wyłącznej kompetencji. Wskazuje on, że brak jasnych, ustawowych regulacji powoduje brak możliwości skutecznego rozwiązywania problemów systemowych stwierdzanych przez ETPCz, co skutkuje dalszym kierowaniem do tego Trybunału licznych skarg na problemy o charakterze powtarzalnym, które generują kolejne niekorzystne dla Polski rozstrzygnięcia.

Zaproponowany w ustawie system wykonywania orzeczeń ETPCz opiera się na następujących głównych założeniach:

- wprowadzeniu obowiązku dla wszystkich „podmiotów publicznych”, w zakresie ich właściwości, niezwłocznego podejmowania działań w celu wykonania orzeczenia Trybunału i współdziałania z innymi podmiotami publicznymi w tym celu (art. 4 ustawy), przy czym definicja podmiotu publicznego jest szeroka i obejmuje zarówno (wszystkie) organy władzy publicznej, jak i podmioty niebędące organami władzy publicznej wykonujące zadania publiczne (art. 2 pkt 5 ustawy);
- przyznaniu ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych ogólnych kompetencji do koordynacji działań podmiotów publicznych podejmowanych w celu wykonania orzeczenia Trybunału (art. 5 ust. 1 ustawy), uszczegółowionych w kolejnych przepisach ustawy szeregiem uprawnień dotyczących możliwości podejmowania działań o charakterze wiążącym.
- wprowadzeniu instytucji „podmiotu wiodącego” w sprawie wykonania wyroku lub decyzji Trybunału, którym może być nie tylko minister kierujący działem administracji rządowej albo Minister Koordynator Służb Specjalnych, właściwy ze względu na rodzaj stwierdzonego naruszenia, ale także podmiot publiczny, „jeżeli ze względu na rodzaj naruszenia Konwencji stwierdzonego wyrokiem lub decyzją Trybunału wykonanie tego wyroku albo tej decyzji Trybunału należy do wyłącznej właściwości tego podmiotu publicznego” (art. 10 ust. 1 ustawy) oraz określeniu rodzajów działań do podjęcia przez ten podmiot w procesie wykonywania orzeczenia ETPCz oraz terminów ich podjęcia.

Projektodawca w uzasadnieniu ustawy zapewnia, że przewidziany w niej system wykonywania orzeczeń Trybunału uwzględnia z jednej strony dotychczasowe doświadczenia podmiotów publicznych w tym zakresie, z drugiej zaś – zalecenia zawarte w rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy

oraz rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (uzasadnienie do projektu ustawy, s. 1). Przyznaje jednak, że zaproponowane w ustawie rozwiązania wprowadzając bazując na unormowaniach przewidzianych w zarządzeniu (w szczególności w odniesieniu do etapów wykonywania orzeczeń Trybunału w zakresie szczególnych środków indywidualnych i środków generalnych), mają jednak zdecydowanie szerszy zakres. Po pierwsze, objęto nimi całościowo problematykę wykonywania orzeczeń Trybunału, a zatem nie tylko – tak jak dotychczas – wyroki i decyzje, ale także zarządzenia o zastosowaniu środka tymczasowego. Po drugie, zakres podmiotowy regulacji rozciągnięto na organy władzy publicznej, a nawet inne podmioty wykonujące zadania publiczne, które są usytuowane poza systemem administracji rządowej (uzasadnienie projektu ustawy, s. 4).

Tak poszerzony zakres zobowiązań dotyczących wykonywania orzeczeń ETPCz budzi szereg wątpliwości przede wszystkim natury konstytucyjnej, na które zwrócono uwagę w ramach opiniowania projektu ustawy. Wiążą się one przede wszystkim z rozszerzeniem zakresu podmiotowego wykonywania orzeczeń Trybunału na organy władzy sądowniczej. Sąd Najwyższy wskazał w odniesieniu do tego problemu, iż zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy motywy wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań zdają się wskazywać, że „w ocenie autorów projektu obowiązek wykonywania orzeczeń ETPC ma się w równym zakresie i stopniu rozciągać na organy różnych władz, w tym – jak zaznaczono – organy władzy sądowniczej. To dostrzegalne zrównanie sytuacji prawnej różnych podmiotów zaliczanych do sfery władzy publicznej budzi poważne wątpliwości szczególnie w kontekście pozycji ustrojowej władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 Konstytucji). O ile bowiem obowiązek przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) dotyczy także organów władzy sądowniczej, to jednak nie oznacza to automatycznie, że sposób realizacji tego obowiązku może być ujęty tak samo w odniesieniu do władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Istniejące ustrojowe zróżnicowanie pozycji organów zaliczanych do każdej z tych władz musi być uwzględnione także w tej sferze, jaka wiąże się z wykonywaniem orzeczeń ETPCz. Nie wystarczy zastrzec, że związane z tym zadania będą wykonywane przez różne organy państwa „w zakresie swojej właściwości”, co zawiera art. 4 projektu ustawy. Konieczne jest bowiem zabezpieczenie sfery właściwej dla każdej z władz, aby obowiązek wykonania orzeczeń międzynarodowego trybunału nie zmieniał ustrojowych relacji tych władz wynikających z unormowań konstytucyjnych. Ma to szczególnie istotne znaczenie w odniesieniu do władzy sądowniczej, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173 Konstytucji). Proponowany art. 4 projektu ustawy nie bierze pod uwagę tak określonej pozycji sądów i Trybunałów, czego dość czytelnym przejawem jest sposób, w jakim autorzy projektu określają samo „wykonanie wyroku lub decyzji Trybunału” (opinia Sądu Najwyższego, pkt 6).

Przytoczone stanowisko Sądu Najwyższego oddaje istotę moich zastrzeżeń dotyczących zgodności tej ustawy z Konstytucją. Uznaję fundamentalne znaczenie EKPCz dla ochrony i rozwoju praw człowieka oraz doceniam rolę ETPCz i jego dorobku orzeczniczego. Mam również na względzie

wynikający z art. 9 Konstytucji RP obowiązek wykonywania zobowiązań międzynarodowych. Obowiązek ten należy jednak realizować z poszanowaniem konstytucyjnych zasad ustrojowych. W mojej ocenie rozwiązania przyjęte w ustawie w zakresie wykonywania orzeczeń ETPCz naruszają te zasady. Uzasadnia to odmowę podpisania ustawy, aby zapobiec wejściu w życie przepisów sprzecznych z Konstytucją.

Należy również zwrócić uwagę na kontekst przyjętych w ustawie rozwiązań. Dotyczy to w pierwszej kolejności poszerzenia zakresu przedmiotowego regulacji zawartej w ustawie – w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów – min. poprzez objęcie nimi instytucji zarządzenia o zastosowaniu środka tymczasowego. W ustawie wprowadzono definicję środka tymczasowego, którym jest „środek wskazany przez Trybunał w celu zabezpieczenia realizacji prawa do skargi indywidualnej w sprawie, w której stroną jest Rzeczpospolita Polska” (art. 2 pkt 15 ustawy). Stosowanie środków tymczasowych nie zostało uregulowane w postanowieniach EKPCz, lecz w Regulaminie Trybunału. Przewidziano w nim, że: „Trybunał może, w wyjątkowych okolicznościach, na wniosek strony lub innej osoby zainteresowanej bądź z urzędu, wskazać stronom wszelkie środki tymczasowe, które jego zdaniem powinny zostać zastosowane. Takie środki, mające zastosowanie w przypadku bezpośredniego ryzyka nieodwracalnej szkody dla prawa określonego w Konwencji, które ze względu na swój charakter nie podlegałyby naprawieniu, przywróceniu lub odpowiedniemu zadośćuczynieniu, mogą zostać zastosowane, jeżeli jest to konieczne w interesie stron lub dla prawidłowego toku postępowania” (reguła 39 ust. 1 Regulaminu Trybunału, tekst Regulaminu dostępny na stronie Trybunału https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_eng). W opublikowanej na stronie Trybunału oficjalnej instrukcji dotyczącej środków tymczasowych, wydanej przez Prezesa ETPCz zgodnie z regułą 32 Regulaminu Trybunału, zawarte zostało wyjaśnienie istoty tego, czym są środki tymczasowe. Jak zostało podkreślone, Trybunał „co do zasady wskazuje na środki tymczasowe jedynie w wyjątkowych przypadkach i na podstawie wnikliwej analizy wszystkich istotnych okoliczności. W większości tych spraw dostępne dowody wskazują na ewidentnie uzasadniony przypadek rzeczywistego zagrożenia życia i zdrowia, z wynikającym z tego realnym ryzykiem poważnej krzywdy, co stanowi naruszenie podstawowych postanowień Konwencji” (Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 5 March 2003 and revised on 16 October 2009, 7 July 2011, 3 May 2022 and 28 March 2024, tekst dostępny na stronie Trybunału https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/pd_interim_measures_eng). Widać zatem powiązanie „wyjątkowych okoliczności” uzasadniających stosowanie środków tymczasowych zasadniczo z przypadkami rzeczywistego zagrożenia zdrowia i życia – jako istoty konieczności ich zastosowania. Stwierdzenie to znajduje oparcie w statystykach i dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału. Zdecydowana większość przypadków zastosowania środków tymczasowych dotyczy kwestii wydalenia i ekstradycji, a najbardziej typowymi sprawami są te, w których skarżący wskazują, że – w przypadku ich wydalenia lub ekstradycji – obawiają się o swoje życie, czyli naruszenia art. 2 Konwencji (prawo do

życia) lub doświadczyliby niewłaściwego traktowania zabronionego art. 3 Konwencji (zakaz tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania) (Factsheet Interim Measures, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_interim_measures_eng, s. 3).

Należy przy tym podkreślić, że Trybunał w swojej wieloletniej praktyce był ostrożny w podejmowaniu decyzji zarządzających środki tymczasowe: w zamieszczonych na stronie ETPCz informacjach o środkach tymczasowych wskazano, że większość wniosków o ich zarządzenie jest odrzucana (Factsheet Interim Measures, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_interim_measures_eng, s. 16). W świetle powyższego precedensowy charakter miało orzeczenie przez Trybunał środków tymczasowych w sprawie Wróbel przeciwko Polsce (skarga nr 6904/22), w której zarządzono środek tymczasowy w postaci nakazu wstrzymania postępowania o uchylenie immunitetu sędziowskiego. Od wskazanej linii orzeczniczej zasadniczo odbiega natomiast zarządzenie środków tymczasowych w sprawie Dziurda i in. przeciwko Polsce (skarga 17392/26), miały one bowiem polegać na „powstrzymaniu się od utrudnienia objęcia i wykonywania obowiązków sędziowskich przez skarżących jako sędziów Trybunału Konstytucyjnego”. Wskazuje to na ich odmienny charakter: polegają one nie tyle na wstrzymaniu działań mających nieodwracalne skutki, ale w istocie na konieczności dopuszczenia do rozpoczęcia działań, które w przedmiotowej sprawie mogą mieć nieodwracalne skutki dla systemu sądownictwa w Polsce i wyrządzić szkody w prawach wielu osób. Trybunał przyjął bowiem a priori błędne założenie, że skarżący są już sędziami Trybunału Konstytucyjnego, którzy objęli ten urząd - pomimo braku spełniania warunku złożenia ślubowania w obecności Prezydenta RP. Wykonanie zarządzonego środka oznaczałoby zatem doprowadzenie do sytuacji, w której funkcje sędziowskie wykonywałyby osoby niebędące sędziami, ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi. Powyższa zmiana praktyki ETPCz w zakresie zarządzania środków tymczasowych może wzbudzać niepokój o przekraczanie kompetencji Trybunału i podejmowanie działań ultra vires.

Kwestia ta łączy się także z widoczną również w ostatnich latach tendencją orzeczniczą ETPCz do rozszerzającej interpretacji postanowień EKPCz. Związane jest to ze stosowaniem przez Trybunał od wielu lat tzw. dynamicznej, czy też ewolucyjnej metody wykładni. Opiera się ona na założeniu, że Konwencja nie jest dokumentem statycznym, ale „żywym instrumentem”, dlatego należy ją poddawać interpretacji uwzględniającej aktualny kontekst jej stosowania i zmieniające się okoliczności (zob. m.in. A. Wiśniewski, Uwagi o stosowaniu reguł interpretacji przewidzianych w Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w: M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznictwo, Toruń 2011, s. 129). Wprawdzie samo założenie powyższej metody jest racjonalne i wręcz konieczne w odniesieniu do wykładni treści dokumentu przyjętego ponad siedemdziesiąt lat temu, niemniej jej stosowanie może prowadzić do głębokiej reinterpretacji postanowień EKPCz i działania Trybunału z przekroczeniem jego kompetencji (ultra vires).

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny odnosił się w swym dotychczasowym orzecznictwie do kompetencji ETPCz. Najistotniejsze w tym obszarze są dwa wyroki, a mianowicie: z dnia 24 listopada 2021 r. o sygn. akt K 6/21 oraz z dnia 10 marca 2022 r. o sygn. akt K 7/21. Trybunał odniósł się w nich przede wszystkim do kompetencji ETPCz w zakresie wykładni i stosowania art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zauważył m.in., że Trybunał ten nie ma prawa do samodzielnego kształtowania ustroju władzy sądowniczej Rzeczypospolitej Polskiej ani do zastępowania konstytucyjnych organów państwa w sprawach dotyczących statusu sądów, procedury powoływania sędziów oraz obowiązywania ustaw regulujących ustrój sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny we wskazanych wyrokach przyjął ponadto, że treść normatywna wyprowadzona przez ETPCz z art. 6 ust. 1 Konwencji może podlegać kontroli konstytucyjnej, jeżeli nie ogranicza się do rozstrzygnięcia jednostkowej sprawy, lecz przybiera postać standardu, który ma następnie oddziaływać na polski porządek prawny i być stosowany przez organy krajowe.

W powyższym kontekście w wyroku o sygn. akt K 6/21 Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że ETPCz nie posiada kompetencji do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji określa organ dokonujący wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zasadę ich indywidualnego wyboru oraz kadencję, a kompetencja do oceny skuteczności tego wyboru nie została powierzona organowi międzynarodowemu. Wykładnia Konwencji nie może prowadzić do ustanowienia kompetencji, która nie wynika z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, a jednocześnie ingeruje w materię unormowaną bezpośrednio w Konstytucji.

Z kolei w wyroku o sygn. akt K 7/21 Trybunał Konstytucyjny odniósł powyższą argumentację do sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, procedury nominacyjnej sędziów oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał stwierdził, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim przy ocenie warunku „sądu ustanowionego ustawą” dopuszcza pomijanie przez ETPCz lub sądy krajowe przepisów Konstytucji, ustaw oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego, umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów, a także upoważnia do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Przekroczenie kompetencji następuje więc wówczas, gdy wykładnia art. 6 ust. 1 Konwencji przestaje służyć ocenie rzetelności postępowania w konkretnej sprawie, a staje się podstawą tworzenia norm ustrojowych dotyczących organizacji sądów, statusu sędziów albo sposobu ich powoływania. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że pojęcie „sądu ustanowionego ustawą” nie może być interpretowane z pominięciem przepisów tworzących konstytucyjny model powoływania sędziów. Model ten wynika przede wszystkim z art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, oraz z art. 187 Konstytucji, określającego pozycję i skład tej Rady. ETPCz nie może zatem konstruować alternatywnego wobec

Konstytucji modelu nominacji sędziowskich ani ustanawiać dodatkowych przesłanek skuteczności aktu powołania sędziego. Działanie takie nie stanowiłoby jedynie interpretacji gwarancji procesowej, lecz wkroczenie w sferę ustrojodawczą i ustawodawczą, zastrzeżoną dla konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Za przekroczenie kompetencji Trybunał Konstytucyjny uznał również taką interpretację art. 6 ust. 1 Konwencji, która prowadzi do pomijania ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą, wobec czego organ międzynarodowy ani sąd krajowy nie mogą konstruować normy upoważniającej do odmowy uwzględnienia skutków takich orzeczeń. Wykładnia Konwencji nie może również prowadzić do przejęcia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego określonej w art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji. Europejski Trybunał Praw Człowieka może oceniać, czy w konkretnej sprawie państwo wywiązało się ze zobowiązań konwencyjnych, nie może jednak wiążąco rozstrzygać o zgodności polskich ustaw z Konstytucją ani wywoływać skutku odpowiadającego uchyleniu, zawieszeniu stosowania lub pozbawieniu skuteczności ustaw dotyczących ustroju sądownictwa.

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zatem podkreślił w powyższych judykatach, że granicę oddziaływania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyznaczają nadrzędność Konstytucji, konstytucyjny podział kompetencji organów państwa, wyłączność Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli norm oraz określony w Konstytucji model powoływania sędziów.

Nie mogę się zgodzić w szczególności na sposób, w jaki ustawa określa udział sądów i trybunałów w wykonywaniu orzeczeń ETPCz. Chodzi przede wszystkim o obowiązki nakładane na te organy, zasady ich współdziałania z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz udział w przygotowywaniu planów działań, podejmowanie środków służących wykonaniu orzeczeń i sporządzanie raportów z ich wykonania. Przyjęte rozwiązania mogą prowadzić do ingerencji w niezależność sądów i trybunałów oraz niezawisłość sędziowską, chronione przez art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji.

Ustawa nakłada na wszystkie podmioty publiczne obowiązek niezwłocznego podejmowania działań w celu wykonania orzeczenia ETPCz oraz współdziałania w tym celu z innymi podmiotami publicznymi. Objęcie tym obowiązkiem również sądów i trybunałów wymaga uwzględnienia ich szczególnej pozycji ustrojowej. Zasady współdziałania z organami władzy wykonawczej powinny być określone tak, aby nie pozwalały na ingerencję w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Pojęcie „podmiotu publicznego” zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 5 i obejmuje ono zarówno organy władzy publicznej, jak i podmioty niebędące organami władzy publicznej wykonujące zadania publiczne. Jest ono zatem bardzo szerokie i ponad wszelką wątpliwość w jego zakresie mieszczą się także sądy i trybunały, co podkreślono wprost w uzasadnieniu projektu ustawy. Obowiązek wykonania wyroku ETPCz przez organy władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak przez inne

organy władzy, nie podlega kwestionowaniu. Zgodnie z cytowanym przez projektodawcę orzeczeniem Sądu Najwyższego „Stwierdzone w 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 uwzględnianie 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”. Jednocześnie zauważono, że „Co do zasady państwo, przeciwko któremu zapadł wyrok stwierdzający naruszenie praw człowieka, ma swobodę wyboru sposobów zadośćuczynienia orzeczeniu, niemniej podstawowym obowiązkiem jest zaniechanie stwierdzonego naruszenia i usunięcie jego konsekwencji” (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2008 r., V CSK 271/08). Obowiązek wykonywania orzeczeń ETPCz nie oznacza jednak możliwości podporządkowania sądów władzy wykonawczej poprzez nadanie ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych kompetencji, których istotą będzie wpływanie na treść wydawanych orzeczeń.

W art. 5 ust. 1 ustawy przewidziano ogólne kompetencje ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie koordynacji działania podmiotów publicznych podejmowanych w celu wykonania orzeczenia Trybunału, w tym zapewnienia podmiotom publicznym niezbędnych informacji i wyjaśnień w sprawie orzeczenia Trybunału. Przepis ten znajduje się w rozdziale 1, zawierającym przepisy ogólne, dotyczy zatem wszystkich trzech rodzajów orzeczeń ETPCz objętych ustawą.

Celem otwierającego rozdział 2 ustawy artykułu 8 jest doprecyzowanie, na czym polega wykonanie wyroku albo decyzji Trybunału w zakresie szczególnych środków indywidualnych. W ust. 1 zawarto enumeratywne wyliczenie, w którym uwzględniono trzy rodzaje działań:

- 1) doprowadzenie do stanu zgodnego z Konwencją
- 2) usunięcie stwierdzonego przez Trybunał naruszenia Konwencji
- 3) naprawienie w możliwym zakresie konsekwencji stwierdzonego przez Trybunał naruszenia Konwencji.

Z kolei ustalenie, na czym polega wykonanie wyroku albo decyzji Trybunału w zakresie środków generalnych nie ma już charakteru wyliczenia enumeratywnego. Jest ono przedmiotem art. 9 ustawy, a wśród możliwych działań wymieniono zmianę praktyki działania podmiotu publicznego (art. 9 pkt 3). Kompetencje powyższe zostały doprecyzowane w odniesieniu do wykonywania wyroków i decyzji Trybunału w zakresie szczególnych środków indywidualnych i środków generalnych m.in. w art. 10 ust. 1 pkt 2, art. 14, art. 15 ust. 1–6, art. 16 oraz art. 17 ust. 1–4.

Artykuł 10 wprowadza kluczowe dla ustawy pojęcie „podmiotu wiodącego”, którym objęte zostały nie tylko podmioty publiczne w ramach administracji rządowej, ale wszelkie inne podmioty publiczne, a zatem zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy organy władzy publicznej, nawet

podmioty niebędące organami władzy publicznej, które wykonują zadania publiczne. Na podmiocie wiodącym spoczywać będą główne obowiązki związane z wykonywaniem orzeczeń ETPCz. Ponadto przepisy art. 14 ustawy pozwalają ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych włączyć, na wniosek podmiotu wiodącego, do procedury wykonywania wyroku ETPCz także inne podmioty publiczne, a zatem i w tym przypadku dotyczy to sądów. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw zagranicznych zawiadamia ten podmiot publiczny o szczególnych środkach indywidualnych lub środkach generalnych, które mogą służyć wykonaniu wyroku Trybunału, natomiast podmiot publiczny, o którym mowa w ust. 1, ustosunkowuje się do zawiadomienia ministra właściwego do spraw zagranicznych w terminie miesiąca od dnia jego otrzymania i zawiadamia o tym podmiot wiodący, przy czym nieuwzględnienie środków proponowanych przez ministra wymaga uzasadnienia.

Przepisy art. 15 i art. 16 określają terminy i zasady sporządzania planu działań przez podmiot wiodący, informacji o stanie wykonania planu działań, projektów aktów normatywnych wykonujących wyrok, zaś przepisy art. 17 dotyczą opracowania projektu raportu z wykonania i tekstu ostatecznego raportu z wykonania wyroku oraz decyzji Trybunału.

W art. 15 ust. 1 wprowadzono obowiązek podmiotu wiodącego przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych projektu planu działań. Ma on zostać przedstawiony w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym wyrok Trybunału stał się ostateczny, przy czym w jego treści muszą obowiązkowo znaleźć się konkretne elementy, do których zaliczono:

- 1) informację o planowanych lub podjętych szczególnych środkach indywidualnych albo wyjaśnienie dotyczące braku zasadności ich podjęcia;
- 2) analizę prawa i praktyki jego stosowania w zakresie objętym naruszeniem Konwencji stwierdzonym wyrokiem Trybunału lub informację o zainicjowaniu kwerendy w celu analizy praktyki stosowania prawa w tym zakresie;
- 3) stanowisko w sprawie zasadności podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub przepisów prawa o charakterze wewnętrznym lub podjęcia innych środków generalnych zmierzających do ujednolicenia lub zmiany praktyki stosowania prawa, opracowane na podstawie analizy, o której mowa w pkt 2;
- 4) informację w sprawie upowszechnienia wyroku Trybunału (zgodnie z art. 13 ustawy);
- 5) informację w sprawie innych działań planowanych lub podjętych w celu wykonania wyroku Trybunału, w tym o planowanych lub podjętych działaniach szkoleniowych.

Projekt planu działań musi ponadto zawierać wskazanie szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych oraz terminów ich wdrożenia odpowiednio przez podmiot wiodący i podmioty publiczne podległe podmiotowi wiodącemu albo przez niego nadzorowane (art. 15 ust. 2 ustawy). Jeżeli

w danym przypadku będzie miał zastosowanie art. 14 ust. 1 ustawy, a zatem jeśli dojdzie do włączenia do wykonywania wyroku ETPCz przez podmioty publiczne inne niż podmiot wiodący i niepodlegające temu podmiotowi, wówczas projekt planu działań może zawierać także wskazanie szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych i terminów ich wdrożenia przez podmioty publiczne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, o ile te podmioty publiczne się na to zgodzą.

Szczególnie istotne w kontekście wykonywania przez sąd lub trybunał funkcji podmiotu wiodącego są ustępy 4-6 art. 15, które przyznają ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych kompetencje w zakresie wpływu na treść projektu planu działań, a następnie jego ostatecznej wersji. Zgodnie z tymi przepisami:

- minister właściwy do spraw zagranicznych może zgłaszać uwagi lub propozycje do projektu planu działań (art. 15 ust. 4 ustawy);
- podmiot wiodący ustosunkowuje się do uwag lub propozycji, o których mowa w ust. 4, w terminie dwóch miesięcy od dnia ich otrzymania, przy czym ich nieuwzględnienie wymaga uzasadnienia (art. 15 ust. 5 ustawy);
- w wyniku uwzględnienia uwag lub propozycji, o których mowa w ust. 4, podmiot wiodący wprowadza zmiany, w tym uzupełnienia, w projekcie planu działań. Ostateczny tekst planu działań opracowuje minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 15 ust. 6 ustawy).

Artykuł 16 ustawy zawiera przepisy dotyczące wykonania planu działań, zakładające ścisłą współpracę podmiotu wiodącego z ministrem właściwym do spraw zagranicznych. W kontekście sądów i trybunałów jako podmiotów wiodących lub podmiotów publicznych odpowiedzialnych na innej podstawie za podjęcie zawartych w planie działań, szczególnie kontrowersyjny jest przepis art. 16 ust. 3 ustawy. Przewiduje się w nim, że w przypadku, gdy ze stanowiska zawartego w planie działania wynika zasadność podjęcia prac legislacyjnych, podmiot ten, w terminie dwunastu miesięcy od dnia przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych projektu planu działań, przedstawia projekt aktu normatywnego wykonującego wyrok Trybunału oraz inicjuje działania w celu jego wydania na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach. Przepisy art. 17 ust. 1-4 ustawy, które dotyczą projektu oraz ostatecznej wersji raportu z wykonania, jaki podmiot wiodący przedstawia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, zbudowane są na zasadzie analogii do przepisów art. 15 ust. 1 oraz 4-6 ustawy.

Przyjęte rozwiązania przekraczają granice wpływu władzy wykonawczej na sądy i trybunały. Chodzi o zachowanie ich niezależności oraz niezawisłości sędziowskiej, chronionych przez art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji.

Artykuł 173 Konstytucji RP stanowi wprost, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Gwarancja ta określa pozycję władzy sądowniczej i uzupełnia zasadę

podziału oraz równoważenia władz. O ile art. 10 Konstytucji wskazuje na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, o tyle art. 173 dodatkowo zapewnia sądom i trybunałom odrębność i niezależność od pozostałych władz. Ustawodawca musi uwzględniać tę szczególną ochronę przy określaniu zasad współdziałania organów państwa.

Znaczenie tej gwarancji wyjaśniają L. Gardocki i T. Gardocka: „Wyrażona w art. 173 zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej od pozostałych władz [...] wskazuje na konieczność takiego ustawowego określenia pozycji każdej z nich, by wpływ jednej władzy na pozostałe mieścił się w granicach konieczności. Wymaga to precyzyjnego uregulowania na poziomie konstytucyjnym w zakresie wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą.” (L. Gardocki, T. Gardocka, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 173–183, Warszawa 2025, s. 22).

Odrębność oznacza organizacyjne i funkcjonalne wyodrębnienie sądów i trybunałów ze struktur pozostałych władz. Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej nie mogą przejmować kompetencji należących do istoty wymiaru sprawiedliwości ani kształtować organizacji sądownictwa w sposób prowadzący do jego podporządkowania. Niezależność oznacza natomiast zdolność władzy sądowniczej do samodzielnego wykonywania konstytucyjnych zadań, bez niedopuszczalnej ingerencji innych organów państwa. Zasada ta odnosi się przede wszystkim do sądów jako organów władzy publicznej, podczas gdy art. 178 ust. 1 Konstytucji gwarantuje niezawisłość poszczególnych sędziów w sprawowaniu urzędu. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów są zatem pojęciami odrębnymi, lecz ściśle ze sobą powiązanymi, ponieważ niezawisłe orzekanie wymaga odpowiednich gwarancji ustrojowych i organizacyjnych dotyczących sądu jako instytucji (zob. wyroki TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, oraz z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03).

Artykuł 173 nie ustanawia jednak całkowitej izolacji władzy sądowniczej. Ustawodawca określa ustrój, właściwość i postępowanie przed sądami, natomiast administracyjne funkcjonowanie sądownictwa jest powiązane m.in. z działalnością Ministra Sprawiedliwości. Relacje te są dopuszczalne, o ile nie prowadzą do ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, treść orzeczeń ani sferę niezawisłości sędziowskiej. Konstytucyjna zasada równoważenia władz zakłada bowiem ich współdziałanie, lecz wpływ władzy wykonawczej na sądownictwo musi być ograniczony odpowiednimi gwarancjami proceduralnymi i udziałem organów władzy sądowniczej (wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 12/03 oraz wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

W wyroku o sygn. akt K 12/03 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że samo powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości określonych kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania prezesów sądów nie narusza art. 10 i art. 173 Konstytucji. Trybunał uznał jednak za niekonstytucyjny art. 27 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim pozwalał Ministrowi Sprawiedliwości na odwołanie prezesa sądu w toku kadencji pomimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, z przyczyn innych niż rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych. W ocenie Trybunału

zniesienie wiążącego sprzeciwu organu reprezentującego władzę sądowniczą mogło prowadzić do naruszenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny przedstawił w wyroku K 31/12, dotyczącym administracji sądowej i nadzoru administracyjnego nad sądami. Uznał, że samo powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz określonych uprawnień wobec dyrektorów sądów nie narusza art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zakwestionował jednak rozwiązania zawarte w art. 32b § 1 i 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych, ponieważ nie określały one skutków dwóch istotnych działań organów sądowych: negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji o sprawozdaniu dyrektora sądu oraz wniosku prezesa sądu do ministra o odwołanie dyrektora. Zdaniem Trybunału udział organów władzy sądowniczej w tej procedurze musiał mieć określone znaczenie prawne. W przeciwnym razie dochodziłoby do zachwiania równowagi między uprawnieniami administracyjnymi władzy wykonawczej a konstytucyjną odrębnością i niezależnością sądów.

W konsekwencji istotą art. 173 Konstytucji jest ustanowienie instytucjonalnej gwarancji samodzielności władzy sądowniczej, służącej nie samym sądom lub sędziom, lecz ochronie prawa jednostki do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd. Przepis ten wyznacza zarazem granicę dla ustawodawcy i władzy wykonawczej: mogą one regulować organizacyjne i administracyjne warunki działania sądów, ale nie mogą tworzyć mechanizmów prowadzących do politycznego, personalnego lub funkcjonalnego podporządkowania władzy sądowniczej.

Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Przepis ten ustanawia zasadę niezawisłości sędziowskiej, stanowiącą jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz realizacji prawa jednostki do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Artykuł 178 ust. 1 należy interpretować w ścisłym związku z art. 173 Konstytucji, przy czym art. 173 chroni niezależność sądów w wymiarze instytucjonalnym, natomiast art. 178 ust. 1 odnosi się bezpośrednio do statusu sędziego i sposobu wykonywania przez niego funkcji orzeczniczej (zob. J. Trzcinski, Komentarz do art. 178 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2005, s. 6 i nast.).

Niezawisłość sędziowska oznacza, że sędzia w wykonywaniu funkcji jurysdykcyjnej podejmuje decyzje samodzielnie, na podstawie prawa, własnej oceny materiału sprawy oraz przekonania ukształtowanego w toku postępowania. W zakresie wykładni prawa, oceny dowodów i treści rozstrzygnięcia sędzia nie podlega poleceniom ani dyrektywom organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej, organów administracji sądowej, innych sędziów, stron postępowania ani pozostałych podmiotów. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, co wyklucza ich hierarchiczne podporządkowanie w sferze orzekania.

Niezawisłość nie wyłącza administracyjnego nadzoru nad organizacyjną działalnością sądów, jednak nadzór ten nie może wkraczać w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości ani służyć wywieraniu wpływu na treść orzeczeń. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. o sygn. akt K 45/07: „[...] zasada podziału i równowagi władzy nie sprzeciwia się temu, aby Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, która obejmuje tok i sprawność postępowania w poszczególnych sprawach, pod warunkiem że nadzór ten nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji. Czynności te są wykonywane przez służbę nadzoru, tj. przez sędziów, którzy, mimo że w zakresie administracji sądowej podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, nie zostają przez to wyłączeni z władzy sądowniczej” (zob. także omówienie wskazanego wyroku w: P. Wiliński, *Niezawisłość sędziowska – wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07*, [w:] M. Derlatka, L. Garlicki, M. Wiącek, *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2016).

Kwestią dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt sądowych Trybunał Konstytucyjny zajął się także w wyroku z 14 października 2015 r. (Kp 1/15). Zakwestionował przepisy, które pozwalały ministrowi żądać przesłania akt w celu sprawdzenia czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Uznał, że uprawnienie to narusza zakaz nadmiernej ingerencji wynikający z art. 2 Konstytucji oraz gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej określone w art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Dostęp przedstawiciela władzy wykonawczej do akt nie jest bowiem wyłącznie czynnością administracyjną. Akta dokumentują przebieg i wyniki działalności orzeczniczej sądu. Żądanie przesłania akt sprawy będącej w toku mogło utrudniać jej rozpoznanie, wywierać presję na sędziego i pośrednio wpływać na rozstrzygnięcie. Minister dysponował przy tym innymi środkami, które wystarczały do sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Przyznanie mu dodatkowo dostępu do akt konkretnych spraw oznaczało więc nadmierną ingerencję w niezależność sądów i niezawisłość sędziowską. W tym samym wyroku Trybunał wyjaśnił, gdzie przebiega granica współdziałania władzy sądowniczej z pozostałymi władzami: „Powiązania funkcjonalne między władzą sądowniczą a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej, które polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego „każdemu” prawa do sądu. Oznacza to, że inne władze nie mogą wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania. Rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należą do wyłącznej kompetencji sądownictwa (zob. wyroki z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12). Dlatego też zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania został powierzony Sądowi Najwyższemu, czyli organowi znajdującemu się wewnątrz struktury władzy sądowniczej (tzw. nadzór judykacyjny)”.

Podległość sędziego Konstytucji i ustawom nie oznacza natomiast podporządkowania organom, które ustanawiają albo wykonują prawo. Sędzia podlega normom prawnym, a nie poleceniom przedstawicieli władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Z tego względu ustawowe kompetencje innych organów państwa, także dotyczące administracyjnego funkcjonowania sądów, muszą być ukształtowane w sposób, który nie stwarza możliwości wpływania na tok konkretnego postępowania, czynności orzecznicze ani treść rozstrzygnięcia (L. Gardocki, T. Gardocka, op. cit., s. 108). Z art. 178 ust. 1 wynika zatem zarówno nakaz poszanowania niezawisłości przez inne organy władzy publicznej, jak i obowiązek ustanowienia odpowiednich gwarancji organizacyjnych, proceduralnych i personalnych chroniących sędziego przed naciskiem zewnętrznym.

Zasada podziału władzy przewidziana dyspozycją art. 10 Konstytucji jest jedną z podstawowych zasad charakteryzujących demokratyczne państwo prawne. Zapobiega ona koncentracji władzy i jej zawłaszczaniu przez jedną opcję polityczną (wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Istotą tej zasady jest założenie konieczności rozdzielenia różnych funkcji, zadań i kompetencji między różne organy państwa. Z jednej strony zasada podziału władzy determinuje kształt ustroju państwa oraz charakter relacji między jego organami. Z drugiej strony służy ochronie praw i wolności jednostki, ogranicza arbitralność władzy i umożliwia jej kontrolę. Koniecznym komponentem zasady podziału władz jest wymóg ich równoważenia się.

Zasada podziału i równoważenia władz była najczęściej przywoływana przez Trybunał Konstytucyjny dla określenia ustrojowej pozycji sądów oraz określenia ich relacji do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Trybunał konsekwentnie podkreśla odrębność władzy sądowniczej: „Zasada podziału władzy zakłada szczególnie sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie "separacji" (orzeczenie TK z dnia 21.11.1994 r. sygn. K 6/94). Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów” (wyrok TK z 14.4.1999 r., K 8/99).

Zgodnie z art. 4 ustawy podmiot publiczny w zakresie swojej właściwości podejmuje działania w celu wykonania orzeczenia Trybunału i współdziała z innymi podmiotami publicznymi w tym celu. Wynika z niego zatem, że jego adresatem są wszystkie organy władzy publicznej niezależnie od ich pozycji ustrojowej i zakresu działań, a zatem również sądy. Jak zauważył SN w swej opinii przytoczonej w niniejszym uzasadnieniu, budzi to poważne wątpliwości szczególnie w kontekście pozycji ustrojowej władzy sądowniczej, która musi być w największym stopniu odseparowana od pozostałych władz i

której przysługuje konstytucyjna niezależność (art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji). Art. 4 niewątpliwie nie uwzględnia tego faktu, co jest widoczne także w dalszych przepisach ustawy.

W myśl art. 8 ust. 1 wykonanie wyroku albo decyzji Trybunału w zakresie szczególnych środków indywidualnych (o których mowa w art. 2 pkt 14 ustawy) ma polegać na doprowadzeniu do stanu zgodnego z Konwencją lub usunięciu stwierdzonego przez Trybunał naruszenia Konwencji lub naprawieniu w możliwym zakresie konsekwencji stwierdzonego przez Trybunał naruszenia Konwencji. Art. 9 z kolei zawiera przykładową listę działań, jakie mogą być podejmowane w celu wykonania wyroku lub decyzji ETPCz. Przy łącznym zastosowaniu wskazanych przepisów względem władzy sądowej może dojść do sytuacji, w której organy władzy sądowej zostaną ustawowo zobowiązane do zmiany dotychczasowego sposobu realizowania powierzonej im funkcji wymiaru sprawiedliwości określonej w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Przy czym chodzi tu konkretnie nie o samo określanie przez władzę ustawodawczą podstaw prawnych wykonywania tej funkcji, lecz o zobowiązanie do zmiany kierunku orzekania, co wiąże się z modyfikacją sposobu realizowania przez sądy powierzonej im funkcji sądownictwa.

Jeśli zestawimy bowiem art. 9 pkt 3 ustawy, z którego wynika, że w celu wykonania wyroku albo decyzji Trybunału w zakresie środków generalnych można w szczególności zmienić praktykę działania podmiotu publicznego z przyjętą w art. 2 pkt 13 ustawy definicją środków generalnych, które obejmują środki dotyczące prawa lub praktyki jego stosowania mające na celu usunięcie przyczyn naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji, to w istocie chodzi tutaj właśnie o wspomnianą zmianę kierunku orzekania.

Wszelkie działania podejmowane w celu wykonania orzeczeń ETPCz, zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy mają być koordynowane przez ministra właściwego ds. zagranicznych oraz działający przy nim Zespół do spraw Wykonywania Orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pierwszym krokiem, jaki musi zostać podjęty przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest zawiadomienie przez niego podmiotu publicznego (jednego lub większej liczby) o wydaniu przez Trybunał wyroku lub decyzji dokonywane w celu ich wykonania. W ustawie nie posłużono się wprowadzić takim sformułowaniem, ale de facto następuje w tym momencie wskazanie, czy też wyznaczenie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych „podmiotu wiodącego” (art. 10 ustawy). Zgodnie z przyjętą szeroką definicją podmiotu publicznego (art. 2 pkt 5 ustawy) w analizowanym przepisie nie ograniczono możliwości nadania statusu organu wiodącego organowi administracji rządowej (co przewidziano w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy), ale rozszerzono go na każdy inny podmiot publiczny (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy), jeżeli ze względu na rodzaj naruszenia Konwencji stwierdzonego wyrokiem albo decyzją Trybunału wykonanie tego wyroku albo tej decyzji Trybunału należy do wyłącznej właściwości tego podmiotu publicznego. Przewidziano także możliwość wskazania kilku podmiotów publicznych, które będą miały wspólnie status podmiotów wiodących (art. 10 ust. 1

pkt 3 ustawy). Nie ulega w tej sytuacji wątpliwości, że skoro organy władzy sądowej wypełniają kryteria definicji „podmiotu publicznego”, będą mogły być podmiotami zawiadomionymi przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w trybie art. 10 ust. 1 pkt 2 lub pkt 3 i w ten sposób uzyskać status „podmiotu wiodącego”, z pełnymi tego konsekwencjami w postaci ścisłego współdziałania w zakresie wykonywania wyroku z ministrem właściwym do spraw zagranicznych.

Daleko idąca konsekwencja objęcia zakresem pojęcia „podmiot publiczny” organów władzy sądowej wynika także z art. 14 ustawy. Dotyczy on bowiem włączenia do procedury wykonywania wyroków ETPCz podmiotu publicznego „innego niż podległy podmiotowi wiodącemu albo przez niego nadzorowany”. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw zagranicznych, na wniosek podmiotu wiodącego, zawiadamia ten podmiot publiczny o szczególnych środkach indywidualnych lub środkach generalnych, które mogą służyć wykonaniu wyroku Trybunału. Minister będzie mógł to zrobić, jeżeli wykonanie wyroku Trybunału „wymaga” podjęcia szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych przez ten podmiot publiczny. Istotą owego „zawiadomienia” jest zaproponowanie konkretnych środków, jakie podmiot ten powinien podjąć – co wynika z treści art. 14 ust. 2 ustawy: zgodnie z tym przepisem zawiadomiony w ten sposób podmiot publiczny „ustosunkowuje się do zawiadomienia ministra właściwego do spraw zagranicznych w terminie miesiąca od dnia jego otrzymania i zawiadamia o tym podmiot wiodący, przy czym nieuwzględnienie proponowanych środków, o których mowa w ust. 1, wymaga uzasadnienia”. Jeśliby zatem podmiotem wiodącym był organ administracji rządowej, a owym innym podmiotem publicznym – czego nie można wykluczyć – organ sądowy, wówczas byłby on zobowiązany do wykonania przewidzianych w art. 14 ust. 2 ustawy działań.

Tym samym należy stwierdzić, że organy władzy sądowej zostają na mocy wymienionych przepisów ustawy zobowiązane do niezwłocznego wykonania orzeczeń ETPCz oraz współdziałania w tym zakresie z innymi organami, wśród których podmiotem dominującym jest minister właściwy ds. zagranicznych. Powyższe argumenty w sposób jasny pokazują, że ustawa narusza niezależność władzy sądowej w systemie konstytucyjnego podziału władz państwowych, jej przepisy nie zapewniają należytego odseparowania władzy sądowej od pozostałych władz, wpływają na konstytucyjne kompetencje sądów i stwarzają ryzyko ingerencji w ich sferę orzekania, która jest zagwarantowana dzięki zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Tym samym naruszają art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji.

Jak już wspomniano, ustawa przyznaje ministrowi właściwemu ds. zagranicznych istotne uprawnienia związane z funkcją koordynowania działań związanych z wykonywaniem orzeczeń ETPCz. Kompetencje te mają istotny wpływ na działania organów władzy sądowej, które również są podmiotami zobowiązanymi do wykonywania wskazanych orzeczeń jako podmiot wiodący. Należy tu wymienić przede wszystkim art. 15 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym minister właściwy do spraw

zagranicznych może zgłaszać uwagi lub propozycje do projektu planu działań, który zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy muszą przedstawić ministrowi podmioty wiodące (w tym np. sądy) w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym wyrok ETPCz stał się ostateczny. Projekt planu działań, o którym mowa w ust. 1, ma zawierać wskazanie szczególnych środków indywidualnych lub środków generalnych oraz terminów ich wdrożenia odpowiednio przez podmiot wiodący i podmioty publiczne podległe podmiotowi wiodącemu albo przez niego nadzorowane (art. 15 ust. 2 ustawy). Ponadto podmiot wiodący, zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy, ustosunkowuje się do uwag lub propozycji, o których mowa w ust. 4, w terminie dwóch miesięcy od dnia ich otrzymania, przy czym ich nieuwzględnienie wymaga uzasadnienia. Jeśli uwzględni uwagi lub propozycje, o których mowa w ust. 4, podmiot wiodący wprowadza zmiany, w tym uzupełnienia, w projekcie planu działań. Ostateczny tekst planu działań opracowuje minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 15 ust. 6 ustawy). Art. 16 ust. 2 ustawy stanowi ponadto, że środki objęte planem działań „podejmuje się niezwłocznie”, a ust. 4 zobowiązuje podmiot wiodący do informowania ministra o stanie wykonania planu nie rzadziej niż co sześć miesięcy oraz każdorazowo na jego żądanie. W przypadku zastosowania tych regulacji do organów władzy sądowniczej minister uzyskiwałby instrumenty pozwalające nie tylko na gromadzenie informacji, lecz również na pośrednie kształtowanie i monitorowanie działań dotyczących praktyki stosowania prawa.

Widać zatem bardzo wyraźnie, że kompetencje ministra są w tym obszarze znaczne. Jeżeli bowiem założymy, że wykonywanie wyroków ETPCz wiąże się ze zmianą praktyki orzeczniczej, to bez wątpienia daje to ministrowi ustawowe uprawnienia do merytorycznego wpływania na taką działalność. Organy władzy sądowej, jako podmioty wiodące są bowiem w praktyce zobowiązane do ścisłej współpracy z ministrem. Powoduje to tym samym naruszenie zasady podziału władz, a władzy sądowniczej nie gwarantuje niezbędnego odseparowania od władzy wykonawczej, o którym mowa w art. 173 Konstytucji. Zaburza także mechanizmy i konstytucyjne gwarancje niezawisłości w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wynika bowiem, że naruszenie niezawisłości musi polegać wyłącznie na wydaniu sędziemu bezpośredniego polecenia dotyczącego treści wyroku. Może ono wynikać również z przyznania ministrowi różnych instrumentów presji na sędziów. Dlatego każda kompetencja ministra dotycząca działalności sądów powinna być oceniana z punktu widzenia jej rzeczywistego wpływu na swobodę orzekania, a nie wyłącznie według jej formalnego zakwalifikowania jako środka nadzoru administracyjnego. W konsekwencji istotą art. 178 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie sędziemu rzeczywistej swobody orzekania na podstawie Konstytucji i ustaw, bez nacisków i niedopuszczalnych oddziaływań zewnętrznych.

Ze względu na szczególną, konstytucyjną funkcję sądów i trybunałów oraz rolę, jaką organy te pełnią w zakresie ochrony praw i wolności jednostki, w mojej ocenie należałoby ze szczególną ostrożnością podejmować wszelkie działania ingerujące w zakres regulacji tej odrębnej władzy, a także zachowywać w tym względzie najwyższe standardy legislacyjne wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Przedstawione zastrzeżenia uzasadniają odmowę podpisania ustawy. Przyjęty sposób wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka narusza bowiem, w mojej ocenie, konstytucyjne gwarancje niezależności sądów i trybunałów oraz niezawisłości sędziowskiej. Zastrzeżenia te dotyczą mechanizmów ustanowionych przez ustawodawcę, a nie obowiązku wykonywania wiążących Polskę orzeczeń ani znaczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dla ochrony praw i wolności jednostki. Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do rzetelnego wykonywania swoich zobowiązań międzynarodowych. Sposób ich realizacji musi jednak pozostawać zgodny z Konstytucją i respektować określone w niej granice kompetencji poszczególnych władz.

Poszanowanie prawa międzynarodowego jest obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej i podstawą jej wiarygodności w stosunkach międzynarodowych. Nie budzą moich wątpliwości ani obowiązek wykonywania wiążących Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ani znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dla ochrony praw i wolności jednostki. Przedstawione zastrzeżenia dotyczą sposobu, w jaki ustawodawca uregulował wykonywanie tych orzeczeń. Ustawa z dnia 4 września 2026 r. o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka obejmuje organy władzy sądowej procedurami koordynowanymi przez organ władzy wykonawczej, nie zapewniając dostatecznej ochrony ich niezależności oraz niezawisłości sędziowskiej. W mojej ocenie przyjęte rozwiązania naruszają przez to podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Obowiązek przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, wyrażony w art. 9 Konstytucji, należy realizować z poszanowaniem całego porządku konstytucyjnego. Nie stanowi on podstawy do ograniczania niezależności sądów ani do przyznawania władzy wykonawczej uprawnień pozwalających oddziaływać na działalność orzeczniczą. Ustawodawca, określając zasady wykonywania zobowiązań międzynarodowych, pozostaje związany nadrzędnością Konstytucji, zasadą podziału i równowagi władz oraz gwarancjami ustanowionymi w art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Powołanie się na te zobowiązania nie uprawnia do zmiany konstytucyjnej pozycji organów państwa w drodze ustawy zwykłej.

Szczególna pozycja ustrojowa sądów wymaga odpowiedniego ukształtowania ich obowiązków związanych z wykonywaniem orzeczeń ETPCz. Obowiązki te nie mogą opierać się na takich samych zasadach jak obowiązki organów administracji rządowej. Sądy wykonują swoje zadania z zachowaniem konstytucyjnej odrębności i niezależności, a sędziowie przy sprawowaniu urzędu korzystają z gwarancji niezawisłości. Gwarancje te chronią przede wszystkim jednostkę przed niedopuszczalnym wpływem na rozstrzygnięcie jej sprawy. Współdziałanie organów państwa musi zatem odbywać się na zasadach, które nie uzależniają sądów od stanowiska władzy wykonawczej.

Przyjęta ustawa nie zapewnia należytego poszanowania tej odrębności. Minister właściwy do spraw zagranicznych może przedstawiać propozycje działań służących wykonaniu orzeczenia, a do jego

kompetencji należy także opracowanie ostatecznej treści planów działań i raportów z wykonania. Podmioty uczestniczące w tym procesie mają obowiązek ustosunkowania się do propozycji ministra oraz uzasadnienia ich nieuwzględnienia. Obowiązki te mogą obejmować również organy władzy sądowniczej. Jeżeli wykonanie orzeczenia wymaga zmiany praktyki stosowania prawa, uprawnienia ministra mogą oddziaływać na sferę, której Konstytucja zapewnia szczególną ochronę.

Zastrzeżenia odnoszą się więc do zakresu kompetencji przyznanych ministrowi w ramach funkcji koordynacyjnej. Kompetencje te należy rozpatrywać łącznie, uwzględniając ich znaczenie dla pozycji organów zobowiązanych do współdziałania. Możliwość proponowania określonych działań, obowiązek uzasadnienia odmowy ich podjęcia oraz opracowywanie ostatecznej treści dokumentów dotyczących wykonania orzeczenia tworzą mechanizm istotnego oddziaływania władzy wykonawczej na czynności innych organów państwa. Objęcie nim sądów prowadzi do wkroczenia w sferę ich konstytucyjnej samodzielności.

Oceny tej nie zmienia brak uprawnienia ministra do wydawania sędziemu bezpośrednich poleceń dotyczących treści konkretnego orzeczenia. Niezawisłość sędziowska może zostać naruszona również przez instrumenty pośredniego nacisku lub oddziaływania na praktykę orzeczniczą. O dopuszczalności przyznanych kompetencji rozstrzyga zatem ich treść i rzeczywisty wpływ na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Samo nadanie im charakteru koordynacyjnego nie usuwa zastrzeżeń, jeżeli pozwalają one formułować oczekiwania dotyczące praktyki stosowania prawa i zobowiązują niezależny organ do wyjaśniania ministrowi powodów odstąpienia od proponowanych działań.

Obowiązek respektowania standardów wynikających z Konwencji nie jest tożsamy z obowiązkiem uczestniczenia przez sąd w procedurze, której przebieg i ostateczna treść dokumentów zależą od organu władzy wykonawczej. Sąd realizuje obowiązki wynikające z prawa w granicach swojej właściwości, z zachowaniem niezawisłości sędziów. Nie może być poddawany mechanizmom umożliwiającym organowi politycznemu pośrednie kształtowanie sposobu wykonywania funkcji orzeczniczej. Przepisy powinny wyraźnie wyznaczać granicę między współdziałaniem organów państwa a ingerencją w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Wada przyjętych rozwiązań ma charakter ustrojowy. Poszanowanie gwarancji konstytucyjnych nie może bowiem zależeć od powściągliwości ministra ani od zapewnień osób aktualnie sprawujących władzę. Musi znajdować oparcie w jednoznacznych przepisach prawa. Za wybór tego modelu odpowiada rząd, który przedłożył projekt, oraz ustawodawca, który uchwalił ustawę. Obowiązek wykonywania orzeczeń ETPCz nie wymaga przyznania ministrowi kompetencji w przyjętym zakresie ani ustanowienia takich relacji między władzą wykonawczą a sądowniczą. Są to rozstrzygnięcia dokonane w krajowym procesie legislacyjnym, podlegające ocenie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Powołanie się na zobowiązania międzynarodowe nie zwalnia z odpowiedzialności za

sposób ich wykonania ani z obowiązku zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań z podstawowymi zasadami ustroju państwa.

Podkreślić należy, że sprzeciw wobec tego modelu nie oznacza zakwestionowania obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego. Przedmiotem zastrzeżeń pozostaje sposób uregulowania krajowej procedury wykonywania orzeczeń. Rzeczpospolita Polska powinna rzetelnie wypełniać swoje zobowiązania, zachowując konstytucyjny podział kompetencji między organami państwa. Ochrona praw człowieka wymaga niezależnych sądów i niezawisłych sędziów. Nie można zatem usprawiedliwiać rozwiązań osłabiających gwarancje, od których zależy skuteczność tej ochrony.

Z tych względów odmawiam podpisania ustawy i przekazuję ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Decyzja ta służy ochronie niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej. Przepisy dotyczące wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinny zapewniać skuteczną realizację zobowiązań międzynarodowych z pełnym poszanowaniem konstytucyjnej pozycji sądów. Rzetelne wykonywanie tych zobowiązań oraz przestrzeganie Konstytucji stanowią nierozłączne powinności Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy odmowy podpisania ustawy z dnia 4 września 2026 r. o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwracam się o jej ponowne rozpatrzenie z uwzględnieniem przedstawionych zastrzeżeń dotyczących konstytucyjnych gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziowskiej.

