

REPREZENTACJA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM
PRAW CZŁOWIEKA

— ponad dwie dekady doświadczeń
Ministerstwa Spraw Zagranicznych



REPRESENTATION
OF THE REPUBLIC OF POLAND
BEFORE THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS

— over twenty years of experience
of the Ministry of Foreign Affairs

REPREZENTACJA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM
PRAW CZŁOWIEKA

- ponad dwie dekady doświadczeń
Ministerstwa Spraw Zagranicznych

konferencja zorganizowana
przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych
w dniu 30 maja 2017 r. w Warszawie

Wydawca/Publisher:

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Departament do Spraw Postępowania przed Międzynarodowymi
Organami Ochrony Praw Człowieka

Korekta tekstów w języku polskim i angielskim/

Proofreading of Polish and English texts:

Uniwersytet Warszawski - Zakład Graficzny

Tłumaczenie/Translation:

Ministerstwo Spraw Zagranicznych - Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją

Projekt graficzny/Design:

Uniwersytet Warszawski - Zakład Graficzny

Fotografia/Photo:

Karolina Siemion-Bielska - Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Zdjęcie na okładce przedstawia siedzibę Ministerstwa Spraw Zagranicznych
w al. J. Ch. Szucha 23

Cover photo presents a seat of the Ministry of Foreign Affairs of Poland
at J. Ch. Szucha Street 23

Opinie przedstawione w niniejszej publikacji są wyrazem poglądów jej autorów,
a nie oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Opinions presented in this publication should not be perceived as an official
statement of the Ministry of Foreign Affairs, but as the expression
of their authors' point of view

© Copyright by Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

ISBN 978-83-65427-56-4

Druk/Printing:

Drukarnia Legra, ul. Albatrosów 10C, 30-716 Kraków

Spis treści

| | |
|---|---|
| WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW | 9 |
|---|---|

OTWARCIE KONFERENCJI

| | |
|--|----|
| <i>Konrad Szymański</i> , Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybuna- łem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych | 13 |
|--|----|

PANEL I: PAŃSTWO JAKO STRONA POZWANA PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA

Moderator:

Zbigniew Cichoń, Senator RP, Zastępca Przewodniczącego Komisji Usta-
wodawczej, adwokat

| | |
|--|----|
| <i>Janusz Stańczyk</i> , Ambasador, Stały Przedstawiciel RP przy Radzie Europy Perspektywa historyczna postępowań przeciwko Polsce przed Europej- skim Trybunałem Praw Człowieka | 19 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| <i>Justyna Chrzanowska</i> , Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępo- wań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, radca prawny Rola Agenta Rządu w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka | 27 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <i>Renata Degener</i> , Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, adwokat Polska jako kraj prowadzący skuteczny dialog z Europejskim Trybuna- łem Praw Człowieka | 35 |
|---|----|

PANEL II: WYKONANIE WYROKÓW EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA JAKO ŚRODEK ZAPOBIEGAJĄCY KOLEJNYM NARUSZENIOM PRAW CZŁOWIEKA

Moderator:

Dr hab. *Michał Balcerzak*, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

| | |
|---|----|
| <i>Geneviève Mayer</i> , Dyrektor Departamentu Wykonywania Wyroków Europej- skiego Trybunału Praw Człowieka, Rada Europy Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich – dokonania ostatnich 20 lat | 45 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| <i>Dr Anna Kalisz</i> , Starszy Specjalista w Wydziale Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA Rola zasad prawnych w orzecznictwie sądu krajowego dotyczącym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka | 53 |
| <i>Krzysztof Paszkiewicz</i> , Departament Administracji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, radca prawny Success story – wykonanie pierwszego w historii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyroku pilotażowego – <i>Broniowski p. Polsce</i> . . . | 59 |
| <i>Dr Krzysztof Masło</i> , Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Sprawiedliwości, prokurator Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie środków generalnych – najważniejsze wyzwania w zakresie wymiaru sprawiedliwości. | 83 |
| <i>Dr Agnieszka Szklanna</i> , Sekretarz Komisji ds. Prawnych i Praw Człowieka, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy Rola parlamentu krajowego w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka | 91 |
| LISTA UCZESTNIKÓW. | 97 |

Table of Contents

| | |
|---|-----|
| LIST OF PRINCIPAL ABBREVIATIONS | 103 |
|---|-----|

OPENING ADDRESS

| | |
|--|-----|
| <i>Konrad Szymański</i> , Secretary of State, Ministry of Foreign Affairs Representation of the Republic of Poland before the European Court of Human Rights – more than two decades of Ministry of Foreign Affairs experience | 107 |
|--|-----|

PANEL 1: THE STATE AS DEFENDANT BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Moderator:

Zbigniew Cichoń, Senator of the Republic of Poland, Vice-President of the Legislative Commission, advocate

| | |
|---|-----|
| <i>Janusz Stańczyk</i> , Ambassador, Permanent Representative of the Republic of Poland to the Council of Europe Historical perspective of proceedings against Poland before the European Court of Human Rights | 113 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Justyna Chrzanowska</i> , Plenipotentiary of the Minister of Foreign Affairs for cases and procedures before the European Court of Human Rights, Agent for the Polish Government, legal counsel The role of the Government Agent in proceedings before the European Court of Human Rights | 121 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Renata Degener</i> , Deputy Section Registrar at the European Court of Human Rights, barrister Poland as a country engaging in efficient dialogue with the European Court of Human Rights | 129 |
|--|-----|

PANEL 2: EXECUTION OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS JUDGMENT AS A MEANS TO PREVENT FURTHER VIOLATIONS OF HUMAN RIGHTS

Moderator:

Michał Balcerzak, Professor of Nicolaus Copernicus University in Toruń

| | |
|---|-----|
| <i>Geneviève Mayer</i> , Head of the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Council of Europe Execution of European Court of Human Rights’ judgments against Poland – achievements of the last twenty years | 139 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Anna Kalisz</i> , PhD, Senior Specialist at the European Law Section in the Supreme Administrative Court Jurisprudence Bureau Role of legal principles in domestic judicial decisions concerning the European Convention of Human Rights | 147 |
| <i>Krzysztof Paszkiewicz</i> , Department of Public Administration, Ministry of Internal Affairs and Administration, legal counsel Success Story – enforcement of the first European Court of Human Rights’ pilot judgement in the case of <i>Broniowski v. Poland</i> | 153 |
| <i>Krzysztof Masło</i> , PhD, Director of the Department for International Cooperation and Human Rights, Ministry of Justice, public prosecutor Execution of judgements of the European Court of Human Rights in terms of general measures – key challenges of the judiciary | 177 |
| <i>Agnieszka Szklanna</i> , PhD, Secretary in the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe The role of national parliaments in executing judgments of the European Court of Human Rights | 185 |
| LIST OF PARTICIPANTS | 191 |

Wykaz najważniejszych skrótów

| | |
|----------------------------|--|
| ANR | - Agencja Nieruchomości Rolnych |
| BGK | - Bank Gospodarstwa Krajowego |
| CIA | - Central Intelligence Agency, Centralna Agencja Wywiadowcza Stanów Zjednoczonych |
| EKPC / Konwencja | - Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 4 listopada 1950 r. |
| ETPC / Trybunał k.c. | - Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r., poz. 459, z późn. zm.) |
| k.k.w. | - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2017 r., poz. 665, z późn. zm.) |
| k.p.a. | - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257) |
| Konstytucja | - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) |
| MS | - Ministerstwo Sprawiedliwości |
| MSWiA | - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji |
| MSZ | - Ministerstwo Spraw Zagranicznych |
| NIK | - Najwyższa Izba Kontroli |
| NSA | - Naczelny Sąd Administracyjny |
| pr.a.s.c. | - Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2064 z późn. zm.) |
| RE | - Rada Europy |
| RP | - Rzeczpospolita Polska |
| SIR | - System Informatyczny Rejestrów |
| SN | - Sąd Najwyższy |
| STSM | - Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej |
| TK | - Trybunał Konstytucyjny |
| Traktat lizboński | - Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r. |

| | |
|---------------------------------------|--|
| TSUE / Trybunał Sprawiedliwości | - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu |
| UW | - Urząd Wojewódzki |
| ZPRE / ZP | - Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy |

OTWARCIE KONFERENCJI



KONRAD SZYMAŃSKI

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka - ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Szanowni Państwo,

Z przyjemnością pragnę powitać Państwa na konferencji poświęconej ponad dwóm dekadom doświadczeń MSZ na polu reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu i podziękować za tak liczne przybycie. Cieszy mnie, że problematyka praw człowieka jest Państwu bliska.

W szczególności pragnę powitać naszych znamienitych gości: agentów rządowych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z Albanii i Czarnogóry, przedstawiciele Korpusu Dyplomatycznego Austrii, Bułgarii, Cypru, Hiszpanii, Litwy, Rumunii, Słowenii i Szwecji, a także obecnych na sali parlamentarzystów oraz przedstawiciele wszystkich instytucji, które współpracują z Ministerstwem Spraw Zagranicznych przy reprezentacji procesowej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz implementacji jego wyroków.

W sposób szczególny chciałbym także powitać przedstawiciele dyrekcji i grona pedagogicznego Zespołu Szkół Specjalnych nr 90 w Warszawie, z Panią Danutą Wodyk-Wyczółkowską oraz Panią Anną Smagowicz. Ta wspaniała wystawa, którą możecie Państwo podziwiać w przerwie konferencji, to wszystko dzieło wychowanków szkoły. Serdecznie dziękuję za jej udostępnienie. To chyba najlepsza ilustracja tego, że prawa człowieka i ich ochrona, czyli to, o czym będziemy dziś dyskutować i to, czym większość osób znajdujących się na sali zajmuje się na co dzień naukowo albo zawodowo, to nie jest, albo nie powinna być, żadna abstrakcja, lecz naturalny element codzienności.

Chciałbym także podziękować i pogratulować wszystkim, których starania doprowadziły do zorganizowania tego wydarzenia.

Dzisiejsza konferencja poświęcona jest dwóm dekadom doświadczeń MSZ na polu reprezentowania naszego kraju w postępowaniach przed Trybunałem w Strasburgu. Za cezurę czasową wyznaczylśmy sobie wydanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu pierwszego, historycznego wyroku w stosunku do Polski w sprawie *Proszak*, dotyczącej długości postępowania cywilnego. Pozwolą Państwo, że przypomnę, iż wyrok ten zapadł 16 grudnia 1997 r. oraz że Polska ową sprawę wygrała. Te dwie dekady, które niedługo upłyną od owego wydarzenia i które postaramy się podsumować w dniu dzisiejszym, to był interesujący okres - zarówno w dziejach naszego państwa, jak i w historii Trybunału. Na naszych oczach Polska uległa niebywałej przemianie. Z kraju okresu transformacji, z bagażem prawa i praktyki o rodowodzie totalitarnym, w którym europejski model ochrony praw człowieka wydawał się niedoścignionym ideałem, przeobraziła się w dynamiczne, demokratyczne państwo, które nie usiłuje li tylko nadrobić czas stracony w okresie komunizmu i dorównać do zastanego w Radzie Europy poziomu ochrony praw człowieka. Nasz kraj bowiem w krótkim czasie sam zaczął uczestniczyć w procesie wykuwania coraz to wyższych standardów - zarówno tych krajowych, jak i międzynarodowych.

Poruszając temat reprezentowania Polski przed Trybunałem w Strasburgu trudno nie wspomnieć o osobach, które w ciągu minionych dwóch dekad sprawowały funkcję Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. To ich ciężka praca, zaangażowanie, a także osobowość wpłynęły na to, w jaki sposób dziś funkcjonuje cała machineria administracyjna, związana z prowadzeniem postępowań strasburskich i wykonywaniem wyroków. Jako pierwszy funkcję Pełnomocnika piastował Pan Prof. Krzysztof Drzewicki. To jemu w udziale przypadła pionierska rola na tym polu. Po nim zaś Pełnomocnikiem został nieżyjący już, wieloletni pracownik Ministerstwa, były Ambasador RP w Estonii, Pan Jakub Wołasiewicz. Przyszło mu zmierzyć się z ogromem wyzwań, jakim okazały się być procedura pilotażowa oraz ustawiczna reforma Trybunału. Myślę, że obecna tu z nami Pani Mecenas Justyna Chrzanowska jest ich godną następczynią.

Szanowni Państwo,

Minione dwie dekady to nie tylko czas przeobrażeń wewnętrznych, zachodzących w Polsce. Równoległe system strasburski także ewoluował. Przytłoczony napływem skarg ze wszystkich zakątków Europy, stał się ofiarą własnego sukcesu, aby więc temu zaradzić, przeszedł kilka bardzo istotnych reform. Z perspektywy czasu widzimy, że proces udoskonalania europejskiego systemu ochrony praw człowieka jeszcze się nie zakończył, może nie zakończy się nigdy. Ustanowienie jednolitego Trybunału w latach dziewięćdziesiątych XX w., wypracowanie formuły wyroków pilotażowych

i *quasi-pilotażowych*, reforma Trybunału wprowadzona na mocy postanowień Protokołu dodatkowego nr 14 czy usprawnienie systemu wykonywania wyroków na poziomie Komitetu Ministrów Rady Europy to wciąż za mało, aby raz na zawsze zakończyć debatę na ten temat. Tym bardziej że przed nami kolejne wyzwania, takie choćby, jak przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji.

Te kilka przykładów, o których wspomniałem, to wszystko procesy, w których Polska uczestniczyła i uczestniczy, i to bynajmniej nie na zasadzie biernego świadka, tylko pełnoprawnego uczestnika wydarzeń. Warto choćby przypomnieć, że to właśnie w stosunku do Polski, na kanwie sprawy *Broniowski* dotyczącej gruntów zabużańskich, zapadł pierwszy, historyczny wyrok pilotażowy, i to także Polska okazała się być krajem, który jako pierwszy taki wyrok pilotażowy wykonał. Szacuje się, iż wyrok w tej sprawie odnosił się do sytuacji około 110 000 osób. Ogrom pracy włożonej w to, aby ów wyrok wykonać, dobitnie świadczy o konstruktywnej postawie władz polskich.

Tym bardziej zatem należy podkreślić, iż Polska od początku swej obecności w systemie strasburskim nie tylko stawała pod prężeniem orzecznictwem Trybunału, ale przede wszystkim doskonaliła krajowy system ochrony praw człowieka – zarówno jako wyraz postępującej modernizacji i dekomunizacji kraju, jak i bardziej konkretnie, w ramach procedury wykonywania wyroków Trybunału. Brała także aktywny udział w procesie reformy systemu Konwencji. Co najistotniejsze, gotowa jest nadal ponosić współodpowiedzialność za ów unikalny na skalę światową projekt tworzenia w Europie przestrzeni prawnej opartej na koncepcji ochrony praw człowieka.

Szanowni Państwo,

Jeżeli mowa o wdrażaniu na poziomie krajowym standardów europejskich, warto nadmienić, iż właśnie w tych dniach przypada okrągła, bo dziesiąta rocznica wypracowania w Polsce unikatowego modelu wykonywania orzeczeń Trybunału. Aby nadać ramy prawne krajowemu procesowi wykonywania wyroków, w dniu 17 maja 2007 r. Rada Ministrów przyjęła Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej. Wkrótce potem, w lipcu 2007 r., Prezes Rady Ministrów powołał w charakterze jego organu opiniodawczo-doradczego międzyresortowy Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który istnieje do dzisiaj. Koncepcja powołania stałego międzyresortowego zespołu, o określonych kompetencjach, dedykowanego co do zasady kwestii wykonywania orzeczeń Trybunału w Strasburgu, została zauważona na poziomie europejskim i stanowiła inspirację do utworzenia podobnych struktur w Chorwacji, Czechach, Grecji oraz w Macedonii.

Szanowni Państwo,

Dzisiejsza konferencja pozwoliła nam zgromadzić w jednym miejscu szacownych przedstawicieli zarówno praktyki jak i teorii prawa, a także przedstawicieli instytucji zaangażowanych w proces ustalania i wdrażania europejskich standardów ochrony praw człowieka. Mam nadzieję, że spotkanie to pozwoli na konstruktywną wymianę doświadczeń i opinii, oraz pozwoli dostrzec, że reprezentacja Polski przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka nie sprowadza się li tylko do sporządzania pism procesowych w języku urzędowym Trybunału. Jest to bowiem szerszy proces, wymagający nie tylko wiedzy prawniczej, ale także szczypty dyplomacji, a co najważniejsze - poczucia odpowiedzialności za kształtowanie krajowej i europejskiej przestrzeni prawnej.

Życzę Państwu zatem owocnej dyskusji.

Dziękuję za uwagę.

PANEL I

PAŃSTWO JAKO STRONA POZWANA
PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM
PRAW CZŁOWIEKA



AMBASADOR JANUSZ STAŃCZYK

Stały Przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej

przy Radzie Europy

Perspektywa historyczna postępowania przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Szanowni Państwo,

Jestem zaszczycony możliwością zabrania głosu na tym uroczystym podsumowaniu już ponad dwóch dekad doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zapewnianiu reprezentacji procesowej Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Organizatorzy konferencji postawili przede mną trudne zadanie zaprezentowania tematu postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w perspektywie historycznej.

Jak wszyscy wiemy, Polska należy do tych krajów Rady Europy, które mają szczególnie bogate doświadczenia na tle skarg do Trybunału Strasburskiego. Nasi obywatele bowiem szczególnie cenią sobie możliwość kierowania skarg do Trybunału. W powszechnym odbiorze społecznym jest on często wręcz utożsamiany ze słowem sprawiedliwość i traktowany jako ostatnia instancja. Od 1994 r. do końca 2016 r. do Trybunału skierowano już ponad 65 tysięcy skarg przeciwko Polsce¹, choć z tej liczby zdecydowana większość – ponad 61 tysięcy – została odrzucona lub skreślona z listy Trybunału².

W tym krótkim czasie, jaki mam na wystąpienie, nie sposób, rzecz jasna, dokonać prezentacji tych spraw, które doczekały się zakomunikowania Rządowi Polskiemu, a było ich już ponad 3800. Postaram się natomiast nakreślić kilka tendencji o charakterze ogólnym, które dostrzegam z perspektywy bliskiego obserwatora działalności Biura Pełnomocnika. Pani Justyna

¹ Dane dotyczące liczby skarg przydzielonych do rozpoznania przez skład sędziowski Trybunału w latach 1994-2016. Statystyki z raportów Trybunału.

² Dane obejmują zarówno skargi odrzucane jako oczywiście niedopuszczalne lub skreślane bez komunikowania Rządowi, ale także decyzje o niedopuszczalności skarg zakomunikowanych lub decyzje o skreśleniu z uwagi na ugodę lub deklarację jednostronną Rządu.

Chrzanowska jako Pełnomocnik Rządu przedstawi zaś Państwu informacje z punktu widzenia bezpośredniego uczestnika postępowań przed Trybunałem.

W trakcie mojej pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na różnych stanowiskach - Dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego, Podsekretarza Stanu czy też Stałego Przedstawiciela RP przy Radzie Europy mogłem bowiem uczestniczyć w różnych etapach kształtowania się obecnego instrumentarium traktatowego i instytucjonalnego związanego z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w Polsce.

Źródłem wielkiej satysfakcji jest dla mnie fakt, że to za czasów, gdy kierowałem służbami traktatowymi, MSZ przeprowadziło procedurę przystąpienia przez Polskę do Konwencji. Ratyfikowaliśmy Konwencję w dniu 19 stycznia 1993 r., a jurysdykcję Trybunału nasz kraj uznał z dniem 1 maja 1993 r.

Rzecz jasna, rozważano wówczas różne opcje umiejscowienia Pełnomocnika. Główne pytanie, na jakie musieliśmy sobie wówczas odpowiedzieć, to pytanie, czy odpowiedzialność za prowadzenie postępowań strasburskich powinna zostać przypisana MSZ, czy też któremuś z ministrów sektorowych.

Zdecydowano, że bardziej naturalne i prawidłowe będzie powierzenie tego zadania resortowi spraw zagranicznych. Uznano, że w ten sposób zapewniona bowiem będzie **neutralność i bezstronność zastępcy procesowego Rządu**, który wszak w swych stanowiskach prezentuje informacje i komentuje na temat działania różnych podmiotów, w tym niezależnych, np. sądów powszechnych, organów i sądów administracyjnych, czy też policji lub służby zdrowia. **Powierzenie reprezentacji procesowej jednemu z ministrów sektorowych skutkowałoby również przyznaniem temu ministrowi pozycji nadrzędnej wobec innych ministrów sektorowych wbrew przyjętemu w Polsce modelowi funkcjonowania Rządu. Mogłoby też utrudniać wykonywanie wyroków Trybunału, np. w sytuacjach, gdy w ramach podejmowania środków generalnych jeden minister musiałby inicjować i nalegać na wprowadzanie zmian ustawowych w dziale innego ministra. Wreszcie, nie bez znaczenia był tu fakt, że postępowania strasburskie w dużej mierze wpływają na wizerunek państwa na arenie międzynarodowej. Stąd istotna jest rola i odpowiedzialność dyplomacji. Nie można też zapominać o aspekcie praktycznym, jakim jest wymóg posiadania dobrej znajomości języka angielskiego i francuskiego przez pracowników Biuro Pełnomocnika, czego nie zastąpi tłumaczenie tekstów. Choć w Radzie Europy istnieje pewne zróżnicowanie pod tym względem, większość państw opowiedziało się jednak za modelem, w którym to właśnie resort spraw zagranicznych zapewnia reprezentację procesową przed Trybunałem strasburskim.**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych otrzymało więc na początku lat dziewięćdziesiątych zadanie stworzenia od podstaw profesjonalnego zespołu do obsługi postępowań przed Trybunałem. Dzięki staraniom MSZ

Polska obecnie dysponuje zespołem kilkunastu wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych prawników, w większości radców prawnych lub doktorów nauk prawnych, którzy opracowują stanowiska procesowe Rządu przed Trybunałem.

Przez te ponad 20 lat Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło też znaczący wysiłek wypracowania ram instytucjonalnych i prawnych dla międzyresortowej i międzyinstytucjonalnej współpracy w odniesieniu do postępowań przed Trybunałem i dla wykonywania jego wyroków. Impulsem było sprawozdanie za lata 2001–2005 przygotowane z inicjatywy Pełnomocnika – Pana Ambasadora Jakuba Wołásiewicza. Pełnomocnik dokonał w tym dokumencie podsumowania najważniejszych tendencji, jakie dało się wówczas zaobserwować w postępowaniach przed Trybunałem. Wskazał również na fakt, że szereg spraw kierowanych przeciwko Polsce dotyczyło problemów o charakterze strukturalnym, skutkujących powstawaniem wciąż podobnych naruszeń. Problemy te dotyczyły wówczas zwłaszcza przewlekłości postępowań sądowych i administracyjnych, przewlekłości tymczasowego aresztowania, skarg zabużańskich czy też skarg właścicieli lokali. Zaznaczały się jednak również inne grupy spraw, takie jak skargi więzienne, sprawy pomocy prawnej i kosztów sądowych, zakładów psychiatrycznych czy też dotyczące postępowań w sprawie praw rodziców do kontaktów z dziećmi i pieczy nad nimi. Coraz bardziej widoczne stawało się również to, że najwięcej skarg przeciwko Polsce dotyczy praktyki funkcjonowania i stosowania prawa przez sądy i inne organy krajowe, w tym przewlekłego działania lub niewłaściwego sposobu badania spraw i uzasadniania decyzji bez uwzględniania zasad i kryteriów wynikających z Konwencji.

Problemy te znajdowały odzwierciedlenie w statystykach. W dekadzie lat 2002–2012 liczba nowych skarg kierowanych przeciwko Polsce do Trybunału wynosiła rocznie 4000 lub więcej i wykazywała tendencję wzrostową aż do 2010 r., gdy przekroczyła ponad 5700. Wzrastała także liczba skarg komunikowanych Rządowi, a także wydawanych wyroków. Polska znajdowała się pod tym względem w czołówce państw Rady Europy. W 2006 r. przekroczony został próg 100 wyroków Trybunału wydanych w jednym roku. W ślad za tym rosła też liczba orzeczeń do wykonania w nadzorze Komitetu Ministrów RE.

W oparciu o sprawozdanie Pełnomocnika i te zauważalne już wówczas, niepokojące tendencje w statystykach, coraz bardziej oczywiste stawało się dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, że dla prawdziwie skutecznej obrony interesów Polski, także budżetowych, w postępowaniach przed Trybunałem nie wystarczały jedynie działania mające na celu opracowywanie wysokiej jakości pism procesowych. Szczególnego znaczenia nabierała potrzeba wzmocnienia skuteczności wykonywania wyroków Trybunału

i zapobieganie kolejnym podobnym skargom na przyszłość. Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie było jedynie biernym obserwatorem tych tendencji. Działając w interesie państwa stało się aktywnym inicjatorem i twórcą rozwiązań - zarówno w postępowaniach przed Trybunałem, jak i zwłaszcza na arenie krajowej.

Po pierwsze, z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych został opracowany i przyjęty pierwszy dokument rządowy o charakterze strategicznym dotyczący wykonywania wyroków Trybunału, a mianowicie *Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Program ten nie tylko zawierał listę konkretnych działań do podjęcia przez ministrów w odniesieniu do poszczególnych wyroków Trybunału, w tym dwóch wyroków pilotażowych dotyczących sprawach zażądańskich i czynszów regulowanych, lecz również zwracał po raz pierwszy uwagę na potrzebę lepszego upowszechniania orzecznictwa Trybunału i szkolenia nt. Konwencji wśród organów wymiaru sprawiedliwości, policji, służby więziennej i administracji rządowej. Zawierał też propozycje stałej współpracy międzyinstytucjonalnej w celu wykonywania wyroków Trybunału.

Jako Wiceminister Spraw Zagranicznych osobiście prowadziłem trudne negocjacje z innymi ministerstwami tego pierwszego dokumentu kompleksowo odnoszącego się do problemu implementacji wyroków Trybunału. Muszę przyznać, że nie był to proces łatwy. Dla kadr urzędniczych niektórych ministerstw potrzeba bardziej strategicznego podejścia do procesu wykonywania wyroków Trybunału i usuwania naruszeń praw człowieka u samych ich źródeł nie była wówczas oczywista. Ostatecznie, Ministrowi Spraw Zagranicznych udało się pozyskać poparcie pozostałych ministrów i **Program Działań Rządu został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 maja 2007 r.**

Już dwa miesiące później, zgodnie z zaleceniami zawartymi w tym dokumencie, Premier Jarosław Kaczyński powołał pierwszy w Polsce organ mający kompleksowy mandat do zajmowania się sprawami Konwencji i Trybunału pod przewodnictwem MSZ. Był to działający do dziś międzyresortowy Zespół ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zespół ten stał się w następnych latach kluczowym instrumentem wypracowywania rozwiązań w celu wykonywania wyroków Trybunału. Zespół stał się także istotnym czynnikiem uwrażliwienia i zwiększenia świadomości nt. znaczenia Konwencji w ogółem 60 organach i instytucjach. Obejmują one wszystkie ministerstwa i inne właściwe centralne organy administracji rządowej, a także najwyższe sądy, Kancelarię Prezydenta RP, Parlament, NIK, Rzeczników, samorządy prawnicze oraz najaktywniejsze organizacje pozarządowe. Wszystkie te podmioty w odpowiedzi na zaproszenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych wyznaczyły swych przedstawicieli do współpracy

z Zespołem. Na kanwie Zespołu funkcjonuje więc obecnie niejako sieć osób kontaktowych ds. Trybunału w najważniejszych instytucjach publicznych, koordynowana przez MSZ.

Dzięki tym inicjatywom MSZ Polska należy obecnie w Radzie Europy do państw, które mają zaawansowane podstawy prawne i instytucjonalne wykonywania wyroków Trybunału przez Rząd i kontroli społecznej oraz parlamentarnej nad tym procesem.

Szanowni Państwo,

Wspomniałem już pokrótce o kilku głównych tematach przewijających się w orzecznictwie Trybunału w sprawie Polski. Teraz chciałbym usystematyzować nieco informacje na temat najczęściej stwierdzanych przez Trybunał źródeł naruszeń wobec Polski w oparciu o wyroki wydane przez Trybunał do końca 2016 r. Zapewne nie będzie stanowić zaskoczenia fakt, że - w świetle statystyk Trybunału - ok. 38% wszystkich stwierdzonych naruszeń Konwencji przez Polskę stanowiła **przewlekłość postępowań**. Drugą grupę pod względem częstotliwości (26%) stanowiły naruszenia prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, głównie z uwagi na przewlekłe stosowanie tymczasowego aresztowania, a więc sprawy będące również pochodną problemu przewlekłości postępowań karnych. Dodając jeszcze do tego stwierdzone przez Trybunał naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego - najczęściej w odniesieniu właśnie do przewlekłości postępowań sądowych, nie ma wątpliwości, że to przewlekłość była główną przyczyną niekorzystnych rozstrzygnięć strasburskich wobec Polski⁵.

Dla pełnego obrazu sytuacji warto mieć jeszcze na uwadze te sprawy, w których Polsce udało się uniknąć wyroków Trybunału stwierdzających naruszenia. Wyrok pilotażowy wydany wobec Polski w 2004 r. w sprawie *Broniowski* i roszczeń zabużańskich odnosił się do tego samego problemu, co 273 inne skargi złożone do Trybunału. Problem nierespektowania uprawnień zabużańskich, stwierdzony przez Trybunał w sprawie *Broniowski*, mógł skutkować napływem tysięcy podobnych spraw. Podobna sytuacja mogła mieć miejsce w odniesieniu do tzw. czynszów regulowanych. Problem wskazany

⁵ Pozostałe grupy spraw były już znacznie mniej liczne. Po ok. 10% naruszeń dotyczyło rozmaitych aspektów - prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego na gruncie art. 8 Konwencji, a także różnych kwestii dotyczących rzetelnego procesu sądowego, takich jak prawidłowy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej, zwolnienia z kosztów sądowych lub innych aspektów dostępu do sądu chronionego art. 6 Konwencji. Przegrane zarzuty dotyczące prawa własności stanowiły niecałe 5%. Sprawy dotyczące niehumanitarnego lub poniżającego traktowania - głównie z uwagi na warunki pozbawienia wolności - reprezentowały ok. 4% naruszeń. Naruszenia dotyczące wolności wyrażania opinii stanowiły ok. 2%, a ostatnią zauważalną grupę (w liczbie kilkunastu) stanowiły sprawy dotyczące prawa do skutecznego śledztwa - ok. 1% naruszeń. Naruszenia innych praw miały charakter incydentalny.

w wyroku pilotażowym z 2006 r. w sprawie *Hutten-Czapska p. Polsce* dotyczył potencjalnie tysiący właścicieli lokali. Polska była jednak w stanie niezwłocznie zaproponować w odniesieniu do tych problemów skuteczne środki na poziomie krajowym. Środki te umożliwiły z jednej strony poszanowanie praw jednostek, a z drugiej strony - były wykonalne budżetowo i realizowały interes publiczny związany z poszanowaniem praw innych osób, np. lokatorów. Polsce, jako pierwszemu państwu, udało się z powodzeniem zakończyć przed Trybunałem dwie procedury pilotażowe. To pozwoliło zapobiec zalaniu Trybunału przez być może nawet i tysiące podobnych skarg. Sprawy zabużańskie zaś, które już napłynęły, zostały przez Trybunał skierowane do nowo utworzonych procedur krajowych.

W ciągu tych 20 lat doświadczeń ze sprawami strasburskimi Polska była tym państwem, które wniosło szczególne zasługi w rozwijaniu procedur Trybunału i dostosowywaniu ich do wyzwań związanych z problemami strukturalnymi. Takie rozwiązania, które rozwinął Trybunał, jak **wyroki pilotażowe** czy też **uproszczone procedury rozpatrywania spraw powtarzalnych w drodze ugód i deklaracji jednostronnych**, zostały wypracowane **we współpracy z Polską**, a obecnie są stosowane powszechnie również wobec innych państw. Ma to szczególne znaczenie dla zapewnienia zdolności Trybunału do rozpatrywania skarg w rozsądnym terminie, bez czego trudno byłoby mówić o skutecznym prawie do skargi do Trybunału. **Było to możliwe dzięki gotowości władz polskich do konstruktywnego dialogu z Trybunałem.**

Chciałbym tu szczególnie podziękować Ministerstwu Sprawiedliwości, Infrastruktury i Budownictwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz byłemu Ministerstwu Skarbu Państwa, które uczestniczyły w wypracowywaniu rozwiązań w odniesieniu do wyroków pilotażowych i systemowych. Chciałbym tu też przywołać postać Ambasadora Jakuba Wołásiewicza, którego wizja i umiejętność wykraczania poza istniejące schematy była często inspiracją dla tworzenia nowych rozwiązań.

Wspomniane rozwiązania, takie jak model rekompensat w sprawach zabużańskich, reformy wprowadzone do systemu czynszów regulowanych czy skarga na przewlekłość, stały się jednak przede wszystkim dla nas samych, dla władz polskich, źródłem dumy i wręcz oczywistym elementem polskiego systemu prawnego. Dotyczy to również wielu innych wprowadzonych przez nas reform: gwarancji praw oskarżonych w procesie karnym, gwarancji sądowej kontroli decyzji w sprawie zgromadzeń publicznych, standardów udzielania bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach kasacyjnych.

Podejście pokrótce tu przeze mnie omówione odzwierciedla również pewną głębszą ewolucję spojrzenia w Polsce na funkcjonowanie strasburskiego mechanizmu ochrony praw człowieka. **Polska administracja zaczęła coraz**

częściej postrzegać orzecznictwo Trybunału nie jako porażkę Rządu, ale jako szansę na osiągnięcie naszego własnego celu, jakim jest poprawa praw obywateli.

Mimo że sporo jeszcze pozostaje nam do zrobienia, to, że droga ta jest słuszna, a reprezentacja Polski przez MSZ skuteczna, potwierdzają również statystyki. Od 2011 r. liczba nowych skarg przeciwko Polsce znacząco spadła i obecnie oscyluje w okolicach dwóch, a nie czterech czy pięciu tysięcy. Stosowany przez Trybunał wskaźnik liczby skarg w stosunku do ludności, sięgający niegdyś 1,5, wynosi obecnie 0,64, co dokładnie odpowiada średniej europejskiej.

Podsumowując, śmiem twierdzić, iż MSZ nie tylko stworzyło podwaliny systemu reprezentacji procesowej i wykonywania wyroków, ale także przyczyniło się do zmiany oblicza polskiego prawa i jego praktyki, dzięki czemu możliwe było m.in. wypełnienie przez Polskę kryteriów kopenhaskich i późniejsze przystąpienie do Unii Europejskiej.



JUSTYNA CHRZANOWSKA

Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych
ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem
Praw Człowieka, radca prawny

Rola Agentu Rządu w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Witam wszystkich Państwa bardzo serdecznie i dziękuję za przybycie na dzisiejszą konferencję, podsumowującą dwie dekady **realizacji przez Ministra Spraw Zagranicznych jego ustawowej kompetencji w postaci reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka**. Szczególne podziękowania składam panelistom i moderatorom za przyjęcie zaproszenia do udziału w dzisiejszym wydarzeniu naukowym.

Chciałabym Państwu przybliżyć rolę Agentu Rządu w postępowaniach przed ETPC na przykładzie Polski, albowiem jest mi to przykład najlepiej znany, który mam okazję zgłębiać od 12 lat, w tym przez ostatnie 5 lat właśnie w roli Pełnomocnika procesowego Rządu.

W świetle polskiego prawa i jego praktyki należy wyróżnić dwie podstawowe funkcje Pełnomocnika Rządu przed ETPC zwanego- zgodnie z Regulaminem Trybunału - Agentem Rządu. Są nimi:

- a) **Reprezentacja procesowa**
- b) **Koordinacja wykonywania orzeczeń ETPC.**

Agent reprezentuje Rząd we wszystkich postępowaniach toczących się przed ETPC. W chwili obecnej są to 764 sprawy. Jest to możliwe dzięki wsparciu bardzo profesjonalnego biura wyspecjalizowanych prawników, którym kieruje Agent. Zespół ten złożony jest z **piętnastu prawników**, w tym sześciu radców prawnych, dwóch aplikantów radcowskich, trzech doktorów nauk prawnych oraz legislatora. Wszystkie te osoby władają dwoma językami urzędowymi Trybunału, tj. językiem angielskim i francuskim, co eliminuje konieczność dokonywania tłumaczeń dokumentacji wysyłanej

do Trybunału i zeń otrzymywanej. Podkreślenia wymaga, iż zbudowanie tak wyspecjalizowanego zespołu zajęło znaczną ilość czasu i jest zasługą wszystkich kolejnych Ministrów Spraw Zagranicznych, którzy, dostrzegając potrzebę kształtowania ciągle rzadkiej kompetencji prawniczej, jaką jest specjalizacja w zakresie praw człowieka, umożliwiali pracującym w MSZ urzędnikom służby zagranicznej i służby cywilnej pogłębianie wiedzy prawniczej w Polsce i zagranicą. W tym miejscu chciałabym z przykrością zauważyć, iż w Polsce młodzi adepci prawa, a nawet często świeżo upieczeni adwokaci, radcowie prawni, sędziowie i prokuratorzy mają w niskim stopniu ugruntowaną wiedzę na temat systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa ETPC. Dlatego tak istotne jest, by w programach studiów i aplikacji prawniczych kładziony był odpowiedni nacisk na edukację w zakresie praw człowieka. „Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie” – pisał Andrzej Frycz Modrzewski, i słowa tego renesansowego myśliciela pozostają aktualne do dziś.

Reprezentacja procesowa oparta jest w głównej mierze na wymianie pism procesowych ze stroną skarżącą za pośrednictwem Kancelarii ETPC. Jest to wynikiem **realizacji zasady pisemności rządzącej postępowaniem przed ETPC**, a nie wyborem Rządu. Agent reprezentuje Rząd również na zarządzanych przez Trybunał **rozprawach** oraz prowadzi **negocjacje ugodowe**, jeśli taka potrzeba wynika z treści wydanego orzeczenia. Niewątpliwie najtrudniejszymi negocjacjami w historii były te we wspomianej już dzisiaj sprawie *Broniowski p. Polsce*, bowiem dotyczyły one nie tylko jednostkowej sytuacji skarżącego, ale także zobowiązania się Rządu do rozwiązania sytuacji prawnej 110 tys. osób znajdujących się w takiej samej sytuacji jak skarżący.

Miałam możliwość uczestniczenia w tych negocjacjach i obserwowania jak umiejętnie prowadził je mój poprzednik Pan Ambasador Jakub Wołowski. Śmiem twierdzić, że predyspozycje zawodowe osób zatrudnionych w MSZ, czyli dyplomatów, na co dzień zajmujących się wypracowywaniem rozwiązań kompromisowych na forach międzynarodowych, sprawdziły się w tej sprawie znakomicie, pozwalając na sprawne i skuteczne przeprowadzenie negocjacji prawnych.

Przygotowując stanowiska procesowe Rzeczypospolitej Polskiej przed ETPC, Agent Rządu **wysłuchuje się w głos odpowiednich ministrów kierunkowych, z których działalnością wiąże się dana skarga.** Z tego względu istotnym partnerem dla MSZ pozostaje Ministerstwo Sprawiedliwości, albowiem przeważająca liczba skarg dotyczy od lat kwestii wymiaru sprawiedliwości i polskiego systemu penitencjarnego. Nie we wszystkich jednak minionych latach sprawy wymiaru sprawiedliwości były najliczniejsze. Można choćby wskazać sprawy dotyczące prawa do wcześniejszej

emerytury dla rodziców chcących sprawować osobistą opiekę nad dzieckiem wymagającym opieki – tzw. grupa spraw *Moskal p. Polsce* – czy też sprawy związane z przewlekłością postępowania administracyjnego, tzw. grupa *Fuchs p. Polsce*. Można pokusić się o uogólnienie, że przedmiotem skargi do ETPC były kwestie pozostające w kompetencjach niemalże każdego ministra kierującego określonym działem administracji, z wyjątkiem **Ministra Spraw Zagranicznych**. W świetle tej okoliczności dodatkowe potwierdzenie znajduje teza wygłoszona przez Pana Ambasadora Janusza Stańczyka, iż dobrze się stało, że reprezentację procesową przed ETPC wykonuje Minister Spraw Zagranicznych. Minister ten jest bowiem odpowiedzialny za kreowanie jak najlepszego wizerunku Państwa Polskiego za granicą, jednak zawsze musi to czynić z rozwagą. Wykonywanie reprezentacji procesowej w sprawach, które nie dotyczą go bezpośrednio pozwala na zajęcie wyważonego stanowiska, uwzględniającego zarówno kontekst międzynarodowy, w tym orzecznictwo ETPC, jak i ważne racje polityki wewnętrznej.

Należy wskazać, iż od czasu wejścia w życie w 2010 r. Protokołu nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka Trybunał wiele spraw o ugruntowanej linii orzeczniczej w odniesieniu do danego państwa kieruje do procedury ugodowej, kończącej się wydaniem decyzji. Ideą wprowadzonej zmiany było bowiem skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie strasburskie w sprawach nie budzących wątpliwości co do naruszenia praw skarżącego. W przypadku Polski są to m.in. sprawy dotyczące przewlekłości postępowania, czy też warunków bytowych w placówkach penitencjarnych. Rolą Pełnomocnika Rządu w takich sprawach jest już nie tylko weryfikacja stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w komunikacji skargi przez Kancelarię ETPC, ale także ocena czy proponowana kwota zadośćuczynienia odpowiada ugruntowanym standardom i czy nie istnieją okoliczności przemawiające za jej obniżeniem. **Tym samym Pełnomocnik czuwa nad ochroną interesów finansowych RP z jednoczesnym poszanowaniem standardów ochrony praw człowieka wynikających z orzecznictwa ETPC.** W sprawach, w których stronom nie udało się osiągnąć porozumienia w zakresie słusznego zadośćuczynienia Agent Rządu przedstawia tzw. deklarację jednostronną, w której oświadcza, iż doszło do naruszenia i oferuje z tego tytułu określoną kwotę pieniężną, zaś do Trybunału należy zatwierdzenie takiego oświadczenia, jeśli uzna je za zgodne z zasadami poszanowania praw człowieka.

Z zaprezentowanych slajdów wyraźnie widać, iż w ostatnich latach malała liczba zarówno wydawanych przeciwko Polsce wyroków, jak i decyzji zatwierdzających ugody i deklaracje jednostronne. Podobnie zmniejszała się też liczba skarg komunikowanych Rządowi.

Mówiąc o reprezentacji procesowej, nie można zapominać, iż Rząd Polski stosownie do postanowień art. 36 Konwencji stara się **wspierać skargi polskich obywateli przeciwko innym państwom, interweniując jako tzw. strona trzecia**. Szczególnie istotna - nie tylko od strony prawnej, ale także moralnej - była interwencja Rządu po stronie skarżących Rosję rodzin katyńskich. Interweniując, Agent Rządu nie tylko udzielił merytorycznego wsparcia, lecz również dał świadectwo prawdzie historycznej i wyraz sprzeciwu wobec postawy Rosji, która do dziś nie wyjaśniła wielu okoliczności tej haniebnej zbrodni popełnionej na polskich obywatelach oraz uchyla się od wzięcia za nią odpowiedzialności.

Interwencje strony trzeciej podejmowane są np. w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, w których interesy polskiego obywatela wymagają wsparcia. **Jego udzielenie jest często możliwe dzięki bardzo dobremu rozeznaniu sytuacji faktycznej i prawnej, zyskiwanej przez Agenta Rządu dzięki współpracy ze służbami konsularnymi umiejscowionymi w tym samym resorcie; ich działalność stanowi jeden z filarów służby zagranicznej.**

Wskazany przez mnie art. 36 Konwencji pozwala Agentowi interweniować we wszystkich dowolnych sprawach zawisłych przed Trybunałem na zasadzie *amicus curiae* i tym samym sprzyjać **kształtowaniu się określonej linii orzeczniczej**. Trzeba jednak podkreślić, iż utartym zwyczajem postępowania przed ETPC jest podejmowanie interwencji najczęściej dopiero po zaproszeniu przez pozwane państwo, co stanowi realizację zasady przyjaznych stosunków międzynarodowych.

Komunikowane Pełnomocnikowi skargi są często zwiastunem szerszych problemów niżli tylko jedna wyabstrahowana skarga. Dlatego też z takich komunikacji należy wyciągać wnioski i przystępować do usuwania przyczyny sygnalizowanego w nich naruszenia praw i wolności jednostek **nawet przed wydaniem negatywnego orzeczenia, jeśli chce się zapobiec masowemu napływowi kolejnych skarg do Trybunału**. Władze polskie potrafiły podjąć wysiłek działań nawet jeszcze przed wydaniem wyroków przez Trybunał, jak miało to miejsce po zakomunikowaniu pierwszych spraw dotyczących przeludnienia w placówkach penitencjarnych. **Po ostrzeżeniu wystosowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które sygnalizowało możliwość fali skarg osób osadzonych przeciwko Polsce, i idąc za jego radą, podjęto działania w celu systemowego rozwiązania problemu przeludnienia jeszcze przed wydaniem w 2009 r. przez Trybunał wyroków *quasi-pilotażowych* w sprawach *Orchowski* i *Sikorski***. Dzięki temu na etapie wykonywania tych wyroków wyzwania stojące przed Polską były mniejsze, co z kolei pozwoliło na szybsze osiągnięcie stanu poszanowania praw człowieka. **Było to jednak możliwe dzięki realistycznej ocenie prawdopodobieństwa przegranej, dokonanej przez MSZ w oparciu o orzecznictwo wypracowane**

przez Trybunał w odniesieniu do innych państw - Chorwacji, czy też Rosji i Turcji.

Wychodzenie naprzeciw problemom systemowym jeszcze przed wyrokiem wprowadziło nas w tematykę wykonywania orzeczeń ETPC, a więc drugą podstawową funkcję Agenta Rządu przed Trybunałem w Polsce. Zgodnie z art. 46 Konwencji państwa zobowiązane są do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału w sprawach, w których były stroną, zaś proces egzekucji nadzorowany jest przez ciało polityczne, tj. Komitet Ministrów RE, czuwający nad wykonaniem środków indywidualnych i generalnych wynikających z danego orzeczenia. Zgodnie z **Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r.** w sprawie utworzenia Zespołu ds. ETPC Agent Rządu koordynuje proces wykonywania wyroków ETPC w postępowaniu przed ETPC oraz zapewnia reprezentację Rządu na posiedzeniach Komitetu Ministrów poświęconych problematyce wykonywania wyroków. **Powierzenie reprezentacji procesowej i wykonywania jednej instytucji zapewnia możliwie największą efektywność procesu wykonywania, dzięki świadomości przyczyny naruszenia Konwencji często już od momentu komunikacji skargi.** Wykonywanie orzeczeń Trybunału odbywa się za pośrednictwem wspomnianego już dzisiaj Zespołu, gromadzącego przedstawicieli całej administracji rządowej i innych instytucji państwowych. Co jest jednak istotne, na forum Zespołu wysłuchany może być także głos społeczeństwa obywatelskiego, albowiem na jego posiedzenia zapraszani są przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz zawodów prawniczych. **Od 2013 r. kontrola społeczna** nad procesem wykonywania została ułatwiona poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania przez Pełnomocnika rocznego raportu z wykonywania wyroków do dnia 31 marca każdego roku. Raport ten po przyjęciu go przez Radę Ministrów przedstawiany jest Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w Senacie, gdzie jest przedmiotem debaty z udziałem członków Rządu, ale także przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, co niewątpliwie wpływa na przejrzystość życia publicznego w Polsce i zapewnia kontrolę Parlamentu nad procesem wykonywania wyroków.

W 2014 r. MSZ opracowało również szczegółowy algorytm wykonywania wyroków ETPC przez poszczególnych ministrów, dzięki czemu wiadomo, który minister i w jakim czasie od wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał zobowiązany jest do przedstawienia planu działania na rzecz wykonania wyroku oraz jego przetłumaczenia i upowszechniania, w szczególności pośród podmiotów, których działanie bądź zaniechanie stało się podstawą skargi. Upowszechnienie orzeczenia stanowi nie tylko obowiązkowy element wykonania wyroku, ale odgrywa także rolę prewencyjną i edukacyjną. **Tylko poprzez unikanie powstawania nowych naruszeń jesteśmy w stanie**

zapobiegać kolejnym skargom przeciwko Polsce. Z tego też względu MSZ prowadzi wielorakie działania mające promować standardy Konwencji, jak np. organizacja cyklu konferencji znanych jako Seminaria Warszawskie, a poświęconego orzecznictwu ETPC; organizacja wizyt studyjnych dla sędziów w Trybunale i Radzie Europy; upowszechnianie w różnej formie wiedzy nt. orzecznictwa ETPC w sprawach przeciwko innym państwom koordynowanie od 2014 r. procesu tłumaczenia wyroków przeciwko innym państwom przez MS i NSA; organizacja konkursów plastycznych dla dzieci, promujących prawa człowieka; opiniowanie projektów aktów prawnych, co do ich zgodności z Konwencją. W tym ostatnim względzie wyrazić można jedynie niedosyt, iż opinia taka nie ma charakteru prawnie wiążącego.

Znaczący spadek liczby spraw będących w fazie wykonywania przed Komitetem Ministrów w ciągu ostatnich sześciu lat, dowodzi, iż podejmowane działania przynoszą oczekiwane rezultaty. Mamy jednak poczucie ciągle stojących przed nami wyzwań. Warto choćby wskazać, iż pośród 223 spraw będących w egzekucji aż 152 dotyczą nadal przewlekłości postępowań sądowych, a więc problemu, z którym Polska mierzy się już od kilkunastu lat.

Naszymi rozwiązaniami w zakresie wykonywania wyroków Trybunału i rozwiązaniami instytucjonalnymi zainteresowane są inne państwa, a RE często zwraca się do Biura Pełnomocnika o dzielenie się z innymi państwami naszymi doświadczeniami. Głos Polski jest słuchany w Radzie Europy w toku prac dotyczących funkcjonowania systemu konwencyjnego.

Kierowane przeze mnie Biuro angażuje się ponadto w prace wielu grup roboczych Rady Europy, przygotowujących różnego rodzaju instrumenty prawne jak rezolucje, rekomendacje np. dotyczące praw osób starszych lub też społecznej odpowiedzialności biznesu, czy też kolejnych Protokołów do Europejskiej Konwencji.

Jak widać, rola Agenta Rządu w Polsce obejmuje wiele różnych czynności, które jednak są ściśle powiązane merytorycznie.

Funkcja reprezentanta procesowego Rządu przed Trybunałem nie może być postrzegana li tylko, jako zadanie znajdowania takiego lub innego wytłumaczenia zaskarżonej sytuacji czy też usprawiedliwiania za wszelką cenę, w tym za cenę sprawiedliwości i prawdy, tych lub innych błędów lub zaniechań poszczególnych osób i organów bądź też luk i dysfunkcji w prawie. W dojrzałym państwie demokratycznym, jakim jest już Polska, zastępstwo procesowe przed Trybunałem nie jest postrzegane jako spór o wyniku zerojedynkowym między wszechwładnym i zawsze nieomylnym aparatem państwowym a obywatelem, w którym celem jest wygrana Rządu, a przegrany wyrok utożsamiany jest z przegraną państwa. Takie podejście byłoby bowiem charakterystyczne raczej dla państwa o niedemokratycznej spuściznie lub nieugruntowanej jeszcze demokracji. Pełnomocnik procesowy

demokratycznego państwa powołany jest do zapewnienia sądowi międzynarodowemu rzetelnej informacji na temat faktów, a także do wskazywania i obrony kluczowych interesów całości społeczeństwa, które stały - i nadal stoją - za przyjęciem takich lub innych rozwiązań niezbędnych w ramach polskiej tradycji prawnej i w ramach przysługującego polskiemu ustawodawcy marginesu oceny.

W ramach interesów całości społeczeństwa demokratycznego mieszczą się także interesy osób skarżących. Dlatego też sprawiedliwy, choć przegrany dla Rządu wyrok nie jest przegraną państwa polskiego. Podobnie zawarcie ugody lub przedłożenie deklaracji jednostronnej w sprawach, w których fakty są oczywiście po stronie skarżącego, a zasady Konwencji jasno wynikają z wcześniejszego orzecznictwa, jest wyrazem odpowiedzialności Rządu za skuteczne funkcjonowanie systemu ochrony praw człowieka.

W Polsce rozumianej, jako dobro wspólne wszystkich obywateli oczywiste jest więc, że reprezentacja procesowa Ministra Spraw Zagranicznych to z jednej strony artykułowanie przed Trybunałem kluczowych interesów publicznych, ale z drugiej także nacisk na sprawne usuwanie źródeł naruszeń, zapewnianie - tam gdzie to słuszne - zadośćuczynienia pokrzywdzonym i upowszechnianie Konwencji w praktyce działania władz w celu zapobiegania skargom na przyszłość, a więc i zapobieganie kolejnym postępowaniom przed Trybunałem.

Dziękuję Państwu za uwagę.



RENATA DEGENER

Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim

Trybunale Praw Człowieka, adwokat

Polska jako kraj prowadzący skuteczny dialog z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Szanowna Pani Dyrektor,

Chciałabym na Pani ręce przekazać podziękowania dla Pani Minister Szczech i Pani oraz dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych za zaproszenie na konferencję. Chciałabym również, w imieniu Prezesa Trybunału Guido Raimondiego, Wiceprezesa Linos-Alexandra Sicilianosa - Prezesa Sekcji I, która rozstrzyga sprawy polskie od 1 maja 2017 r. - oraz od Kanclerza Trybunału Rodericka Liddella, przekazać najlepsze życzenia udanej konferencji, jak również najlepsze życzenia kontynuacji sukcesu w dialogu z Trybunałem i następnych dwudziestu (i kolejnych dwudziestu) lat skutecznej reprezentacji Polski w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

W moich uwagach wstępnych chciałam nawiązać do wypowiedzi, a właściwie wniosków końcowych Pani Dyrektor w odniesieniu do specjalnej roli państwa jako strony w postępowaniu przed Trybunałem.

Otóż państwo jest stroną szczególną. W odróżnieniu od skarżącego, który w postępowaniu przed Trybunałem jest przede wszystkim stroną w procesie sądowym skupioną na dochodzeniu swoich praw gwarantowanych Konwencją i korzystaniu maksymalnie z uprawnień procesowych i którego głównym celem jest dążenie do korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, celem państwa nie jest zwycięskie zmierzenie się z przeciwnikiem i wygranie, tak jak wspomniał pan Senator Seweryński, procesu za wszelką cenę. Skarżący na ogół nie jest szczególnie, czy też w pierwszym rzędzie, zainteresowany dążeniem do rozwiązania korzystnego dla interesu ogólnego, lecz otrzymaniem własnej satysfakcji procesowej z tytułu naruszenia jego praw. Jest to całkowicie zrozumiałe i taka też jest rola skargi indywidualnej. Jednocześnie dla państwa nadrzędnym celem postępowania przed Trybunałem jest, a przynajmniej powinna być, ochrona praw jednostek i zarazem interesu publicznego rozumianego nie tylko jako interes państwa w korzystnym dla

siebie rozstrzygnięciu, lecz także korzystnym dla dobra wspólnego i dobra społeczeństwa w ogólności. Taki cel wynika z roli państwa w systemie Konwencji - roli gwaranta praw człowieka i podstawowych wolności oraz z jego obowiązku określonego w art. 1 Konwencji, a mianowicie zapewnienia każdemu człowiekowi podlegającemu jego jurysdykcji praw i wolności określonych w Konwencji. Ten obowiązek idzie w parze ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 38 Konwencji do udzielenia Trybunałowi wszelkich niezbędnych ułatwień dla rozpoznania sprawy lub przeprowadzenia dochodzenia. W konsekwencji, w postępowaniu przed Trybunałem zadaniem państwa jest współpraca w dążeniu do prawidłowego rozstrzygnięcia i udzielenie Trybunałowi pomocy w ustaleniu prawidłowego stanu faktycznego oraz obowiązującego prawa wewnętrznego mającego zastosowanie w sprawie. Pozwany Rząd staje się zatem rodzajem *amicus curiae*, przyjacielem sądu, który musi wyjść ponad spór w indywidualnej sprawie i udzielić Trybunałowi pomocy w dojściu do prawdy o zdarzeniu, które jest podstawą skargi, a nie koncentrować się na przedstawieniu jedynie lub głównie elementów dla siebie korzystnych. Stąd też od państwa oczekuje się dużo więcej aniżeli od skarżącego, którego taktyka procesowa polega przede wszystkim na podejmowaniu działań zmierzających do wygrania procesu. Podobnie można mówić o zwiększonych oczekiwaniach wobec państwa i pozwanych Rządów także w kontekście postępowania niespornego, tj. polubownego załatwienia sprawy w ramach art. 39 Konwencji, jak również w postępowaniu dotyczącym deklaracji jednostronnych Rządu. Ta szczególna rola państwa jako interlokutora Trybunału współodpowiedzialnego za skuteczność, a w dzisiejszych trudnych czasach: za przetrwanie systemu Konwencji - biorąc pod uwagę obecne warunki geopolityczne, jest to również kwestia ciągłości działania Trybunału - znalazła swój wyraz w wielokrotnych deklaracjach Rządów na konferencjach wysokiego szczebla w Interlaken, Izmirze, Brighton, a ostatnio Brukseli. Wszystkie te deklaracje podkreślały szczególną rolę państwa jako podmiotu współodpowiedzialnego i ponoszącego wraz z Trybunałem wspólną odpowiedzialność za skuteczne działanie Konwencji i jej przetrwanie w najbliższej przyszłości.

Tytuł mojego wystąpienia nie pozostawia wątpliwości co do tego, jak należy oceniać dialog, a w konsekwencji współpracę Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z Trybunałem. Jest to dialog skuteczny. W tym miejscu nie sposób nie wspomnieć zasług śp. Jakuba Wołosiewicza, którego nazwisko padło dzisiaj już wielokrotnie, było wymieniane przez wszystkich moich przedmówców. Pana Jakuba, który ten dialog zainicjował i konsekwentnie prowadził, pomimo wielu trudności i pewnego początkowego niezrozumienia czy też braku wiary w jego koncepcje i pomysły na rozwiązywanie sporów pomiędzy jednostką a państwem w ramach Konwencji w drodze dialogu - postępowania

niespornego, ugodowego. W tym miejscu chciałabym również powiedzieć, że dzięki wkładowi pana Jakuba Wołásiewicza i konsekwentnej, twórczej kontynuacji jego wizji rozwiązywania sporów przed Trybunałem przez tu obecną panią Dyrektor Chrzanowską oraz dzięki zrozumieniu idei dialogu i silnemu wsparciu udzielanemu przez kolejnych Ministrów Spraw Zagranicznych, od 2005 r. możemy mówić o tym, że Polska jest państwem wiodącym w dialogu, współpracy i rzeczywistym współdziałaniu z Trybunałem w zapewnieniu skutecznej ochrony praw człowieka w kraju i rozwiązywania sporów konwencyjnych na drodze ugodowej. To naprawdę wielki sukces.

Myślę, że mogę sobie pozwolić na krótką dygresję dotyczącą innych państw. Aby docenić dorobek państwa polskiego i Pełnomocnika Rządu RP przed Trybunałem - i tu mam na myśli wszystkie osoby, które pełniły tę funkcję od zarania tej instytucji - należy spojrzeć na inne państwa i ich modele współpracy z Trybunałem. Jest 47 państw członkowskich, które oczywiście mają różne problemy z przestrzeganiem Konwencji, stykają się z różnego rodzaju naruszeniami praw człowieka i różna jest też skala naruszeń. Nie można porównać Andory czy San Marino z Ukrainą i Turcją ani skali problemów, których doświadczają państwa na dwóch różnych krańcach spektrum politycznego, społecznego i liczby ludności. W konsekwencji formy dialogu z Trybunałem są bardzo różne. Od formy początkowej, czyli prawie nieistniejącej, kiedy państwo jest nastawione konfrontacyjnie do Trybunału, wyroki jego są krytykowane, a ich wykonanie wręcz kontestowane w kraju, a współpracy poza koniecznością procesową w zasadzie nie ma. Jest to dialog, który polega na wymianie pism procesowych i pewnych kurtuazji, natomiast nie zmierza do rozwiązywania bieżących problemów wynikających z naruszeń Konwencji ani też Rządy nie wykazują żadnej inicjatywy w próbach rozwiązania sporów przed Trybunałem. Istnieje również forma pośrednia, która jest - można powiedzieć - współpracą okazjonalną lub współpracą *ad hoc* i która na ogół ma miejsce, gdy istnieje potrzeba zawarcia ugody w jakiejś szczególnie trudnej, ale jednostkowej sprawie lub też pojawia się grupa spraw, dla której trzeba przyjąć jakieś konkretne, ramowe rozwiązanie. Jednakże za taką jednorazową inicjatywą nie idą dalsze działania ani procedury podobne, nie idą za tym wymiany poglądów na innych forach aniżeli wymiana pism procesowych lub też korespondencji w postępowaniu w jednostkowej sprawie lub grupie skarg. Taka współpraca ma charakter nie tylko okazjonalny, ale taki trochę - można powiedzieć - również kapryśny, ponieważ nie ma ona określonych, sformalizowanych ram.

Na podstawie moich własnych doświadczeń, a w tym również zaangażowania w aktywność różnych grupy roboczych Trybunału, pracujących m.in. nad rozwinięciem metod przyszłej współpracy Trybunału z Rządami i państwami-stronami Konwencji, mogę powiedzieć, że skuteczny

i zinstytucjonalizowany dialog prowadzą tak naprawdę trzy kraje: Polska, która – jak powiedziałam, jest krajem wiodącym i ma tradycję współpracy od co najmniej 2005 r. – oraz Turcja i Włochy. Chciałabym przy tym podkreślić – i myślę, że powinniśmy być z tego bardzo dumni – iż tak naprawdę to Polska zainicjowała współpracę i dialog z Trybunałem w rozwiązywaniu sporów wynikających ze skarg indywidualnych. Model ten został w większym lub mniejszym stopniu skopiowany przez Turcję i również przez Włochy. Co jednak wyróżnia Polskę spośród Włoch i Turcji, to nie tylko to, że mamy zupełnie innego rodzaju problemy prawne na tle Konwencji (blisko nam do Włoch może tylko przewlekłością postępowania), lecz fakt, że kontynuacja dialogu i współpracy Rządu polskiego z Trybunałem trwa bez względu na klimat polityczny, bez względu na zmieniające się rządy nieprzerwanie od połowy 2005 r. Nawiązanie dialogu z Trybunałem zarówno we Włoszech, jak i w Turcji było w dużym stopniu konsekwencją zmiany klimatu politycznego i objęcia władzy przez inny rząd, który zaczął zauważać konieczność rozwiązania problemów konwencyjnych skutkujących wpływem ogromnej liczby podobnych, masowo wnoszonych spraw. Myślę, że to jest bardzo dobra wiadomość, powiem więcej: to najlepsza wiadomość, jaką można sobie wyobrazić, to znaczy, że w Polsce istnieje uniwersalne, niezależne od linii politycznej przekonanie, że współpraca z Trybunałem jest ważna, że ma sens i że należy wspierać dialog.

W związku z tym myślę, że jeżeli mówimy o tym, że ta współpraca trwa mniej więcej od czerwca 2005 r., to oczywiście zbliżamy się do sprawy *Broniowski p. Polsce*, która – jak sądzę, nie bez powodu – symptomatycznie była wymieniana na tej sali przez wszystkich moich przedmówców. Tak, sprawa Broniowskiego była wydarzeniem, które zapoczątkowało dialog Rządu polskiego z Trybunałem. To ta sprawa spowodowała, że Polska w efekcie w sposób znaczący wpłynęła na kształt procedury wyroku pilotażowego, była w stanie wywrzeć wpływ również na kształt procesu rozstrzygnięcia spraw post-pilotażowych i przez swoje działania w wykonaniu orzeczeń Trybunału doprowadziła do zamknięcia procedury wyroku pilotażowego w dwóch sprawach – *Broniowski* i *Hutten-Czapska*. Jest to ogromny wkład Polski w kształtowanie procedury, praktyki i orzecznictwa Trybunału. Chciałabym przy tym zwrócić uwagę na to, że w praktyce Trybunału istnieją tylko trzy przykłady zamknięcia procedury wyroku pilotażowego wobec skutecznego wykonania takiego wyroku; trzecie takie orzeczenie zapadło po wielu latach – dopiero w 2016 r. – w postępowaniu dotyczącym wyroku pilotażowego *Kuric p. Słowenii*. Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że zaczęło się to od inicjatywy Jakuba Wołosiewicza, który chciał zawrzeć ugodę w sprawie pana Broniowskiego. I może nawet nie zamierzał i nie chciał na początku zawrzeć ugody dotyczącej wszystkich Zabuzan, być może ograniczał się

tylko ugody jednostkowej, ale inicjatywa ta wyzwoliła mechanizm, który doprowadził do skutecznego i szybkiego wykonania wyroku. Trzeba było wielkiej odwagi w takim momencie, po pierwszym wyroku pilotażowym. Dla nas w tej chwili kwestia mienia zabużańskiego jest powszechnie uważana za dawno rozstrzygniętą, jest pewną przeszłością, to już się bardzo dawno temu stało, wiemy, że systemowe rozwiązanie tego problemu było sukcesem. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z warunków, w jakich Rząd wówczas operował. Był to pierwszy wyrok pilotażowy, który był niespodzianką - może i zasłużoną, ale nie do końca przyjemną dla Rządu. Nikt nie wiedział, jak ta procedura będzie wyglądała, co oznacza naruszenie systemowe w sensie praktycznych skutków w stosowaniu Konwencji. Oczywiście, wszyscy wiedzieli, co to są sprawy „repetytywne” - powtarzalne - skąd się biorą naruszenia systemowe, ale nikt nie wiedział, co się powinno dzieć dalej, po wyroku, i jak ma się zachować państwo. Państwo miało wybór poddania się egzekucji w inny sposób, poprzez choćby bardziej powolną ścieżkę legislacyjną, stopniowe wykonywanie wyroku i poszukiwanie stosownych środków generalnych być może w dużo bardziej długotrwałym procesie przed Komitetem Ministrów, lecz jednak wybrało inną drogę. Wybrało drogę poddania się wyrokowi w drodze postępowania ugodowego, co, myślę, wskazało kierunek przyszłego działania Rządu i przyszłego dialogu z Trybunałem i było przyjęciem odpowiedniej postawy przez państwo, polegającej na uznaniu naruszenia, kiedy następuje taka konieczność i przygotowania terenu do tego, aby nastąpiło skuteczne wykonanie wyroku. Pewnie jest to również symptomatycznie, że dzisiaj na tej sali spotyka się tyle osób, które brało udział w negocjacjach ugodowych. To jest, proszę państwa, dla mnie też takie trochę *déjà vu*: jest Pani Dyrektor Chrzanowska, która była wówczas zastępcą Jakuba Wołásiewicza i brała czynny udział w negocjacjach, jest Pan Senator Cichoń, który reprezentował pana Broniowskiego, jest Pani Dyrektor Machińska, która udostępniła lokal nieistniejącego już niestety Biura Informacji Rady Europy, gdzie prowadziliśmy negocjacje, i wreszcie ja sama miałam przyjemność być członkiem delegacji Kancelarii Trybunału, która pomagała stronom prowadzić negocjacje. Pragnę zauważyć, że rola Kancelarii Trybunału nie polega na tym, aby stawać po czyjejkolwiek stronie, ale ma stronom ułatwić zawarcie ugody i pomóc im dojść do rozsądnego rozwiązania. Stąd też myślę, że to jest jakiś znak na przyszłość, że coś, co 12 lat temu wyzwoliło dobrą i owocną współpracę być może powinno wejść teraz w bardziej skonsolidowany etap spokoju, kiedy już wiemy, jak współpracować, gdy już pewne modele współdziałania i dialogu utrwaliły się i są, jak powiedziałam na wstępie, sukcesem.

Na *Broniowskim* współpraca Rządu i Trybunału się oczywiście nie skończyła. Wynik sprawy był bardzo korzystny zarówno z punktu widzenia

systemu Konwencji, jak i pana Broniowskiego oraz innych pokrzywdzonych naruszeniem. Bo wyobraźcie sobie państwo skalę naruszenia – to była sprawa, która dotyczy 110 tysięcy obywateli. Ja nie mówię już o konsekwencjach praktycznych dla Trybunału: co by się stało, gdyby co dziesiąty czy co dwudziesty Zabużanin złożył skargę do Strasburga, jakie by to przyniosło skutki dla systemu Konwencji. Wyobraźcie sobie państwo ciężar jednoczesnego procedowania z taką liczbą spraw. Najważniejsza jednak była odpowiedź państwa na wyrok pilotażowy, która wpasowuje się w pewien model działania w ramach Konwencji. Nastąpiło szybkie uchwalenie ustawy, a przy tym ustawy dobrej, biorącej pod uwagę również elementy pojawiające się w negocjacjach ugodowych, poprzez uwzględnienie orzecznictwa, na którym ewentualnie Trybunał mógł się oprzeć, gdyby nie doszło do ugody. Rolą Kancelarii Trybunału nie było bowiem wskazywanie rozwiązania legislacyjnego, lecz przykładów orzeczeń, na których Trybunał może się oprzeć w razie potrzeby, rozstrzygając w postępowaniu spornym. To jest również przykład dialogu i wymiany informacji.

Myślę, że Pan Senator Cichoń pamięta początek negocjacji i „drużynę” Pana Ambasadora Wołasiewicza: wszedł on na salę z kilkunastoma doradcami z Ministerstw Finansów, Infrastruktury, Skarbu, wszyscy byli rzetelnie przygotowani. Problem tak skomplikowany, jak rekompensata za utracone mienie był negocjowany w odpowiednim interdyscyplinarnym zespole. To był pomysł, na który jak do tej pory inne rządy w negocjacjach ugodowych nie wpadły.

Nikogo w Trybunale nie zaskoczyło, gdy w 2008 r. Trybunał znowu został poproszony o udział w negocjacjach ugodowych w sprawie *Hutten-Czapska*, które tym razem po doświadczeniach sprawy *Broniowskiego* zakończyły się szybko i skutecznie. Sprawa ta była jeszcze bardziej złożona niż mienie zabużańskie, wymagała bowiem wydania szeregu ustaw zmieniających nie tylko podstawy systemu kontroli czynszów, ale również wprowadzania elementów, które odgrywały rolę w wykonaniu wyroku, takich jak choćby odpowiednie wynagradzanie za bezumowne korzystanie z lokalu itd. Mimo że była to sprawa znacznie bardziej skomplikowana, znowu nastąpiło szybkie i sprawne wykonanie wyroku. Jednocześnie doświadczenia wynikające z ugód wyzwoływały równoległy proces współpracy i dialogu z Trybunałem. Ten proces zainicjowany został w 2008 r., po raz kolejny przez Pełnomocnika Rządu. W wyniku tego powstał program tzw. konsultacji warszawskich. Na czym polegały konsultacje warszawskie? Otóż były to regularne spotkania przedstawicieli Rządu i delegacji Kancelarii Trybunału. Tematy określały zarówno delegacja Trybunału, jak i Pełnomocnik Rządu. Dotyczyły one przede wszystkim poszukiwania polubownego lub możliwie szybkiego rozwiązania spraw, które wskazywały na ewentualne istnienie problemu systemowego.

Było oczywiste, że Rząd wyciągnął wnioski z dwóch spraw dotyczących naruszeń systemowych. To właśnie dla potrzeb poszukiwania rozwiązań zarówno prewencyjnych, jak i zmierzających do zakończenia spraw bieżących z inicjatywy Pełnomocnika Rządu organizowano w Warszawie spotkania tematyczne specjalistów z bardzo różnych dziedzin z przedstawicielami Trybunału. Rok 2008 był rokiem bardzo trudnym dla Rządu; nie tylko zawarł on ugodę w sprawie *Hutten-Czapska*, ale również przeprowadził pierwsze konsultacje warszawskie, które dotyczyły tematów niezwykle poważnych: problemu przeludnienia w polskich zakładach karnych, problemu długotrwałego i nadużywanego tymczasowego aresztowania i problemu przewlekłości postępowania. To były trzy tematy, które były skomplikowane, powiązane ze sobą i wymagały ogromnego wysiłku organizacyjnego i kompleksowych inicjatyw legislacyjnych. Sposób działania był nieco zbliżony do negocjacji ugodowych - byli obecni przedstawiciele różnych resortów odpowiedzialnych za niezbędne zmiany legislacyjne lub zapewnienie środków budżetowych. To pozwalało Rządowi stworzyć warunki do skutecznego dialogu: z jednej strony ci, którzy byli odpowiedzialni za wprowadzenie odpowiednich zmian wiedzieli, jaka potencjalnie może być postawa Trybunału w danej sytuacji prawnej, dowiadywali się tego od delegacji Trybunału, a jednocześnie delegacja Trybunału dowiadywała się, jakie są okoliczności krajowe, są one bowiem niezwykle istotne dla rozstrzygnięć Trybunału. Dialog z punktu widzenia Trybunału nie polega na przekazywaniu oczekiwań co do sposobu załatwienia problemów mogących doprowadzić do naruszenia Konwencji ani też orzecznictwa Trybunału, które może ewentualnie być zastosowane w określonych okolicznościach w danej sprawie czy grupie spraw. Istotą dialogu jest to, że Trybunał jednocześnie uzyskuje bezcenną wiedzę od władz krajowych o sytuacji krajowej, o tym, co jest podłożem danego naruszenia. Poczynając od 2005 r. taki system działania polskiego Rządu będzie przez następnych 12 lat głównym sposobem rozwiązywania sporów przed Trybunałem. To jest piękna karta w historii Trybunału, która wymaga naprawdę wielkiej pochwały. Muszę państwu powiedzieć, że jestem z tego dumna, jako Polka pracująca w Trybunale. Zdarza się także, gdy proponujemy innym Rządom pewne rozwiązania dotyczące współpracy, że słyszymy: „no tak, ale Polacy zawsze współpracują, to jest zupełnie co innego, u was jest inaczej”. To prawda, że jest inaczej. Konsultacje z 2008 r. były powtórzone w roku 2010, 2011 i 2012. Pozwoliło to rozwiązać większość problemów z naruszeniami Konwencji i pewnie dlatego następne konsultacje odbyły się dopiero w 2015 r. po wyroku pilotażowym *Rutkowski i Inni*. Rząd polski miał odwagę rozpocząć dyskusję na temat wprowadzenia w życie zmian legislacyjnych związanych z wykonaniem wyroku zanim ten wyrok stał się ostateczny i podjął wysiłek wprowadzenia nowej ustawy. Nie możemy w tej

chwili powiedzieć, jak nowela z 2016 r. zostanie oceniona przez Trybunał. Myślę, że orzeczenie w tej kwestii zapadnie w najbliższym czasie. Wtedy zobaczymy, czy Rządowi polskiemu znowu udało się osiągnąć sukces.

W uwagach końcowych muszę powiedzieć, że Polska jako strona w postępowaniu przed Trybunałem ma prawo do uzasadnionej dumy. Pan Minister na początku mówił o szczypcie dyplomacji potrzebnej do skutecznej współpracy z Trybunałem, ale ja myślę, że to jest także, a może przede wszystkim, kwestia doświadczenia proceduralnego. To, czym państwo jako zespół Pełnomocnika Rządu w tej chwili dysponujecie, to jest zakumulowana wiedza, wiedza intymna o postępowaniu przed Trybunałem i ludziach, którzy tam pracują. To, czy ludzie się znają, szanują, lubią, czy mają do siebie zaufanie jest bardzo ważne dla owocnej współpracy. Myślę, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Pełnomocnik Rządu i inne ministerstwa, które brały udział w dialogu z Trybunałem, osiągnęły coś bardzo ważnego, a mianowicie to, że Trybunał ma zaufanie do ekipy reprezentującej Rząd polski, zbudowane na wielu latach doświadczeń, ma zaufanie do Rządu polskiego, że będzie ten dialog w dalszym ciągu prowadził, że będzie kontynuacja współpracy i że będzie ona trwała bez względu na zmieniające się okoliczności. Myślę, że to jest bardzo komfortowa sytuacja dla Trybunału, gdy mamy do czynienia z interlokutorem, który słucha, ale my jednocześnie mamy możliwość słuchania tego, co nasz rozmówca do nas mówi i zrozumienia problemów kraju. Polska stała się rzeczywiście *amicus curiae* – przyjacielem sądu. Przez 20 lat reprezentacji Polski Pełnomocnicy Rządu, cały zespół, stali się przyjaciółmi Trybunału i Trybunał chce nadal na Państwa liczyć.

W ostatnich słowach chciałabym przekazać również przesłanie od władz Trybunału. Trybunał boryka się z ogromną liczbą spraw, musi przemyśleć swoje metody pracy, wprowadza coraz nowsze, przyspiesza postępowanie. Ale również musi się zastanowić nad nowymi formami współpracy z państwami-stronami. I tu, biorąc pod uwagę Państwa ogromne doświadczenie, ogromne doświadczenie polskiego Rządu w skutecznym dialogu i współpracy z Trybunałem, liczymy na pomoc i liczymy na to, że będziecie krzewić tę ideę wśród swoich kolegów Pełnomocników z innych krajów. To bardzo ważne, aby te doświadczenia, które zebraliście Państwo podczas tak wielu lat, doświadczenia tak różne – procesowe, nieprocesowe, ugodowe, konsultacyjne – zostały spopularyzowane również w gronie Waszych kolegów – innych Pełnomocników reprezentujących Rządy przed Trybunałem.

Dziękuję Państwu za uwagę, jest to dla mnie zaszczyt i przyjemność, że zostałam zaproszona do udziału w konferencji i mogłam się z Państwem spotkać.

PANEL II

WYKONANIE WYROKÓW
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU
PRAW CZŁOWIEKA JAKO ŚRODEK
ZAPOBIEGAJĄCY KOLEJNYM
NARUSZENIOM PRAW CZŁOWIEKA



GENEVIÈVE MAYER

Dyrektor Departamentu Wykonywania Wyroków
Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Rada Europy

Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich - dokonania ostatnich 20 lat

Ekscelencje, Panie i Panowie,

Przede wszystkim chciałabym podziękować za umożliwienie mi wystąpienia przed Państwem na tej ważnej konferencji. Jednocześnie przepraszam, że nie mogę być fizycznie obecna w Warszawie, ale szereg zobowiązań zatrzymał mnie w Strasburgu - m.in. pierwsza debata Komitetu Ministrów w sprawie sprawozdania rocznego oraz kolejna sesja Komitetu Ministrów poświęcona nadzorowi nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Korzystając z nowoczesnych środków komunikacji, chciałabym jednak podzielić się z Państwem kilkoma refleksjami na temat polskich osiągnięć w wykonywaniu wyroków Trybunału na przestrzeni ostatnich lat.

Jak wszystkim Państwu wiadomo, Komitet Ministrów nadzoruje wykonywanie wyroków, w których Trybunał stwierdził naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Sprawuje on ponadto nadzór nad wykonywaniem ugód zawartych przez strony postępowań przed Trybunałem.

W ramach procesu nadzoru Komitet weryfikuje, czy pozwane państwo podejmuje i wdraża wszystkie środki w celu naprawienia indywidualnych skutków naruszeń oraz zapobieżenia podobnym naruszeniom w przyszłości. Jeśli Komitet uzna, że podjęto wszystkie niezbędne środki, zamyka nadzór w drodze ostatecznej uchwały.

Najważniejszym zadaniem Sekcji Wykonywania Wyroków jest zapewnianie pomocy i doradztwa Komitetowi Ministrów w procesie nadzorowania wykonywania wyroków przez pozwane państwa. Udziela ona ponadto wsparcia państwom członkowskim (których dążenia są zbieżne) w staraniach na rzecz pełnej i terminowej realizacji wyroków w sprawach, których są one stronami.

Jeśli chodzi o polskie osiągnięcia w zakresie wykonywania wyroków Trybunału na przestrzeni ostatnich lat, chciałabym rozpocząć od wyroków

wskazujących na istnienie problemów strukturalnych. Mam na myśli kwestie, które wymagały szczególnej uwagi Komitetu Ministrów i które wymuszały bardziej złożone rozwiązania na szczeblu krajowym.

W tym kontekście wspomnieć należy przede wszystkim o wyrokach pilotażowych.

Jak wszyscy wiemy, Polska jest „ojczyzną wyroków pilotażowych”, ponieważ pierwsze w historii orzeczenie tego rodzaju zostało wydane przez Trybunał w sprawie *Broniowski p. Polsce*. Nie będę wchodziła w szczegóły dotyczące procesu realizacji tego wyroku, jest on bowiem tematem odrębnej prelekcji, której będą Państwo mogli dzisiaj wysłuchać.

Chciałabym tylko zauważyć, że dotychczas przeciw Polsce zapadły cztery wyroki pilotażowe, a mianowicie w sprawach *Broniowski*, *Hutten-Czapska*, *Orchowski* oraz *Rutkowski*. Dotyczą one następujących zagadnień: mechanizmu odszkodowań za własność pozostawioną na byłych ziemiach polskich, funkcjonowania systemu regulacji wysokości czynszu i ograniczenia praw własności właścicieli budynków mieszkalnych, przeludnienia w zakładach karnych na terenie Polski oraz przewlekłości postępowań sądowych. Po orzeczeniu w sprawie *Broniowski* w 2004 r. Trybunał wydał 28 wyroków pilotażowych przeciwko 18 krajom.

Warto również wspomnieć, że nadzór nad wykonaniem trzech spośród czterech wymienionych wyroków pilotażowych został już zakończony. Te sprawy zakończyły się prawdziwym sukcesem, można je uznać za przykład dobrych praktyk.

W przypadku najstarszego z wyroków, tj. w sprawie *Broniowski*, przyjęto ustawodawstwo, które pozwoliło stworzyć specjalny mechanizm odszkodowań za własność porzuconą po II wojnie światowej na terenach znajdujących się poza dzisiejszymi granicami Polski. Komitet zamknął nadzór nad tą sprawą w 2009 r.

W zamkniętej w ubiegłym roku sprawie *Hutten-Czapska* właściwe ramy prawne zostały zmienione poprzez wprowadzenie możliwości podwyżek czynszu, systemu monitorowania wysokości czynszu oraz mechanizmu odszkodowawczego rekompensującego funkcjonowanie systemu regulacji czynszu w przeszłości. Zwiększono także fundusze przeznaczone na mieszkania socjalne.

W sprawie *Orchowski*, którą również zamknięto w ubiegłym roku, władze wprowadziły zapobiegawczy środek odwoławczy umożliwiający zakwestionowanie warunków pozbawienia wolności. Równoległe podjęto działania mające na celu poprawę warunków w zakładach karnych oraz monitoring wskaźnika zaludnienia więzień. Władze krajowe zaczęły ponadto częściej korzystać z metod alternatywnych wobec pozbawienia wolności, w tym systemu dozoru elektronicznego. Komitet odnotował również, że wraz z rozwojem

orzecznictwa krajowego osadzeni uzyskali możliwość wnoszenia pozwów o odszkodowanie za okresy pozbawienia wolności w nieodpowiednich warunkach. Należy też wspomnieć, że nowe ramy prawne dopuszczają umieszczanie osadzonych w celi o przestrzeni życiowej poniżej progu ustawowego tylko w wyjątkowych okolicznościach i przez ograniczony czas.

Wśród wszystkich kwestii leżących u podstaw wyroków pilotażowych wydanych przeciwko Polsce wciąż nierozwiązany pozostaje problem przewlekłości postępowań. Pierwszy wyrok przeciwko Polsce, w którym Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 Konwencji dotyczące tej kwestii, pochodzi z 1998 r. Potrzeba wprowadzenia skutecznego środka odwoławczego w związku z nadmierną długością postępowań krajowych stanowiła ponadto jeden z najważniejszych elementów wyroku w sprawie *Kudła p. Polsce*, który zapadł już w 2000 r. Źródła problemu w obu jego aspektach (tzn. co do istoty i środka odwoławczego) nie udało się jeszcze całkowicie wyeliminować, o czym może świadczyć niedawny, bo pochodzący z 2015 r., wyrok pilotażowy w sprawie *Rutkowski p. Polsce*.

Od 2000 r. poczyniono jednak znaczące postępy. W związku z przewlekłością postępowań w 2004 r. wprowadzono krajowy środek odwoławczy, który udoskonalono nowelizacją z 2009 r. Choć wciąż daleka od ideału, poprawia się praktyka jego stosowania. Przeprowadzono też reformy zmierzające do skrócenia postępowań (m.in. uproszczono procedury przed sądami krajowymi i zwiększono personel sądów).

Reformy, które zostały wdrożone od wyroku w sprawie *Kudła*, skłoniły Komitet Ministrów do zakończenia nadzoru nad wykonywaniem niektórych spraw w tych grupach. Komitet zamknął sprawy, w których fakty odnosiły się do okresu przed wprowadzeniem w 2004 r. środka odwoławczego związanego z przewlekłością postępowań.

Komitet postąpił podobnie w 2016 r., kiedy zamknął część spraw z grupy dotyczącej przewlekłości postępowań administracyjnych (tzw. *grupa Fuchs*). Komitet chciał tym samym podkreślić znaczenie poprawek do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2015 r. Nowelizacja ta nie tylko uproszczyła postępowanie, lecz także udoskonała system krajowych środków odwoławczych.

Łączna ilość spraw dotyczących Polski, które zostały wykonane od wejścia w życie Konwencji, wynosi ok. 1600, w tym ponad 600 ugód. Spośród wymienionych 1600 spraw, niemal 1400 zostało zamkniętych, co należy uznać za spore osiągnięcie.

Pod koniec 2012 r. na wykonanie czekało przeszło 900 spraw, dziś jest ich około 230. Ten znaczący spadek świadczy o staraniach podejmowanych przez władze w ostatnich latach, aby poprawić sytuację na szczeblu krajowym w świetle wyroków Trybunału.

W tym miejscu chciałabym powiedzieć nieco więcej o najważniejszych osiągnięciach, które udało się w ostatnich latach wypracować w odniesieniu do grup spraw innych niż te, które już wymieniłam.

W minionym roku Komitet Ministrów postanowił zamknąć cztery istotne grupy spraw, które ujawniły szereg złożonych problemów lub problemów o charakterze strukturalnym i które były objęte nadzorem w ramach tzw. procedury wzmocnionej.

Wspomniałam już o sprawach z grupy *Orchowski* ukazujących zjawisko złych warunków pozbawienia wolności w więzieniach i aresztach śledczych.

Chciałabym także nadmienić o sprawach z grupy *Kaprykowski* dotyczących braku odpowiedniej opieki medycznej w warunkach pozbawienia wolności z naruszeniem art. 3 Konwencji. Kwestiami istotnymi dla Komitetu było ulepszenie prawnych ram świadczenia opieki zdrowotnej na rzecz osób pozbawionych wolności, a także ogólna poprawa warunków w polskich zakładach karnych. Komitet wziął również pod uwagę środki umożliwiające osadzonym kwestionowanie adekwatności udzielanej im opieki lekarskiej oraz występowanie z roszczeniami odszkodowawczymi w związku z wszelkimi niedoborami w tym względzie.

Kolejna kwestia – sprawy z grupy *Horych* – dotyczyła problemów związanych z kategorią tzw. niebezpiecznych osadzonych, w szczególności zaś jej nadmiernym stosowaniem, restrykcyjnym charakterem oraz wydłużonym obowiązywaniem tego reżimu. Najistotniejszą zmianą była nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego, która weszła w życie w 2015 r. Reforma wniosła automatyzm w zaliczaniu pewnej grupy osadzonych do tej kategorii. Umożliwiła ponadto stopniowe złagodzenie restrykcji, jakim podlegają osadzeni zakwalifikowani jako osoby niebezpieczne. Aby zapewnić lepsze traktowanie niebezpiecznych osadzonych oraz dać im realne możliwości weryfikowania ich statusu wprowadzono także pewne zmiany w praktyce stosowanej przez personel więziennictwa.

Na zakończenie chciałabym powiedzieć parę słów o sprawach z grupy *Dzwonkowski* dotyczących naruszenia art. 2 i 3 Konwencji w wyniku złego traktowania i nieumyślnego pozbawienia życia przez funkcjonariuszy policji, a także braku skutecznego dochodzenia w tym zakresie. Podjęto szereg różnych środków, w tym zmiany legislacyjne oraz działania informacyjne. Szczegółowe informacje można znaleźć w Sprawozdaniu rocznym Komitetu Ministrów za 2016 r. oraz w zestawieniach tematycznych dotyczących Polski przygotowywanych przez Sekcję Wykonywania Wyroków.

Chciałabym również zwrócić Państwa uwagę na zamknięcie dwóch innych grup spraw dotyczących problemu tymczasowego aresztowania oraz jego stosowania.

W 2014 r. Komitet zamknął nadzór nad sprawami z grupy *Trzaska*, w których Trybunał stwierdził istnienie problemu strukturalnego polegającego na przewlekłości tymczasowego aresztowania w Polsce. Znaczące ograniczenie stosowania tymczasowego aresztowania oraz ogólne skrócenie jego średniej długości udało się osiągnąć w zasadniczej mierze dzięki zmianie praktyki sądów krajowych przy pełnym uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału. Wśród istotnych kroków podjętych w tym zakresie znalazły się szeroko zakrojone działania informacyjne, które objęły szkolenia dla sędziów i prokuratorów oraz rozpowszechnianie na szeroką skalę orzecznictwa Trybunału. Opisywana zmiana praktyki w połączeniu z częstszym stosowaniem metod alternatywnych wobec aresztowania przyniosła pozytywne efekty, widoczne nie tylko na poziomie krajowym, lecz także w postępowaniach przed Trybunałem.

Druga grupa spraw - *Klamecki nr 2* - dotyczyła dwóch rodzajów naruszeń prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, tj. bezprawnej cenzury korespondencji oraz arbitralnej odmowy widzeń z rodziną w zakładach karnych. Grupa ta została zamknięta w 2013 r.

Pierwszemu aspektowi naruszenia zaradzono poprzez zmianę praktyk stosowanych przez personel więzienny, sędziów i prokuratorów. Z orzecznictwa sądów krajowych wywiedziono ponadto prawo osadzonych do zadośćuczynienia za złamanie tajemnicy korespondencji.

Drugi aspekt wymagał dokonania zmian legislacyjnych polegających na wprowadzeniu do odpowiednich przepisów jednoznacznych podstaw odmowy widzeń z rodziną oraz ustanowieniu procedury odwoławczej od decyzji odmownych w tym zakresie.

Nie należy zapominać, że ciekawe przypadki można też odnaleźć wśród spraw pojedynczych, takich jak sprawa *Bączkowski* dotycząca bezprawnej ingerencji w wolność zgromadzeń. W ramach wdrażania wyroku w tej sprawie władze wprowadziły do Prawa o zgromadzeniach możliwość skutecznego odwołania od zakazu zorganizowania zgromadzenia. Obowiązujące przepisy zapewniają wydanie przez sąd krajowy decyzji w sprawie takiego odwołania przed datą planowanego zgromadzenia.

Jeżeli chcieliby Państwo uzyskać pełniejszą informację i bardziej szczegółowe dane statystyczne, które pokazują rozwój, jaki w ostatnich latach przeszła Polska w szerszym kontekście sytuacji w innych państwach członkowskich, zachęcam ponownie do sięgnięcia do Sprawozdań rocznych Komitetu Ministrów oraz zestawień tematycznych dla poszczególnych krajów zamieszczonych w wersji elektronicznej na stronie Sekcji Wykonywania Wyroków.

Są oczywiście problemy, które nadal wymagają rozwiązania. Obok wspomnianych już spraw dotyczących przewlekłości postępowania, wśród najbardziej

złożonych kwestii, które są obecnie przedmiotem nadzoru Komitetu Ministrów w ramach procedury wzmocnionej, znaleźć możemy:

- grupę *Al Nashiri* dotyczącą różnych naruszeń Konwencji w związku z potajemnym uwięzieniem i złym traktowaniem przez CIA dwóch skarżących na terytorium RP, a następnie ich wywiezieniem z Polski pomimo ryzyka kary śmierci oraz rażącego zaprzeczenia sprawiedliwości;
- grupę *Kędzior* dotyczącą braku odpowiednich gwarancji dla osób ubezwłasnowolnionych, które zostały umieszczone w domach opieki społecznej, w tym braku okresowych kontroli takiego pobytu;
- sprawę *P. i S.* dotyczącą skutecznego dostępu do rzetelnych informacji na temat warunków i procedur przeprowadzenia legalnej aborcji;
- oraz sprawę *Grabowski* dotyczącą pozbawienia wolności nieletniego w ramach postępowania poprawczego bez konkretnego nakazu sądowego oraz odpowiedniej kontroli sądowej.

Wymienione sprawy znajdują się na różnych etapach nadzoru. Jeżeli chcieliby Państwo uzyskać informacje na temat aktualnego stanu ich wykonania, ponownie odsyłam Państwa do strony internetowej Sekcji. Mogę natomiast potwierdzić, że prowadzimy stały dialog z władzami na temat środków, które zostały i mają zostać podjęte w odniesieniu do wszystkich tych spraw.

Jeżeli mówimy o skutecznych środkach generalnych mających na celu zapobieżenie podobnym naruszeniom w przyszłości, chciałabym podkreślić znaczenie uwzględniania wyroków wydanych przez Trybunał w odniesieniu do innych państw.

Dlatego zwrócę Państwa uwagę na inicjatywę podjętą przez Biuro Pełnomocnika Rządu i wspólny projekt kilku polskich instytucji (m.in. Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Sprawiedliwości, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego), którego celem jest sporządzanie polskich tłumaczeń najważniejszych wyroków Trybunału zapadłych przeciw innym państwom. Pomysł ten stanowi nie tylko odpowiedź na oczekiwania Komitetu Ministrów wyrażone w Zaleceniu CM/Rec(2002)13 w sprawie publikacji i rozpowszechniania w państwach członkowskich tekstu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, lecz również powinien wychodzić naprzeciw oczekiwaniom polskich środowisk prawniczych, tj. sędziów, prokuratorów i prawników.

W ujęciu bardziej ogólnym, uwzględnienie ogólnych zaleceń Komitetu Ministrów ma zasadnicze znaczenie dla udanego wdrażania środków generalnych w celu wykonania wyroków Trybunału, co zdają się potwierdzać

polskie doświadczenia. Tytułem przykładu pozwolę sobie przywołać Zalecenie CM/REC(2008)2 dotyczące skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków ETPC, które Polska realizuje w praktyce. W tekście tym Komitet Ministrów zaleca państwom członkowskim ustanowienie organu koordynującego realizację wyroków Trybunału. W Polsce od około dziesięciu lat rolę tę odgrywa międzyresortowy Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, którego przewodniczącym i koordynatorem jest Pełnomocnik Rządu. Warto odnotować, że protokoły wszystkich posiedzeń tego organu koordynacyjnego są publicznie dostępne, stanowiąc cenne źródło informacji dla wszystkich zainteresowanych realizacją wyroków na szczeblu krajowym. Wydaje się, że skuteczna koordynacja zapewniana przez Zespół przy pełnym wykorzystaniu jego potencjału była w ostatnich latach kluczowa dla pomyślnej i efektywnej realizacji wyroków Trybunału zapadłych przeciw Polsce. Równie ważne jest oczywiście istnienie odpowiednich mechanizmów dialogu między tym organem koordynacyjnym a Komitetem Ministrów. Rolę tę odgrywa w Polsce z powodzeniem Biuro Pełnomocnika Rządu.

Przejrzystość procesu wykonywania wyroków Trybunału jest sprawą o zasadniczym znaczeniu. W tym kontekście chciałabym się odnieść do rocznego raportu z wykonywania wyroków Trybunału, który od 2012 r. sporządzany jest rokrocznie przez Pełnomocnika Rządu, a następnie poddawany pod dyskusję w parlamencie. Zawiera on ważne informacje nie tylko na temat zamkniętych spraw, planów działania i raportów z wykonania lub stanowisk skarżących i społeczeństwa obywatelskiego, lecz także odnośnie do kwestii otwartych. W raportach rocznych zamieszczane są ponadto tłumaczenia wszystkich decyzji Komitetu Ministrów dotyczące spraw przeciwko Polsce. Krajowi interesariusze, społeczeństwo obywatelskie oraz konkretne osoby uzyskują w ten sposób niezwykle użyteczne i ważne narzędzie.

Jak już powiedziałam, nadal istnieją sprawy, które wymagają dalszych kroków. Jestem przekonana, że jeśli polskie władze utrzymają swoje zaangażowanie, determinację i wolę, które wykazywały w ostatnich latach, uda nam się poczynić dalsze postępy w rozwiązywaniu nieuregulowanych kwestii. W tym miejscu chciałabym także podkreślić rolę, jaką odgrywa Biuro Pełnomocnika Rządu oraz wyrazić moją wdzięczność za konstruktywne podejście do rozwiązywania problemów i doskonałą współpracę na przestrzeni ostatnich dwóch dekad.



Dr ANNA KALISZ

Starszy Specjalista w Wydziale Prawa Europejskiego
w Biurze Orzecznictwa NSA

Rola zasad prawnych w orzecznictwie sądu krajowego dotyczącym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Proszę Państwa,

Spotkał mnie zaszczyt zastąpienia w roli referenta Naczelnika Wydziału Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa NSA, Prof. Bartosza Wojciechowskiego. Chcę zacząć od podziękowania za zaproszenie. Na temat referatu spojrzałam z różnych stron. Po pierwsze, jestem pracownikiem naukowym, teoretykiem prawa, analizuję orzecznictwo ETPC, po drugie, te analizy stosuję w swojej pracy we wspomnianym VII Wydziale Biura Orzecznictwa NSA i po trzecie, także wykładam - to tak *à propos* tego, co mówiła wcześniej Pani Dyrektor, że nie mamy odpowiedniej edukacji prawniczej wśród studentów, na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie od co najmniej osiemnastu lat ta edukacja jest, aczkolwiek muszę powiedzieć z pozycji osoby prowadzącej zajęcia z aplikantami, że zwykle było to w wymiarze sześciu godzin o EKPC w programie aplikacji radcowskiej. A na uczelniach dla studentów zwykle są to zajęcia do wyboru - to *à propos* świadomości wśród studentów prawa.

Proszę Państwa,

Chciałam zaprezentować referat o tym, jak w praktyce wygląda rola sędziego krajowego (bo mówiło się tutaj o stosowaniu prawa i na tym się skupimy), o dialogu sądowym. Chciałam pokazać, jak w uproszczeniu wygląda model teoretyczny, ale także to, że teoria ta nie odbiega od praktyki. Zatem mój referat wyjdzie od pojęcia zasad prawa, poprzez nakładanie się na siebie prawa polskiego i europejskiego - w tym EKPC - a skończy się na pokazaniu modelu orzekania, czyli tego, jak sądy krajowe posługują się Konwencją, co jest istotne zwłaszcza w kontekście, o którym mówił Pan Ambasador - że problem niejednokrotnie w przypadku Polski leżał po stronie stosowania prawa. Pierwszy panel skończył się takim optymistycznym akcentem: że standardy w tym zakresie się podniosły - i moje analizy orzecznicze wydają się potwierdzać, że faktycznie tak jest.

Kilka słów na temat terminologii - warto zauważyć, że znajdujące się w tytule zasady nie są normami prawa. Normami prawa są wzory zachowania - nakazy, zakazy, kompetencje etc. Natomiast zasady prawa są nośnikami wartości i jakkolwiek mogą, podobnie jak normy, wchodzić ze sobą w jakieś zależności, w system, w hierarchię - to jednak nie wyznaczają w sposób bezpośredni wzorów zachowań i w tym sensie zasadom prawa bliżej do pojęcia standardu, czyli do przeciętnego wzorca, modelu dla czegoś, dla danego zjawiska. Oczywiście, nas interesują standardy stosowania prawa europejskiego i to w części konwencyjnej tego prawa, czyli EKPC. Niemniej jednak warto wyjść od takiego bardzo uproszczonego modelu stosowania prawa w ogóle. Co robi sąd, żeby wydać orzeczenie także z udziałem Konwencji, choć nie tylko Konwencji, także innych przepisów prawa. Po pierwsze, ustala się stan faktyczny, po drugie, do tego stanu faktycznego, ustalonego wystarczająco na potrzeby danego postępowania, dobiera się adekwatne źródła prawa, przy czym także subsydiarne źródła prawa w postaci orzecznictwa, w tym orzecznictwa Trybunału strasburskiego, choć nie tylko (bo także TSUE, SN czy NSA). Po trzecie, dokonuje się wykładni prawa, czyli interpretacji i tu właśnie zasady zbiegają się z normami, bo na podstawie zasad, standardów, dookreśla się normy, które są nam potrzebne do wydania decyzji. Po czwarte, dokonuje się subsumpcji, czyli jakby nałożenia wszystkich wspomnianych etapów na siebie. Po piąte, mamy ustalenie konsekwencji prawnych i po szóste - uzasadnienie. Tak to wygląda w najbardziej ogólnym zarysie. Ale ponieważ przedstawiam rolę zasad prawnych w orzecznictwie sądu krajowego, który jest sądem administracyjnym, warto zauważyć, że sądy administracyjne nie oceniają faktów, bo są sądami prawa. Fakty są oceniane wcześniej, na poziomie postępowania administracyjnego. Sądy administracyjne oceniają prawo i tutaj powiem może rzecz banalną, ale istotną - obecnie prawo jest po prostu trudniej ocenić niż zanim mogliśmy mówić o dwudziestopięcioletniu stosowania Konwencji w Polsce, dlatego, że obecnie mamy multicyntyczny system prawa. Wiąże się to ze wstąpieniem do Rady Europy, potem do Unii Europejskiej i oznacza wielość różnych centrów decyzyjnych, które tworzą i stosują prawo, z czym wiąże się potencjał wystąpienia kolizji, zarówno na etapie norm (jak odkodować normę zgodnie z Konstytucją, Konwencją, prawem unijnym, co zrobić w przypadku, kiedy nie da się pogodzić tej wykładni) - i to są kolizje normatywne, jak również mamy do czynienia z kolizjami orzecznymi, bo tak naprawdę orzecznictwo strasburskie jest zbudowane w pewnym sensie na kolizjach orzecznymi. Przecież żeby wnieść skargę indywidualną trzeba wyczerpać drogę krajową - a jeśli ETPC stwierdzi naruszenie, to znaczy, że orzekł inaczej, niż sądy krajowe.

A zatem, wnosząc skargę indywidualną, zakładamy, że sądy orzekły inaczej niż spodziewamy się, że zrobi to Trybunał strasburski. Więc ten

wynikający z multicytryczności potencjał ma duży w sobie ładunek kolidyjny, który jest łagodzony nie tylko za pomocą przepisów, ale za pomocą tzw. *acquis* – dorobku. Pojęcie *acquis* jest szersze niż pojęcie systemu prawa, bo *acquis* odnosi się nie tylko do kwestii obowiązywania norm *de lege lata* w znaczeniu normatywnym, funkcjonalnym, faktycznym, ale w dużym stopniu odnosi się do kierunków dokonywania wykładni. Czyli podpowiada, w jakim świetle dokonywać interpretacji prawa obowiązującego *de lege lata*. W praktyce obowiązywanie tego *acquis* w multicytrycznym systemie prawa oznacza, że na *corpus iuris polonicus* nakłada się nam *acquis conventionnel* i (na potrzeby niniejszego referatu raczej gdzieś tam w tle) *acquis de l'Union*. W praktyce oznacza to, że zarówno sądy, jak i organy administracyjne przy podejmowaniu decyzji mają obowiązek brać z urzędu pod uwagę obowiązujące prawo europejskie, w tym Konwencję, wraz z otaczającym tę Konwencję dorobkiem aksjologicznym i dorobkiem orzecznictwem. Mówiłam o tym, że te kilka rodzajów *acquis* na siebie zachodzi, i warto – w kontekście tytułowej roli zasad prawa – powiedzieć, że *acquis conventionnel*, czyli EKPC ma status jakby jednej wielkiej zasady prawa w prawie unijnym. Wbrew temu, co mówi Traktat Lizboński, na razie aktualna opinia Trybunału mówi o tym, że Unia Europejska do Konwencji nie przystąpi, ale z kolei zgodnie z literą art. 6 Konwencji mieści się właśnie w ramach *acquis de l'Union* i ma charakter zasady prawa, więc nieco inny charakter ma Konwencja na gruncie polskiego systemu źródeł prawa, nieco inny na gruncie systemu źródeł prawa unijnego.

Przejdźmy teraz do stosowania Konwencji jako takiej, nie ogólnego modelu stosowania prawa i nie ogólnej roli sądów administracyjnych, tylko konkretnie stosowania Konwencji w sądach administracyjnych. Włączenie Konwencji w krąg poszukiwań prawnych nie budzi wątpliwości na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji. Jest to ratyfikowana umowa międzynarodowa. Wcześniej przypomnieliśmy, że troszeczkę inaczej wyglądała ratyfikacja Konwencji niż wyglądałaby dziś – niemniej status prawny pozostał i jest ten sam. Jest ona źródłem prawa polskiego i ma w razie kolizji normatywnej pierwszeństwo przed ustawami (czyli jej pozycja w hierarchii źródeł prawa polskiego znajduje się tuż po Konstytucji) i posiada przymiot bezpośredniej stosowalności. Warto przy tym podkreślić bardzo istotną rzecz, którą widać po analizie orzecznictwa, mianowicie, że między Konwencją a Konstytucją zachodzi pewna treściowa zbieżność. Ładnie się to określa w języku akademickim, że mamy tożsamy konstytucyjny i konwencyjny standard ochrony praw człowieka i tak rzeczywiście jest. To powoduje, że z jednej strony Konwencja w orzecznictwie jest jakby usunięta nieco w cień na rzecz Konstytucji. Z drugiej strony – właściwie nie ma w tym nic złego, bo tak powinno być. Istotą Konwencji jest bowiem jej subsydiarność, pomocniczość w stosunku

do ochrony, jaka powinna wynikać z prawa krajowego państw-sygnatariuszy Konwencji i tak właśnie jest. Potwierdza to orzecznictwo poprzez to, że ogromna większość orzeczeń, które powołują się na Konwencję, wymienia ją jednym tchem z Konstytucją i to jest właśnie ta tożsamość standardów.

Warto też zauważyć, że sama Konwencja ma charakter ramowy. Może być zatem z jednej strony stosowana bezpośrednio jako zbiór przepisów, z drugiej – jest to bardzo utrudnione, bo katalogu praw i wolności człowieka praktycznie nie da się czytać bez odwoływania się do dorobku orzeczniczego, przy czym orzecznictwo nie jest formalnym źródłem prawa. Zarazem ułatwia to jakby dominację standardu konstytucyjnego i możemy mówić o stosowaniu wspólnym, które nazywa się niekiedy stosowaniem niesamoistnym. W praktyce oznacza to po prostu współstosowanie Konwencji razem z Konstytucją i z ustawodawstwem państw członkowskich.

Poza tym, jeżeli chodzi o proces stosowania prawa, Konwencja pojawia się na tym drugim etapie, czyli na etapie ustalania wiążących w danym konkretnym przypadku źródeł prawa, ale także na trzecim etapie – etapie wykładni. Konwencja bowiem wyznacza standardy interpretacyjne dla sądów, sądów administracyjnych, jak i organów administracyjnych. Po pierwsze, poprzez wspomniane stworzenie wokół siebie *acquis*, który pomaga doprecyzować brzmienie prawa krajowego. Po drugie, poprzez mechanizm prawny, który możemy nazwać wykładnią zgodną. Chodzi o interpretację prawa krajowego w zgodzie z Konwencją. Warto tutaj zrobić małą dygresję, i zaznaczyć, że aż do momentu ratyfikacji i wejścia w życie Protokołu nr 16 do Konwencji, czyli takiego stanu, jak mamy dziś, nie znajdziemy *de lege lata* żadnego odpowiednika pytań prejudycjalnych, czyli tego, co łączy, zbliża sądy krajowe z TSUE. Takiej instytucji nie ma. Co prawda, nieco podobny mechanizm jest przewidziany w Protokole nr 16, który znacząco poszerza krąg podmiotów uprawnionych do tzw. wnioskowania o wydanie opinii w konkretnej sprawie. Niemniej jednak jest to na razie w sferze, której nie można określić jako obowiązującą. Ale nawet przy braku bezpośredniego mechanizmu dialogu sądowego, jaki możemy zaobserwować na gruncie prawa unijnego, polskie sądy są sądami polskimi, sądami unijnymi i także sądami konwencyjnymi. W związku z tym sądy administracyjne badają zgodność decyzji administracyjnych z prawem, w tym także z Konwencją, jako częścią polskiego systemu prawa.

Jak wygląda to w praktyce – chciałam przytoczyć kilka historycznych już przykładów – sądy administracyjne (w tym przede wszystkim NSA) po standard konwencyjny sięgają zwykle w kwestiach ochrony prawa własności, gwarancji prawa do sądu (w tym przewlekłości postępowania – naszej polskiej zmory jeśli chodzi o stwierdzenie naruszenia Konwencji), prawa pomocy i kar administracyjnych, jak też w sprawach cudzoziemców.

Najchętniej powoływany jest art. 3 Konwencji – zakaz tortur; art. 6, 8, 9, 11, 14 i przede wszystkim Protokół nr 1. Chociażby w kazusach opartych na Protokole nr 1, kazusach sądowo-administracyjnych widać różne sposoby powoływania Konwencji.

Trzy przykłady – po pierwsze, bezpośrednie odwołania można znaleźć jako odwołania samodzielne i one są najrzadsze. Chociażby wyrok z dnia 6 listopada 2004 r. w sprawie zabużańskich spadkobierców, którzy zostali pozostawieni poza granicami RP i nie posiadają obywatelstwa polskiego, co skutkowało częściowym wyłączeniem ich z dziedziczenia. Zdaniem NSA takie rozwiązanie prawne nie może naruszać praworządności, legalizmu leżących u podstaw konwencji. I NSA powołał się bezpośrednio na art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, który wyznacza granice ingerencji państwa w prawo własności. Drugim przykładem są najczęstsze przypadki współstosowania niesamoistnego – powoływania się zarówno na Konwencję, jak i na Konstytucję. Należy przytoczyć przykład wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., który dotyczył obwodu łowieckiego, w tym wyroku NSA uwzględnił nie tylko standard konstytucyjny potwierdzony przez Trybunał, ale także standard konwencyjny wynikający z linii orzeczniczej ETPC w zakresie dotyczącym prawa własności. Chodziło konkretnie o to, że zmuszanie właścicieli do tolerowania na ich gruncie aktywności łowieckiej, która jest spreczna z ich przekonaniem stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności chronionego w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Brak jakichkolwiek mechanizmów w prawie polskim, które by to lepiej zabezpieczały powoduje, że mamy do czynienia z zbyt szeroką „furtką” i to może stanowić punkt wyjścia do nieproporcjonalnego naruszania praw konwencyjnych i konstytucyjnych. I jako trzeci i ostatni przykład chciałam podać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2013 r., dotyczący odszkodowania za grunty wydzielone na poszerzenie drogi. Tutaj wiodącym argumentem konwencyjny był nie sam przepis, nie Konwencja w związku z Konstytucją, tylko orzecznictwo. Sąd administracyjny I instancji podkreślił, że z orzecznictwa ETPC wynika, iż adekwatność odszkodowania będzie zmniejszona zawsze wtedy, gdy zostanie ono wypłacone bez uwzględnienia okoliczności redukujących jego wartość, do których należy także zaliczyć nieusprawiedliwione opóźnienie czy nadmierną przewlekłość postępowań administracyjnych; zbyt duże opóźnienie w wypłacie należnego odszkodowania może prowadzić do zwiększenia finansowej szkody i tu mamy powołanie się na dosyć szeroką linię orzeczniczą, którą można by streścić paremią anglosaską – *justice delayed is justice denied*.

Proszę Państwa,

Kończąc wystąpienie, chciałam zarysować model postępowania sędziego administracyjnego. Po pierwsze, sędzia taki bierze z urzędu pod uwagę

Konwencję jako źródło prawa, za wzorzec konwencyjny przyjmuje brzmienie postanowień, czyli przepisów Konwencji. Brzmienie to ma być zgodne z orzecznictwem – czyli w praktyce właściwie nie da się stosować Konwencji bez orzecznictwa. Przy czym, w teorii, może stosować Konwencję wyłożoną przez orzecznictwo strasburskie samoistnie, ale w praktyce najczęściej stosuje się ją niesamoistnie jako połączone z polskim standardem konstytucyjnym. Na podstawie Konwencji najczęściej połączonej z Konstytucją – to jest drugi model – sąd formułuje wzorzec konwencyjny – podstawę normatywną, do której będzie przyrównywał prawo krajowe i badał, czy jest ono zgodne z tym wzorcem. I tutaj mamy wykładnię zgodną – chodzi o to, żeby ustawodawstwo krajowe tak interpretować, żeby było ono zgodne z owym wzorcem. Granicą zastosowanie wykładni zgodnej jest zawsze litera prawa – nie można dokonać wykładni *contra legem* tylko po to, żeby była zgodna. I wówczas czeka nas etap trzeci. Jeżeli mamy kolizję realną, czyli faktyczną kolizję normatywną, to zasada wykładni zgodnej jest zastępowana zasadą pierwszeństwa, przy czym sąd krajowy może nie zastosować normy, ale tylko w tym momencie, na potrzeby tego konkretnego orzeczenia może wyeliminować normę krajową i opierać swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na Konwencji i Konstytucji, a w teorii nawet wyłącznie na Konwencji (ale w praktyce trudno mi wskazać takie przypadki). Podsumowując, jeżeli chodzi o powoływanie Konwencji przez sądy administracyjne, to odgrywa ona również rolę zbioru zasad prawa, a nie tylko postanowień (wówczas zwykle jest to stosowanie subsydiarne, pośrednie, czyli wraz z całym orzecznictwem) i zwykle ma charakter ornamentacyjny (czyli bez rozwinięcia przytacza się linię orzeczniczą), ale jej rola jednakowoż jest istotna z dwóch powodów. Po pierwsze, jako wzorca kontroli dla ustawodawstwa krajowego (przecież można kierować pytanie do TK o zgodność ustawy nie tylko z Konstytucją, ale i z Konwencją). I po drugie, bardzo istotna jest rola wyznaczania kierunku interpretacji norm ustawowych przez Konwencję. Tak to wygląda z moich (i nie tylko moich) analiz dokonywanych w Wydziale Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA.

Serdecznie dziękuję za uwagę.

KRZYSZTOF PASZKIEWICZ

Departament Administracji Publicznej, Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych i Administracji, radca prawny

Success story – wykonanie
pierwszego w historii
Europejskiego Trybunału Praw
Człowieka wyroku pilotażowego –
Broniowski p. Polsce

Tezy wystąpienia:

1. **Wprowadzenie do problematyki: krótkie omówienie wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zasiadającego jako Wielka Izba (w składzie 17 sędziów oraz Kanclerz ETPC) w sprawie *Broniowski p. Polsce* z dnia 22 czerwca 2004 r.**

Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 31443/96) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej w dniu 12 marca 1996 r. do Europejskiej Komisji Praw Człowieka na podstawie dawnego art. 25 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez polskiego obywatela - Jerzego Broniowskiego. W tej sprawie ETPC sięgnął po raz pierwszy po nowe rozwiązanie proceduralne, zwane „wyrokiem pilotażowym”.

Konkluzja wyroku ETPC:

- (pkt 187) Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, a w szczególności skutki jakie miało dla Skarżącego wieloletnie działanie w praktyce ustawowego systemu zaspokajania roszczeń zabużańskich, Trybunał uznaje, że został on zmuszony do ponoszenia nadmiernego i niewspółmiernego ciężaru, który nie znajduje usprawiedliwienia w kategoriach dążenia przez władze do uprawnionego ogólnego interesu społeczności. W sprawie Skarżącego doszło zatem do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.

Art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji - Ochrona własności

Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na

warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Elementem ustaleń ETPC było stwierdzenie, że naruszenie prawa skarżącego gwarantowanego na mocy art. 1 Protokołu nr 1 wywodzi się z problemu o zasięgu powszechnym, wynikającego z nieprawidłowego funkcjonowania polskiego ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej – problemu, który dotknął i nadal dotyka znacznej liczby osób. Nieuzasadnione przeszkody w „spokojnym korzystaniu z mienia” przez skarżącego nie były spowodowane ani pojedynczym incydentem, ani też szczególnym obrotem wydarzeń w jego sprawie, lecz były raczej konsekwencją administracyjnego i urzędowego traktowania przez władze określonej kategorii obywateli, a mianowicie Zabuzan.

Należy jednocześnie podkreślić, że Trybunał w wyroku z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie skargi *Broniowski p. Polsce* zgodził się, że głęboka reforma polityczna i ekonomiczna Polski w poprzednich latach, a także stan finansów publicznych mogą uzasadniać ograniczenia wymiaru odszkodowań za mienie zabużańskie.

W pkt. 200 wyroku Trybunał uznał że Rzeczypospolita Polska winna, poprzez stosowne środki prawne oraz praktyki administracyjne, **zapewnić realizację wymienionego wyżej prawa majątkowego w stosunku do pozostałych osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie, albo przyznać im w zamian równorzędne zadośćuczynienie**, zgodnie z zasadami ochrony praw własnościowych wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1.

2. System rekompensat zabużańskich oparty na wyroku ETPC w sprawie *Broniowskiego*:

- a) **uchwalenie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b) **rozporządzenie wykonawcze w sprawie wzorów rejestrów wojewódzkich i rejestru centralnego,**
- c) **umowa z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie powierzenia wypłaty świadczeń pieniężnych, wynikających z realizacji prawa do rekompensaty,**

3. Wykonywanie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. w praktyce organów administracji rządowej:
- a) zespół pracowników
 - b) system informatyczny
 - c) fundusze
 - d) sprawozdania z wykonywania ustawy

Ad 1) Wprowadzenie do tematyki, której dotyczyły środki ogólne zawarte w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 września 2005 r. w sprawie *Broniowski p. Polsce*.

Liczby osób przesiedlonych w latach 1944-1947 z Kresów Wschodnich na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zawarte w spisach repatriacyjnych oscylują pomiędzy 1 087 858 a 1 243 222.

W tej liczbie nie uwzględnia się tych mieszkańców Kresów Wschodnich, którzy opuścili miejsce zamieszkania z obawy przed zbliżającym się latem 1944 r. frontem, zostali wcieleni do Armii Berlinga (w obu kategoriach łącznie ok. 300 tys. osób) lub byli aresztowani na Kresach i deportowani w głąb ZSRR (ok. 50 tys. osób). W liczbie tej nie uwzględnia się również osób repatriowanych z terenów byłego ZSRR w ramach tzw. drugiej repatriacji w latach 1955-1959, w ramach której przybyły do kraju łącznie 249 244 osoby.

W ramach regulowania w kilkudziesięcioletnim okresie powojennym zobowiązań wobec Zabuzan ekwiwalent „w naturze” za mienie pozostawione na terenie byłych Kresów Wschodnich otrzymało ok. 1,5 miliona osób oraz wydzielono ok. 300 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni 1,7 miliona hektarów gruntów wraz z zabudowaniami.

Wiele ustaw, obowiązujących kolejno od roku 1956, przewidywało uprawnienia podmiotowe byłych właścicieli i ich następców prawnych w postaci roszczenia do Skarbu Państwa o rekompensatę. Rekompensata miała postać prawa zaliczenia wartości pozostawionej na Kresach nieruchomości na poczet ceny nabycia własności lub prawa użytkowania wieczystego nabywanego od Skarbu Państwa. Ustawy takie funkcjonowały w praktyce aż do reformy samorządu terytorialnego w 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych z 10 maja 1990 r., a także inne ustawy przyjęte w tamtym czasie, przywróciły instytucje samorządu lokalnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 1990 r. własność gruntów, które wcześniej należały do Skarbu Państwa, znajdujących się granicach administracyjnych gminy została przekazana gminie. Komunalizacja mienia Skarbu Państwa pozbawiła go tym samym prawie w całości zasobu gruntów, z których mogłyby zaspokajać roszczenia Zabuzan i ich następców prawnych.

Już w roku 1995 w Strasburgu złożono skargi Zabuzan, którzy wywodzili, że praktyczna niemożność zaspokojenia istniejącego według litery prawa uprawnienia o charakterze majątkowym stanowiła naruszenie ich prawa do korzystania z mienia. Prawo to chroni art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który to protokół Polska ratyfikowała 10 października 1994 r.

Według szacunków z roku 2005 niezadowolone pozostawały jeszcze sprawy z wniosków o rekompensatę za pozostawione na Kresach mienie złożonych przez ok. 80 tys. osób.

Począwszy od 2006 r. w celu wykonania wyroku pilotażowego ETPC w sprawie *Broniowskiego*, z uwzględnieniem zasad określonych w ugodzie zawartej przed ETPC we wrześniu 2005 r. w tej sprawie, wdrożono system rekompensat w formie pieniężnej ograniczonych do 20% wartości pozostawionych nieruchomości - zamiast dotychczasowego ekwiwalentu „w naturze” o wartości odpowiadającej wartości nieruchomości pozostawionych na Kresach.

Zastosowane przez ETPC raz pierwszy nowe rozwiązanie proceduralne, zwane „wyrokiem pilotażowym”, polega na tym, że ETPC stwierdza wyrokiem, iż naruszenie praw indywidualnych ma charakter systemowy, a więc wynika z samej treści przepisów prawa i/lub rozpowszechnionego sposobu jego stosowania. Stwierdza także, że naruszenie to dotyczy - lub potencjalnie dotyczyć może - znacznej grupy osób w danym kraju. Nakazuje jednocześnie państwu powziąć właściwe działania, również o charakterze systemowym - zmierzające do usunięcia źródeł naruszenia. Działania te mogą polegać na zmianie ustawodawstwa lub praktyki stosowania prawa, także przez organy administracji; to do państwa należy określenie ich treści i charakteru.

Innymi zasadniczymi elementami ugody w sprawie *Broniowskiego* było zobowiązanie się Rzeczypospolitej Polskiej do niezwłocznej wypłaty rekompensat pozostałym ok. 200 skarżącym do ETPC oraz systemowe rozpatrzenie pozostałych ponad 80 tys. niezrealizowanych wniosków Zabuzan o odszkodowania za pozostawione mienie.

Określona w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. wysokość rekompensaty oraz sposób jej wypłaty przez organy administracji rządowej z jednej strony spełniają kryterium realności oraz dostępności dla osób uprawnionych, z drugiej natomiast - koszty z niej wynikające są możliwe do udźwignięcia przez państwo, które ma obowiązek realizować zadania publiczne służące ogółowi obywateli.

Ad 2) System rekompensat zabużańskich

Podstawy prawne systemu wypłat rekompensat w formie pieniężnej:

- a) Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2042 z późn. zm.).
- b) Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 grudnia 2005 r. w sprawie wzorów rejestrów zawierających dane dotyczące realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r., Nr 248, poz. 2101 z późn. zm.).

Ad 2a) Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r.

Wykonanie środków ogólnych zawartych w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 września 2005 r. w sprawie *Broniowski p. Polsce* było możliwe dzięki uchwaleniu ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. jest pierwszym aktem prawnym dotyczącym mienia zabużańskiego, umożliwiającym osobom uprawnionym realizację rekompensaty w formie świadczenia pieniężnego. Określa ona wysokość zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych oraz świadczenia pieniężnego na 20% wartości pozostawionych nieruchomości. Prawo do rekompensaty jest świadczeniem *ex gratia*, uwzględniającym możliwości płatnicze państwa polskiego oraz zasady demokratycznego państwa prawa, będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.

Przysługujące obecnie Zabużanom prawo do rekompensaty jest świadczeniem *ex gratia*, uwzględniającym możliwości płatnicze państwa polskiego oraz zasady demokratycznego państwa prawa, będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Z uwagi na wieloletnie postępowania administracyjne w tych sprawach, bardzo częste trudności w ustaleniu stanu faktycznego mającego miejsce ponad 70 lat temu oraz w zebraniu materiału dowodowego zmierzającego do ustalenia ww. stanu faktycznego, a następnie do dokonania wyceny pozostawionego mienia należą do jednych z najtrudniejszych spraw administracyjnych, wymagających bardzo dużego nakładu czasu pracy uczestniczących w nim organów administracji rządowej.

Z tego względu wskazana jest szczególna staranność prowadzenia postępowania w tych sprawach, gdyż zapadłe w trakcie postępowania nieprawidłowe decyzje o przyznaniu odszkodowania za majątek zgromadzony często w trakcie pracy wielu pokoleń, a następnie pozostawiony poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wskutek zmiany granic państwowych po II wojnie światowej, narażałyby Skarb Państwa na znaczne i nieuzasadnione wydatki finansowe. Stopień komplikacji tych spraw pod względem zarówno faktycznym, jak i prawnym powoduje, że sprawy te należą do najtrudniejszych spraw administracyjnych.

Wskazać przy tym należy, że **przed rozpoczęciem w 2006 r. realizacji** ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. organy administracji państwowej (starostowie, wcześniej urzędy rejonowe) spośród ok. 55 000 wszczętych spraw załatwiły w ciągu 16 lat (1989–2005) zaledwie ok. 6 300 spraw (ok. 393 sprawy rocznie). Stanowi to niewiele ponad 11% spraw wszczętych przez organy administracji publicznej.

Natomiast w samym tylko 2016 r. wojewodowie jako organy I instancji wydali łącznie 3249 decyzji w sprawach rekompensat zabużańskich.

Począwszy od 2006 r. w 11-letnim okresie wykonywania ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. rekompensaty otrzymało ogółem 68 020 osób na kwotę 4 149 778 580,66 zł.

Uprawnieni do rekompensaty

Osobami uprawnionymi do otrzymania rekompensaty są właściciele nieruchomości, którzy w dniu 1 września 1939 r. byli obywatelami polskimi i zamieszkiwali wschodnie tereny RP, a następnie opuścili to terytorium i posiadają obywatelstwo polskie, a także ich spadkobiercy posiadający obywatelstwo polskie. Spadkobiercami uprawnionymi mogą być jedynie osoby fizyczne – spadkobiercy ustawowi lub testamentowi.

Wnioski w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty składane były do właściwych wojewodów w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r.

Kompetencje wojewodów

Zgodnie z ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. potwierdzanie lub odmowa potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej należy do kompetencji właściwych wojewodów. Do zadań wojewodów należy również prowadzenie w formie elektronicznej rejestrów wojewódzkich zawierających dane dotyczące decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty, osób, którym te prawa przysługują oraz stanu i formy realizacji tych praw.

Statystyka decyzji i postanowień wojewodów

| Kod | Województwo | Liczba decyzji wydanych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. | | | | Liczba decyzji wydanych na wniosek stron lub z urzędu w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. | | | | Liczba decyzji o odmowie prawa do rekompensaty wydanych w okresie od 7 października 2005 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. w związku z niespełnieniem przesłanki posiadania obywatelstwa polskiego przez wniośkodawcę lub właściciela nieruchomości pozostawionych | Liczba skarg ogółem na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie sprawy złożonych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. | | Przeciętny okres prowadzenia postępowań zakończonych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. (w latach) | Przeciętna liczba pracowników urzędu prowadzących postępowania ws. potwierdzenia prawa do rekompensaty | | | | | | |
|-----|--------------------|---|--|---|--|---|---|------------------------------|---------|--|---|----------------------------|---|--|--|---|----|----|-----------------|-----|
| | | ogółem | w tym: liczba decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty | w tym: liczba decyzji o odmowie potwierdzenia prawa do rekompensaty | w tym: liczba decyzji w inny sposób rozstrzygających sprawę (np. umorzenie postępowania) | decyzji w wyniku wznowienia postępowania zakończonego wydaniem: | zaświadczeń stwierdzających nieważność: | zaświadczenia zmieniających: | decyzje | | ogółem | w tym: skierowanych do WSA | | | zażaleń do Ministra SP na bezczynność postępowania | | | | | |
| 02 | Dolnośląskie | 9 025 | 356 | 190 | 125 | 43 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 5 | 0 | 0 | 8,4 | 25 |
| 04 | Kujaw-Pomorskie | 306 | 28 | 12 | 7 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4 | 0 | 0 | 6 | 4 |
| 06 | Lubelskie | 2 886 | 93 | 63 | 22 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | kilka lat | 7 |
| 08 | Lubuskie | 4 113 | 155 | 46 | 49 | 60 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | b.d. | 7 |
| 10 | Łódzkie | 1 295 | 34 | 18 | 10 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 5 | 2 | 2 | 3 | 8,6 | 2 |
| 12 | Małopolskie | 1 922 | 119 | 43 | 49 | 27 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | b.d. | 2 | 2 | 2 | 2 | 9 | 10 |
| 14 | Mazowieckie | 3 778 | 198 | 64 | 76 | 58 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 10 |
| 16 | Opolskie | 2 457 | 156 | 75 | 57 | 24 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 8 | 8 | 0 | 0 | 1,5 | 4 |
| 18 | Podkarpackie | 295 | 34 | 17 | 6 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 4 |
| 20 | Podlaskie | 1 149 | 8 | 6 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | b.d. | 1 | 1 | 1 | 1 | od 1 do 8 | 2 |
| 22 | Pomorskie | 6 125 | 97 | 62 | 25 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6 | 9 |
| 24 | Śląskie | 2 757 | 166 | 44 | 39 | 85 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | b.d. | 5 | 5 | 5 | 5 | b.d. | 13 |
| 26 | Świętokrzyskie | 19 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 | 3 | 0 | 0 | 0 | 12 | 1 |
| 28 | Warm.-Mazurskie | 2 842 | 79 | 43 | 28 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | od 8 do 9 lat | 7 |
| 30 | Wielkopolskie | 458 | 13 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 12 |
| 32 | Zachodniopomorskie | 7 507 | 208 | 53 | 90 | 65 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 3 | 2 | 1 | 1 | od 10 do 11 lat | 14 |
| | OGÓLEM | 46 932 | 1 745 | 730 | 579 | 416 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 117 | 67 | 9 | 38 | 38 | 6,6 | 7,1 |

Zadania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach realizacji uprawnień zabużańskich

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie danych przekazywanych z rejestrów wojewódzkich, prowadzi rejestr centralny oraz jest dysponentem Funduszu Rekompensacyjnego, z którego finansowane są wypłaty świadczeń dla Zabużan.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji działa jako organ odwoławczy od decyzji i postanowień wydanych w sprawach potwierdzenia prawa do rekompensaty przez właściwych wojewodów.

Rozpatrywane na zasadach określonych ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. oraz Kodeksem postępowania administracyjnego *sprawy zabużańskie* są z natury rzeczy szczególnie skomplikowane. Celem postępowania jest ustalenie prawa do rekompensaty i jego wysokości za pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości, zaś na referencie prowadzącym sprawę ciąży obowiązek ustalenia stanów faktycznych i prawnych sprzed ponad 70 lat. Stopień komplikacji pod względem zarówno faktycznym, jak i prawnym tych spraw powoduje, iż pracownicy zajmujący się ich rozstrzyganiem zobowiązani są do wyjątkowo skrupulatnej analizy otrzymanych akt, które często obejmują kilka tomów zgromadzonych w ciągu wieloletniego postępowania.

Rocznie organ odwoławczy wydaje **ok. 450 decyzji** oraz **550 postanowień** dotyczących *spraw zabużańskich*. Pozostała korespondencja wychodząca z ministerstwa dotycząca m.in. skarg, wniosków, interpelacji, interwencji, rejestru centralnego, rejestrów wojewódzkich oraz wypłat rekompensat wynosi **ok. 1 500 pism**.

Spośród decyzji wydanych w sprawach o rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP wynikające z „ustawy zabużańskiej” z dnia 8 lipca 2005 r. decyzje potwierdzające ww. prawo stanowiły 55%, a odmawiające 45% wszystkich decyzji.

Jeśli strona postępowania uzna, że organ I instancji prowadzi to postępowanie zbyt wolno, naruszając przy tym określone w k.p.a. terminy do załatwienia sprawy może wnieść zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania przez właściwego wojewodę. Wspomniane zażalenie składa się za pośrednictwem organu prowadzącego sprawę natomiast ocena zażalenia należy do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji może złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty otrzymania decyzji albo postanowienia. W przypadkach, kiedy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji orzekał, jako organ I instancji, a strona jest niezadowolona z rozstrzygnięcia przysługuje jej wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest uprawniony do stosowania na wniosek lub z urzędu nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, tj. stwierdzenia nieważności decyzji, wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją administracyjną, instytucji uchylecia lub zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 154 i 155 k.p.a.).

Obecnie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonych jest ponad **200 spraw sądowo-administracyjnych** dotyczących roszczeń „zabużańskich”.

Ad 2b) Rozporządzenie wykonawcze w sprawie wzorów rejestrów wojewódzkich i rejestru centralnego

- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 grudnia 2005 r. w sprawie wzorów rejestrów zawierających dane dotyczące realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 248, poz. 2101 z późn. zm.) określa wzory rejestrów:
 - 1) wojewódzkiego - stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia,
 - 2) centralnego - stanowiący załącznik nr 2 do rozporządzenia, zawierających szczegółowe dane dotyczące realizacji prawa do rekompensaty.

W Systemie Informatycznym Rejestrów znajdują się m.in. następujące dane:

- dane sprawy (rodzaj sprawy, informacje o obsłudze sprawy),
- informacje o nieruchomości pozostawionej (miejsce położenia nieruchomości, jej wielkość i wartość),
- dane decyzji (dokumentu potwierdzającego prawo do rekompensaty),
- dane osobowe osób uprawnionych (m.in. imiona, nazwiska, nr PESEL, adresy zamieszkania, adresy korespondencyjne),
- wszelkie dokumenty urzędowe dotyczące sprawy (dowody z zeznań świadków, dokumenty I instancji, dokumenty II instancji, dokumenty sądów administracyjnych),
- dane dotyczące rekompensaty (forma realizacji prawa, wysokość wypłaty, dane nieruchomości za które rekompensata jest wypłacana).

Pracownicy UW na poziomie wojewódzkim wprowadzają do systemu ww. dane i po akceptacji przełożonego przekazują sprawy na poziom centralny znajdujący się w MSWiA. Pracownicy ministerstwa weryfikują dane pod względem ich kompletności i prawidłowości i raz w miesiącu przekazują zbiorczą listę składającą się z danych pochodzących ze wszystkich województw do BGK, który dokonuje wypłat rekompensat (w ok. 99% przelewem na rachunek bankowy wskazany przez osobę uprawnioną).

Zakres informacji umieszczanych w SIR przez pracowników UW wynika wprost z ustawy zabużańskiej, a ich szczegółowość wynika z faktu, iż system powinien jak najdokładniej odzwierciedlać informacje znajdujące się w dokumentach źródłowych potwierdzających prawo do rekompensaty. Tak dokładne dane pozwalają zminimalizować ryzyko różnego rodzaju błędów, pozwalają również na weryfikację oryginału decyzji, który przed wypłatą środków osoby uprawnione do rekompensaty muszą przedstawić w BGK.

Ad 2c) Umowa z BGK

Zgodnie z umową zawartą dnia 20 kwietnia 2006 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie powierzenia BGK wypłaty świadczeń pieniężnych, wynikających z realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej BGK dokonuje wypłat świadczeń pieniężnych na rzecz osób uprawnionych (tzw. Zabużan) ze środków Funduszu Rekompensacyjnego.

Wypłata rekompensat dokonywana jest w oparciu o opracowywany przez urzędy wojewódzkie rejestr osób uprawnionych, który jest sukcesywnie udostępniany BGK przez MSWiA.

Osoby uprawnione zobowiązane są do ujawnienia we właściwym urzędzie wojewódzkim wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty i podania numeru rachunku bankowego w przypadku wyboru świadczenia pieniężnego w formie przelewu bankowego. Każda osoba uprawniona, która wybierze świadczenie pieniężne jako formę realizacji prawa do rekompensaty i umieszczona zostanie w centralnym rejestrze osób uprawnionych jest listownie informowana przez BGK o trybie i terminie przekazania świadczenia pieniężnego. Rekompensaty wypłacane są w formie przelewów bankowych lub w formie gotówkowej w kasach oddziałów BGK.

Ad 3a) Wykonywanie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. w praktyce organów administracji rządowej:

Zespół pracowników

Przedmiotową materią obecnie zajmuje się **ok. 150 osób** w urzędach wojewódzkich, **27 osób** w MSWiA oraz **5 osób** w BGK.

Ad 3b) Wykonywanie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. w praktyce organów administracji:

System informatyczny

Od dnia uruchomienia ogólnokrajowego systemu informatycznego obsługującego rejestr centralny i rejestry wojewódzkie (SIR) możliwe jest szybkie

i sprawne przekazywanie do Banku Gospodarstwa Krajowego danych osób uprawnionych w tym samym miesiącu w którym dane te wpłynęły do rejestru centralnego. O kolejności przesyłania danych do BGK decydują wyłącznie terminy przekazywania przez urzędy wojewódzkie kompletnych i prawidłowych danych do rejestru centralnego. Wdrożenie systemu pozwoliło na zwielokrotnienie liczby danych osób uprawnionych przekazywanych do BGK i tym samym na znaczne przyspieszenie tempa wypłat rekompensat.

SIR został zaprojektowany w oparciu o podstawy prawne wymienione w pkt. 2 w sposób, który minimalizuje możliwość popełnienia błędu podczas wprowadzania danych i zapewnia maksymalnie sprawne ich przekazywanie. W ramach ww. systemu rejestr wojewódzki został podzielony na poziom wprowadzającego i akceptującego, oznacza to, że jeden pracownik dokonuje wprowadzenia danych z decyzji, a drugi ich sprawdzenia. Urząd Wojewódzki akceptując i przekazując dane na poziom centralny SIR potwierdza ich zgodność z oryginałem decyzji. Kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprowadzają się do nadzorowania SIR w obszarze administracyjno-technicznym, weryfikacji spraw pod względem kompletności zawartych w nich danych oraz prawidłowości wyliczonych wartości. Celem powyższych czynności jest przede wszystkim kontrola wysokości kwot przyznanych rekompensat, aby były one zgodne z udziałem spadkowym po właścicielu nieruchomości pozostawionej i sumarycznie nie przekroczyły ustalonej ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wysokości rekompensaty w postaci 20% wartości nieruchomości pozostawionej. Jednocześnie MSWiA sprawdza wartość nieruchomości przypadającej na uprawnionego na podstawie udziałów w masie spadkowej po właścicielu i weryfikuje ich przyporządkowanie. Sprawy zawierające błędy są odsyłane do urzędów wojewódzkich celem naniesienia koniecznych poprawek. Kompleksowo opisany podział kontroli danych na poziomie wojewódzkim i centralnym umożliwia sprawne realizowanie procesu wypłat rekompensat przy jednoczesnym maksymalnym wyeliminowaniu wszelkich zagrożeń. Równocześnie celem rejestru centralnego jest konsolidacja danych osób uprawnionych i scalenie ich w zbiorczą listę przesyłaną raz w miesiącu do Banku Gospodarstwa Krajowego. W ramach procesu kontroli, BGK przed wypłatą dokonuje weryfikacji danych z listy przekazanej przez MSWiA z oryginałami decyzji otrzymanymi od osób uprawnionych. Realizacja zadań w obszarze obsługi SIR jest elementem całościowego procesu, w którym kluczową rolę odgrywa wojewoda jako wprowadzający dane i odpowiadający za ich prawidłowość oraz BGK, który je dodatkowo weryfikuje w momencie realizacji wypłaty.

Ad 3c) Wykonywanie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.

Fundusze

Wyplata rekompensat jest finansowana ze srodkow zgromadzonych na rachunku Funduszu Rekompensacyjnego, ktorego dysponentem jest MSWiA. Fundusz ten funkcjonuje na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytulu pozostawienia nieruchomosci poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 16. 1. Tworzy sie państwowy fundusz celowy pod nazwą „Fundusz Rekompensacyjny”, z ktorego sa finansowane wypłaty świadczenia pieniężnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2, oraz obsługa wypłat tych świadczeń. Dysponentem Funduszu Rekompensacyjnego jest minister właściwy do spraw administracji publicznej.

2. Przychodami Funduszu Rekompensacyjnego są:

1) wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z ich częściami składowymi, realizowanej w trybach przetargowych, o których mowa w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 1491), o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 000 ha [...]

Fundusz jest zasilany z części przychodów Agencji Nieruchomości Rolnych, pochodzących ze sprzedaży oraz dzierżawy nieruchomości rolnych będących w zasobie ANR (w latach 2006–2017 r. przeznaczano na ten cel od 10% do 70% przychodów ANR liczonych od powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach i uzyskanej w przetargach średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu).

Wypłaty świadczeń zabużańskich realizowane są w oparciu o ww. ustawę, która jest wynikiem kompromisu pomiędzy oczekiwaniami zabużańskimi, a możliwościami finansowymi państwa polskiego.

Zgodnie z art. 16 ustawy, w przypadku niewystarczających wpływów ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Skarbu Państwa, Fundusz Rekompensacyjny otrzyma środki w ramach pożyczki z budżetu państwa, a w przypadku wyczerpania dotychczasowych źródeł finansowania budżetu państwa, może umorzyć ww. pożyczki. Oznacza to, że finansowanie Funduszu zostałyby w dużej części lub nawet w całości przesunięte na budżet państwa.

Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacił z Funduszu Rekompensacyjnego od początku prowadzenia wypłat do końca kwietnia 2017 r. ogółem **68 020** rekompensat na kwotę **4 149 778 580,66 zł**. Średnia wysokość wypłaconej rekompensaty wynosi **61 008 zł**.

Ad 3d) Wykonywanie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. w praktyce organów administracji:

Comiesięczne komunikaty z wykonywania ustawy

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji publikuje komunikaty miesięczne zawierające informacje o danych przesłanych do Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wypłaconych rekompensatach.

KOMUNIKAT nr 5/2017 z dnia 9 maja 2017 r.

w sprawie wypłat rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uprzejmie informuje, że w dniu 27 kwietnia 2017 r. przekazało do Banku Gospodarstwa Krajowego dane osób uprawnionych do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, umożliwiające wypłatę w maju 2017 r. **275** rekompensat na łączną kwotę **17 692 706,58 zł.**

Z poszczególnych urzędów wojewódzkich przesłano do MSWiA następującą liczbę nowych pozycji rejestrowych, stanowiących komplet danych niezbędnych do wypłaty rekompensaty na rzecz osoby uprawnionej:

1. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu - 72
2. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie - 15
3. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim - 7
4. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi - 10
5. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie - 11
6. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie - 30
7. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu - 28
8. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie - 4
9. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku - 12
10. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach - 13
11. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie - 13
12. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu - 6
13. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie - 54

Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacił z Funduszu Rekompensacyjnego od początku prowadzenia wypłat do końca kwietnia 2017 r. ogółem **68 020** rekompensat na kwotę **4 149 778 580,66 zł.**

W 2017 r. wypłacono łącznie **1090** rekompensat na kwotę **76 518 265,84 zł.**

Załącznik 1

Dane teleadresowe urzędów wojewódzkich właściwych w zakresie ww. ustawy, w celu ułatwienia osobom zainteresowanym dostępu do informacji w kwestii realizacji uprawnień z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

| Lp. | Województwo | Adres urzędu | Nazwa Wydziału nr telefonu do Sekretariatu | Nazwa i nr telefonu Komórek do spraw zabużańskich | Nr faxu do Sekretariatu Wydziału |
|-----|--------------------|---|---|--|----------------------------------|
| 1. | Dolnośląskie | Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu Plac Powstańców Warszawy 1 50-153 Wrocław | Wydział Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska (071) 340 60 12 | Oddział Mienia Zabużańskiego (071) 340 63 56 | (071) 340 68 79 |
| 2. | Kujawsko-Pomorskie | Kujawsko - Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy ul. Jagiellońska 3 85-950 Bydgoszcz | Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości (052) 349 77 50 | Oddział Rekompensat za Mienie Pozostawione poza granicami RP (052) 349 77 45 | (052) 349 77 52 |
| 3. | Lubelskie | Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie ul. Spokojna 4 20-914 Lublin | Wydział Geodezji, Nieruchomości i Rolnictwa (081) 742 43 75 (081) 742 42 08 | Oddział Skarbu Państwa i Gospodarki Nieruchomościami (081) 742 42 86 | (081) 742 44 06 |
| 4. | Lubuskie | Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim ul. Jagiellończyka 8 66-400 Gorzów Wielkopolski | Wydział Gospodarki Nieruchomościami (095) 711 54 43 (095) 711 53 60 | Oddział Mienia Zabużańskiego (095) 711 55 70 | (095) 711 53 60 |
| 5. | Łódzkie | Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi ul. Piotrkowska 104 90-926 Łódź | Wydział Gospodarki Nieruchomościami (042) 664 18 00 (042) 664 18 03 | Oddział Wywłaszczeń i Odszkodowań (042) 664 18 28 | (042) 664 18 04 |

| | | | | | |
|-----|----------------|---|--|--|-----------------|
| 6. | Małopolskie | Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie ul. Basztowa 22 31-156 Kraków | Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości (012) 392 14 32 | Oddział Rekompensat (012) 392 13 66 | (012) 392 13 57 |
| 7. | Mazowieckie | Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie Plac Bankowy 3/5 00-950 Warszawa | Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości (022) 695 60 29 | Oddział Rekompensat (22) 695 62 56 | (022) 620 08 21 |
| 8. | Opolskie | Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu ul. Piastowska 14 45-082 Opole | Wydział Infrastruktury i Nieruchomości (077) 452 49 00 | Oddział Gospodarki Nieruchomościami i Mienia Zabuzńskiego (077) 452 44 59 | (77) 441 52 73 |
| 9. | Podkarpackie | Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie ul. Grunwaldzka 15 35-959 Rzeszów | Wydział Nieruchomości (017) 867 19 19 | Oddział Nieruchomości Rolnych i Mienia Zabuzńskiego (017) 867 13 26 | (017) 867 19 68 |
| 10. | Podlaskie | Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku ul. Mickiewicza 3 15-213 Białystok | Wydział Nieruchomości i Geodezji (085) 743 93 52 | Oddział Gospodarki Nieruchomościami (085) 743 95 82 | (085) 743 93 79 |
| 11. | Pomorskie | Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku ul. Okopowa 21/27 80-810 Gdańsk | Wydział Nieruchomości Skarbu Państwa (058) 307 75 08 | Oddział Rekompensat za Mienie Pozostawione poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej (058) 307 74 37 | (058) 305 89 67 |
| 12. | Śląskie | Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach ul. Jagiellońska 25 40-032 Katowice | Wydział Nadzoru Właścicielskiego (032) 207 74 08 | Oddział Mienia Zabuzńskiego (032) 207 74 05 | (032) 207 74 30 |
| 13. | Świętokrzyskie | Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach Al. IX Wieków Kielc 3 25-516 Kielce | Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości (041) 342 18 76 (041) 342 14 22 | Oddział Komunalizacji i Rewindykacji Mienia (041) 342 18 01 | (041) 342 13 66 |

| | | | | | |
|-----|-----------------------|---|--|---|-----------------|
| 14. | Warmińsko - Mazurskie | Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olszynie Al. J. Piłsudskiego 7/9 10-575 Olsztyn | Wydział Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa (089) 523 25 61 | Oddział Rekompensat (089) 523 24 97 | (089) 523 25 62 |
| 15. | Wielkopolskie | Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu Al. Niepodległości 16/18 61-713 Poznań | Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości (061) 854 12 33 (061) 853 28 73 | Oddział Gospodarki Gruntami Rolnymi i Rewindykacji (061) 854 16 95 | (061) 854 15 81 |
| 16. | Zachodnio - pomorskie | Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie Wały Chrobrego 4 70-502 Szczecin | Wydział Gospodarki Nieruchomościami (091) 43036 93 | Oddział Komunalizacji Mienia i Rekompensat (091) 430 36 41 | (091) 434 53 62 |

Załącznik 2

Wyciąg z dokumentu sporządzonego w 2005 r. w celu przedłożenia pod obrady Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej – Propozycja do programu działań Rządu dotycząca Zabuzan

Obszar:

Rekompensaty dla Zabuzan

Kierunki działań:

Wykonanie środków ogólnych zawartych w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 września 2005 r. w sprawie *Broniowski p. Polsce* poprzez realizację ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w tym celu należy:

1. rozpatrzyć do końca 2006 r. w trybie priorytetowym 50 wyselekcjonowanych skarg zabużańskich,
2. przystąpić do realizacji wniosków składanych przez Zabuzan do właściwych wojewodów w trybie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, dalej „ustawa zabużańska”, w tym celu należy:
 - a) dokonać rozstrzygnięcia przetargu na budowę centralnego rejestru wniosków zabużańskich,
 - b) do końca 2006 r. wdrożyć w urzędach wojewódzkich elektroniczny system rejestracji wniosków zabużańskich,
 - c) zapewnić w budżecie na 2007 r. kwotę na realizację ustawy zabużańskiej,
 - d) stworzyć 72 etaty w administracji publicznej (w tym 6 w Ministerstwie Skarbu Państwa, które wykonuje ustawę zabużańską oraz łącznie 66 etatów w urzędach wojewódzkich proporcjonalnie do zapotrzebowania zgłaszanego przez wojewodów oraz liczby rozpatrywanych przez nich wniosków) zgodnie z uzasadnieniem do ustawy zabużańskiej,
 - e) zapewnić środki na utworzenie stanowisk pracy dla nowozatrudnionych pracowników oraz zakup odpowiedniego sprzętu i oprogramowania,
 - f) zagwarantować środki na przygotowywanie przez urzędy wojewódzkie wycen wartości pozostawionych na wschodzie nieruchomości,

- g) zorganizować w styczniu 2007 r. szkolenie dla przedstawicieli urzędów wojewódzkich, na którym zostaną omówione zagadnienia prawne dotyczące wykonywania ustawy zabużańskiej oraz kwestie organizacyjno-techniczne; szkolenie zorganizuje Ministerstwo Skarbu Państwa, tj. resort wykonujący ustawę zabużańską przy wsparciu merytorycznym Ministerstwa Budownictwa,
- h) upowszechniać wśród wojewodów orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w precedensowych sprawach zabużańskich,
- i) upowszechniać wśród sądów powszechnych treść wyroku z dnia 28 września 2005 r. w sprawie *Broniowski p. Polsce* w części dotyczącej dochodzenia przed sądami powszechnymi szkód niematerialnych na podstawie art. 448 wraz z art. 23 Kodeksu cywilnego.

Ministrowie odpowiedzialni:

Minister Skarbu Państwa przy wsparciu merytorycznym Ministra Budownictwa oraz pomocy ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nadzoruje działalność wojewodów.

Ministerstwo Sprawiedliwości obejmie nadzorem wszelkie postępowania, jakie mogą toczyć się w sprawach zabużańskich przed sądami powszechnymi, a dotyczyć dochodzenia słusznego zadośćuczynienia za szkodę moralną na podstawie art. 448 k.c. w związku z art. 23 k.c. (ten środek prawny został zaakceptowany przez Trybunał w wyroku w sprawie *Broniowski p. Polsce*, wyrok z dnia 28 września 2005 r.), tak by ewentualne pozwy nie zostały odrzucone. Stwierdzenie braku drogi sądowej dla rozpatrzenia powództw o szkodę moralną stanowiłoby, bowiem naruszenie środków ogólnych, do których realizacji Polska zobowiązała się w ww. wyroku.

Uzasadnienie:

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku pilotażowym z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski p. Polsce* wezwał Polskę do podjęcia środków o charakterze ogólnym, które usuwałyby systemowe nieprawidłowości związane z niemożliwością realizacji tzw. uprawnień zabużańskich mających swe podstawy w układach republikańskich. Konieczność podjęcia przez Polskę działań systemowych została powtórzona w wyroku z dnia 28 września 2005 r. zatwierdzającym ugodę w sprawie *Broniowski p. Polsce*. W celu realizacji postanowień pierwszego wyroku Rząd podjął działania na rzecz uchwalenia ustawy, która regulowałaby całościowo problem rekompensaty za mienie zabużańskie. Dnia 8 lipca 2005 r. została uchwalona przez Sejm ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, która uwzględnia

nie tylko wnioski zawarte w wyroku Trybunału w Strasburgu, ale także postulaty płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. Na podstawie ww. ustawy zostały wydane dwa rozporządzenia wykonawcze: rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 grudnia 2005 r. w sprawie wzorów rejestrów zawierających dane dotyczące realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej polskiej oraz rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Rekompensacyjnego. Mimo istnienia podstaw prawnych do realizacji prawa do rekompensaty ustawa zabużańska pozostaje jednak niezrealizowana z powodu braku odpowiedniej infrastruktury informatycznej, która pozwalałaby na ewidencjonowanie wniosków składanych przez Zabuzan. Istnieje poważna obawa, iż w przypadku braku niezwłocznej realizacji ustawy zabużańskiej Europejski Trybunał Praw Człowieka przystąpi do wydawania wyroków w kolejnych sprawach zabużańskich, które zarejestrowane są w Kancelarii Trybunału. Jest niemal pewne, iż w przypadku braku realizacji 50 wyselekcjonowanych skarg zabużańskich do końca 2006 r. Trybunał rozpocznie wydawanie niekorzystnych dla Polski wyroków. Należy wskazać, iż Trybunał będzie mógł dokonywać zasądzenia 100% wartości mienia pozostawionego na wschodzie przez Zabuzan, a nie zaś jedynie 20% wartości mienia, jak to przewiduje ustawa zabużańska. Dodatkowo wyroki przyznawały będą Zabuzanom także zadośćuczynienie za doznaną krzywdę moralną. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy niezwłocznie rozpocząć proces wypłaty rekompensat dla Zabuzan.

Załącznik 3

Wyciąg z dokumentu sporządzonego w grudniu 2005 r. pt. **Przegląd metod pracy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - grudzień 2005 r.**

Autorzy:

Lord Woolf⁴, Michael McKenzie CB QC, Peter MacMahon, Dr Colm O’Cinneide, Laura Clarke

Niniejszy przegląd przeprowadzono na prośbę Sekretarza Generalnego Rady Europy oraz Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Zakres przeglądu:

- Rozważenie działań, które Prezes, sędziowie i personel Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mogliby podjąć w celu zapewnienia jak najskuteczniejszej i najbardziej wydajnej realizacji bieżących i prognozowanych zadań, oraz sformułowanie odpowiednich zaleceń dla Sekretarza Generalnego Rady Europy oraz Prezesa Trybunału.

- Wraz z moim zespołem chciałbym podziękować za otwartość, życzliwość i chęć pomocy sędziom, prawnikom i pracownikom Trybunału, którzy ułatwili nam przeprowadzenie przeglądu i zapewnili dobrą atmosferę w trakcie jego realizacji.

The Right Honourable The Lord Woolf

⁴ Harry Kenneth Woolf, Baron Woolf CH PC FBA (born 2 May 1933), was Master of the Rolls from 1996 until 2000 and Lord Chief Justice of England and Wales from 2000 until 2005. The Constitutional Reform Act 2005 made him the first Lord Chief Justice to be President of the Courts of England and Wales.

Podsumowanie

Europejski Trybunał Praw Człowieka boryka się z coraz większym obciążeniem pracą. W zeszłym roku wpłynęło 44 100 nowych skarg, a liczba spraw toczących się przed Trybunałem – aktualnie 82 100 – do 2010 r. ma według prognoz wzrosnąć do 250 000.

Aby uniknąć przeciążenia Trybunału, należy zatem niewątpliwie podjąć działania w perspektywie krótkoterminowej. Celem niniejszego przeglądu jest zaproponowanie możliwych działań administracyjnych, które bez konieczności zmiany Konwencji umożliwią Trybunałowi realizację aktualnych i prognozowanych zadań do czasu przeprowadzenia poważniejszej reformy.

Mechanizm wyroku pilotażowego

Trybunał tradycyjnie bazuje raczej na szczegółach każdej sprawy niż na kluczowych (i często powtarzających się) zagadnieniach związanych z prawami człowieka. Jednak *sprawa Broniowski p. Polsce* (w której skarżący zarzucał, że jego prawo do ekwiwalentu za mienie zabużańskie nie zostało zrealizowane) była **początkiem nowego podejścia Trybunału do powtarzających się spraw**. Trybunał stwierdził, że zaniechanie ustanowienia przez państwo skutecznego mechanizmu realizacji „prawa zaliczania” osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie stanowiło naruszenie prawa własności (artykuł 1 Protokołu nr 1) nie tylko wobec skarżącego, ale całej grupy osób.

Trybunał stwierdził wyraźnie, że w trakcie wykonywania wyroku wymagane są środki ogólne na szczeblu krajowym, oraz że środki takie muszą uwzględniać wysoką liczbę zainteresowanych osób oraz korygować wadę systemową leżącą u podstaw stwierdzenia przez Trybunał naruszenia Konwencji.

Ten ważny wyrok określono mianem wyroku pilotażowego, zaś jego celem miało być zachęcenie danego państwa do zajęcia się problemem na szczeblu krajowym oraz sprawienie, aby Trybunał nie musiał rozpatrywać wszystkich kolejnych spraw, których przedmiotem była ta sama kwestia. „Do czasu wprowadzenia w życie stosownych środków o charakterze ogólnym” Trybunał odroczył rozpatrywanie podobnych skarg.

Po zawarciu porozumienia ugodowego pomiędzy stronami sprawa została skreślona z listy spraw Trybunału. Oczekuje się, że wkrótce będzie istniała możliwość odsyłania wszystkich powtarzających się spraw do rozwiązania w Polsce.

Mechanizm wyroku pilotażowego ma zasadnicze znaczenie przy postępowaniu z powtarzającymi się sprawami. W pełni go popieram i zachęcam

Trybunał do wykorzystania tego sukcesu i identyfikowania sytuacji, w których wadę systemową lub strukturalną w krajowym systemie prawnym można wyeliminować poprzez odwołania do wyroku pilotażowego. Wszelkie sprawy, które są potencjalnymi kandydatami do wyroku pilotażowego, powinny mieć priorytet wśród pozostałych skarg złożonych do Trybunału, zaś sprawy o podobnym charakterze należy zawiesić do chwili rozstrzygnięcia takiej sprawy. Według słów sędziego Bratzy, „kreatywne wykorzystywanie wyroków pilotażowych wielce przyczyniłby się do zredukowania obciążenia Trybunału.”

Zalecenia

Główne zalecenia z przeglądu są następujące:

[...]

4) **Trybunał powinien wydawać więcej wyroków pilotażowych**, a następne w trybie doraźnym rozpatrywać powtarzające się sprawy. Priorytet powinny mieć sprawy będące kandydatami do wyroku pilotażowego, zaś sprawy o podobnym charakterze należy zawiesić do chwili rozstrzygnięcia takiej sprawy.

Nieproporcjonalnie dużo czasu zabiera sędziom kwestia wysokości zasądzanego zadośćuczynienia. **Trybunał powinien zatem ustanowić „komórkę organizacyjną ds. art. 41”, która przedstawiałaby wytyczne co do kwot zadośćuczynienia.** Tam, gdzie to możliwe, kwestie dotyczące zadośćuczynienia powinny być kierowane do rozstrzygnięcia przez sądy krajowe.

Podsumowanie [s. 47-48 raportu]

Pierwszym priorytetem Trybunału powinno być terminowe rozstrzygnięcie dopuszczalnych spraw rodzących nowe lub istotne w świetle Konwencji kwestie. Biorąc ten priorytet pod uwagę, ważne jest, aby Trybunał zajmował się możliwie najsprawniej powtarzającymi się sprawami. Moim zdaniem istnieje również miejsce na większe wykorzystywanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów w dopuszczalnych sprawach. **Zalecam:**

- 1) aby Trybunał wykorzystywał sukces wyroku pilotażowego w sprawie *Broniowski* oraz aby w większym stopniu korzystał z mechanizmu wyroku pilotażowego;
- 2) pilne utworzenie proponowanej „komórki organizacyjnej ds. art. 41” w Kancelarii Trybunału;
- 3) aby Trybunał publikował wytyczne co do wysokości zadośćuczynienia;
- 4) aby Rada Europy i Trybunał propagowały większe wykorzystywanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów; oraz
- 5) aby Trybunał ustanowił specjalistyczną komórkę organizacyjną ds. polubownego rozstrzygnięcia spraw w Kancelarii Trybunału.

W ramach struktury organizacyjnej MSWiA sprawami zabużańskimi zajmuje się:

Departament Administracji Publicznej

Dyrektor: Grzegorz Ziomek

Zastępca dyrektora: Marcin Mazuryk

Zastępca dyrektora: Andrzej Trzęsiara
(tel. 022 695 87 35, fax 022 695 88 83)



DR KRZYSZTOF MASŁO

Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej
w Ministerstwie Sprawiedliwości, prokurator

Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie środków generalnych - najważniejsze wyzwania w zakresie wymiaru sprawiedliwości

Szanowni Państwo,

Przede wszystkim chciałby podziękować organizatorom za zaproszenie mnie jako prelegenta. Problematyka skutków, jakie w sferze wewnątrz krajowej wywołuje wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzający naruszenie przez państwo zobowiązań wynikających z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest zagadnieniem dość skomplikowanym. Decyduje o tym, po pierwsze, prawnomiędzynarodowy charakter odpowiedzialności wynikający z EKPC, a po drugie, bardzo szczelna formuła art. 46 Konwencji, który określa moc obowiązującą wyroków Trybunału i reguluje tryb postępowania wykonawczego. Ponadto, o tym skomplikowanym charakterze skutków, jakie wyrok wywołuje w sferze wewnętrznej w państwie naruszającym EKPC, decyduje także to, że bardzo często naruszenie Konwencji wiąże się z działalnością organów wymiaru sprawiedliwości. I w tym kontekście szczególna rola przypada tzw. środkom generalnym, które państwo powinno podjąć celem zapobieżenia ewentualnym, przyszłym naruszeniom praw człowieka. Poprzez środki generalne państwo może w różnorodny sposób oddziaływać na wymiar sprawiedliwości. Oczywiście, nie sposób omówić wszystkie wyzwania, jakie w ciągu 24 lat od związania się przez Polskę Konwencją stanęły przed polskim wymiarem sprawiedliwości w związku z implementacją wyroków ETPC. Tytułem przykładu chciałby wskazać wielokrotnie dzisiaj poruszaną kwestię odszkodowań za mienie zabużańskie, kwestię organu stosującego tymczasowe aresztowanie w postępowaniu przygotowawczym, bardziej

współczesny problem przeludnienia w zakładach karnych oraz dochodzenia przez więźniów roszczeń związanych z przeludnieniem, jak też problematykę penalizacji zniesławienia i kar orzeczonych wobec dziennikarzy czy też problematykę ukarania karą porządkową przez sąd w czasie posiedzenia i trybu zaskarżania tego orzeczenia.

W moim wystąpieniu chciałbym skupić się na aktualnych problemach, które pozostają jeszcze na etapie wykonywania, to jest: 1) wykonanie wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski p. Polsce*¹ oraz sprawę *Grabowski p. Polsce*² (dotycząca stosowania środków poprawczych wobec nieletnich w oparciu o art. 27 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich) i sprawę *Frasik p. Polsce*³ (związaną ze zgodą na zawarcie związku małżeńskiego w zakładzie karnym).

Zanim jedna przejdę do konkretnych wyzwań związanych ze środkami generalnymi podjętymi w wykonywaniu wyroków w tych trzech sprawach, chciałby omówić kilka ogólnych, prawnomiędzynarodowych aspektów dotyczących odpowiedzialności Polski za naruszenie Konwencji oraz implementacji wyroków Trybunału w zakresie środków generalnych. Te prawnomiędzynarodowe zagadnienia implikują bowiem sposób wykonania przez Polskę wyroków Trybunału na poziomie środków generalnych.

Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest traktatem międzynarodowym, który chroni prawa człowieka w wymiarze europejskim. Poprzez Konwencję prawo międzynarodowe na szeroką skalę wkracza w relacje między osoby podlegające jurysdykcji państw (zwłaszcza obywateli) a władze państwowe, chroniąc te osoby przed arbitralnością i samowolą władzy i przyznając tym jednostkom egzekwowalne na poziomie międzynarodowym prawa podmiotowe. Podmiotem zobowiązanym z Konwencji jest natomiast państwo, które za naruszenie praw człowieka wymienionych w Konwencji ponosi odpowiedzialność międzynarodową. ETPC w swoim orzecznictwie odwołuje się do klasycznej reguły odpowiedzialności międzynarodowej wyrażonej jeszcze w 1928 r. przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie *Fabryki Chorzowskiej*. STSM stwierdził w tym wyroku, że „jest zasadą prawa międzynarodowego, a nawet szerzej, ogólną koncepcją prawa, że każde naruszenie jego zobowiązań pociąga za sobą konieczność reparacji [...] reparacja jest nieodłącznym

¹ Sprawa *Rutkowski i Inni p. Polsce*, skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11, Trybunał (Czwarta Sekcja), Wyrok (rozstrzygnięcie i zasądzenie), Strasburg, 7 lipca 2015 r.

² Sprawa *Grabowski p. Polsce*, skarga nr 57722/12, wyrok, Strasburg, 30 czerwca 2015 r.

³ Sprawa *Frasik p. Polsce*, skarga nr 22933/02, wyrok, Strasburg, 5 stycznia 2010 r.

następstwem naruszenia zobowiązania konwencyjnego i nie ma nawet potrzeby, aby o obowiązku tym stanowiła sama konwencja [...]”⁴. Dalej Trybunał stwierdził, że „zasadą fundamentalną jest, iż reparacja powinna, na ile to możliwe, prowadzić do usunięcia wszystkich następstw niedozwolonego działania i przywrócić stan, który prawdopodobnie by istniał, gdyby odnośne działanie nie zostało dokonane”.

Chciałbym podkreślić, że ETPC nie poprzestaje tylko na formalnym przypisaniu państwu odpowiedzialności międzynarodowej, zasądzeniu odszkodowania czy obowiązku *restitutio in integrum* w konkretnej sprawie skarżącego. Art. 1 EKPC zobowiązuje każde państwo do zapewnienia każdemu człowiekowi podlegającemu jego jurysdykcji praw i wolności określonych w Konwencji. Zatem obowiązek zapewnienia jednostce praw i wolności oznacza konieczność podjęcia przez państwo takich środków, które spowodują, że prawa i wolności będą chronione na poziomie krajowym efektywnie i rzeczywiście, a nie pozornie czy iluzorycznie. Oczywiście, Konwencja nie określa tego, co należy rozumieć pod pojęciem „zapewnia”, użytym w art. 1. To zapewnienie dotyczy konkretnych praw i wolności uznanych w Konwencji. Z bogatego orzecznictwa ETPC wynika, że ten obowiązek zapewnienia jest obowiązkiem negatywnym, a więc jest to obowiązek powstrzymania się od naruszania praw człowieka, jak i obowiązkiem pozytywnym – obowiązkiem działania na rzecz praw człowieka. W konsekwencji dla pełnego wykonania wyroku stwierdzającego naruszenie EKPC niezbędne jest podjęcie wszystkich środków prawnych, koniecznych do wykonania Konwencji. Ten obowiązek podjęcia wszystkich środków prawnych w szczególności może domagać się podjęcia środków legislacyjnych, gdy źródłem naruszenia praw człowieka była ustawa, lub doprowadzenia do zmiany praktyki organów wymiaru sprawiedliwości.

Dopełnieniem art. 1 EKPC jest art. 46 Konwencji, który określa moc obowiązującą wyroku sądu międzynarodowego, jakim jest Trybunał, oraz tryb wykonywania wyroku. Naturę i istotę zobowiązania wynikającego z art. 46 ETPC wyjaśnił Trybunał jeszcze w 1995 r. w wyroku odszkodowawczym w sprawie *Papamichalopoulos*⁵. Jedynie zaznaczę, że ETPC, odwołując się do orzeczenia STSM z 1928 r. w sprawie fabryki chorzowskiej, stwierdził, że naruszenie przez państwo Konwencji pociąga za sobą obowiązek położenia kresu dalszym naruszeniom oraz usunięcia skutków tego naruszenia, tak aby przywrócić sytuację istniejącą przed naruszeniem, przy czym, co

⁴ Sprawa *Fabryki Chorzowskiej* (żądanie odszkodowania) (jurysdykcja), 13 września 1928 r., w sprawie *Fabryki Chorzowskiej* (żądanie odszkodowania) (rozstrzygnięcie co do meritum), Wydawnictwa Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, Seria A, Nr 9.

⁵ Sprawa *Papamichalopoulos i Inni p. Grecji* (art. 50), skraga nr 14556/89, wyrok, Strasburg, 31 października 1995 r., A330-B.

do zasady, wybór metody i środków prowadzących do wykonania wyroku pozostawiony jest zainteresowanemu państwu. W świetle tego wyroku pozwane państwo ma więc pozostawioną wolną rękę co do wyboru środków, jakie posłużą mu do zwolnienia się z ciężącego na nim prawnego obowiązku wykonania wyroku pod warunkiem, że wybrane środki będą zgodne z konkluzjami wynikającymi z orzeczenia Trybunału.

W oparciu o art. 46 EKPC państwo powinno podjąć działania w celu wykonania wyroku. Brzmienie Konwencji oraz praktyka orzecznicza nie pozwalają na ograniczenie tego obowiązku tylko do podjęcia środków indywidualnych w postaci zakończenia naruszenia czy wypłacenia odszkodowania. W istocie niejednokrotnie sprawa indywidualnego skarżącego może wywoływać potrzebę zmian ogólnych, a więc podjęcia środków generalnych. Środki generalne podejmowane przez państwo w celu wykonania wyroku ETPC nie tworzą jednolitej grupy zmian, do których przeprowadzenia zobowiązane jest państwo pozwane. Zależą przede wszystkim od źródła naruszenia praw podmiotowych. Jeżeli naruszenie praw podmiotowych wynika z brzmienia przepisu ustawy krajowej lub leżącego po stronie prawodawcy zaniechania realizacji pozytywnych obowiązków, doprowadzenie krajowego porządku prawnego do stanu zgodnego z konwencyjnym standardem ochrony powinno dokonać się w następstwie zmian prawodawczych. Jeżeli natomiast naruszenie wynika z utrwalonej i powtarzalnej praktyki stosowania prawa krajowego, dla zapobieżenia kolejnym naruszeniom wystarcza zmiana praktyki stosowania obowiązującego prawa. W praktyce orzeczniczej Trybunału dominują sprawy, w których oba te środki generalne przeplatają. Rzadko kiedy orzeczenia Trybunału wymagają, albo tylko zmian legislacyjnych, albo tylko zmian w zakresie praktyki stosowania obowiązującego prawa.

Przechodząc do pierwszej ze spraw, którą chciałbym omówić, czyli do sprawy *Rutkowskiego p. Polsce*, jest to kolejny wyrok pilotażowy wydany przeciwko Polsce. W wyroku tym ETPC wskazał na istnienie problemu o charakterze systemowym dotyczącego przewlekłości postępowania oraz skuteczności skargi na przewlekłość postępowania z ustawy z 2004 r. Zagadnienie przewlekłości postępowania nie jest tematem nowym, jeżeli chodzi o polskie sprawy w Strasburgu. Zagadnienie to było już przedmiotem orzecznictwa strasburskiego w sprawie *Kudła p. Polsce*. W wyniku wyroku w sprawie *Kudła* przyjęto w 2004 r. ustawę o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Następnie w 2009 r. dokonano nowelizacji i zmiany tytułu ustawy. Nowelizacja m.in.:

1. objęła prawem do skargi także postępowanie przygotowawcze;
2. zmieniła kryteria oceny, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania.

Zadaniem wspomnianej ustawy było umożliwienie wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przed sądami polskimi w czasie trwania postępowania. Trybunał, dokonując analizy ustawy, uznał ją za skuteczną dla celów ochrony praw przewidzianych w EKPC. Potwierdził to w decyzjach w sprawach *Charzyński p. Polsce*, *Ratajczyk p. Polsce* i *Krasucki p. Polsce*. Mimo to przed Trybunałem coraz częściej zaczęły pojawiać się skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami polskimi.

Pierwszym problemem, jaki zdiagnozował ETPC w wyroku w sprawie *Rutkowskiego* było istnienie w Polsce systemowego problemu przewlekłości postępowania. ETPC stwierdził, że problem strukturalny ma charakter wieloaspektowy. Wśród tych problemów, które wpływają na przewlekłość postępowania, Trybunał wskazał: niewystarczającą liczbę sędziów, pomieszczeń sądowych, złożoność procedur, luki proceduralne, które umożliwiają niezasadne odroczenia, słabe zarządzanie sprawami, czy w końcu ograniczenia budżetowe. W konsekwencji Trybunał uznał, że zidentyfikowany problem systemowy wymaga podjęcia przez państwo wszechstronnych działań legislacyjnych i administracyjnych na dużą skalę. Trybunał jednak nie wskazał Polsce środków, które powinny zostać podjęte, pozostawiając to Komitetowi Ministrów.

W wyroku w sprawie *Rutkowskiego* pojawiła się jeszcze kwestia naruszenia art. 13 i istnienia problemu strukturalnego dotyczącego funkcjonowania w oparciu o ustawę z 2004 r. skargi na przewlekłość postępowania. Z dezaprobatą ETPC spotkała się przede wszystkim praktyka sądów polegająca na ograniczaniu oceny stanu przewlekłości do tej fazy danego postępowania, w której składana jest skarga na przewlekłość (tzw. fragmentaryzacja badania przewlekłości). W orzecznictwie sądowym ukształtował się bowiem pogląd, że ustawy z 2004 r. nie stosuje się do stanów przewlekłości powstałych przed jej wejściem w życie, a więc przed dniem 17 września 2004 r.⁶ Ponadto, ETPC zarzucił Polsce praktykę ograniczania rozpoznawania skarg na przewlekłość jedynie do aktualnego etapu postępowania (np. postępowania jedynie w danej instancji).

ETPC zauważył też, że w praktyce organów wymiaru sprawiedliwości nie jest realizowana kompensacyjna funkcja skargi i mimo zmiany w 2009 r. ustawy o skardze wysokość sum pieniężnych przyznawanych przez sądy z tytułu przewlekłości jest w praktyce zbyt niska, gdyż średnio oscyluje ona wokół dolnej granicy ustawowej kwoty (2.000 zł). Tymczasem to w pierwszej kolejności na sądach polskich ciąży obowiązek przyznania słusznej i adekwatnej do okoliczności danej sprawy rekompensaty za naruszenie prawa

⁶ Por. uchwała SN z 19.01.2005 r., sygn. III SPP 113/04, OSNP 2005, nr 9, poz. 134.

do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Określając, co należy rozumieć jako słuszną i adekwatną rekompensatę, ETPC nawiązał do wyroku w sprawie *Scordino p. Włochom* (nr 1).

Reasumując, w wyroku w sprawie *Rutkowskiego p. Polsce* została zobowiązana do podjęcia trzech środków generalnych:

1. środków, które doprowadzą do ugruntowania się w orzecznictwie polskich sądów poglądu nakazującego rozpoznawanie skargi na przewlekłość przez pryzmat całego okresu trwania postępowania, a nie tylko jego pewnej fazy;
2. środków, które doprowadzą do podniesienia sum pieniężnych rekompensat;
3. zmian strukturalno-systemowych w zakresie funkcjonowania sądownictwa oraz funkcjonowania procedur karnych, cywilnych i administracyjnych, które będą remedium na przewlekłość postępowań.

Można powiedzieć, że wyrok został przez Polskę wykonany. Na początku stycznia 2017 r. weszła w życie kolejna nowela do ustawy z 2004 r. o skardze na przewlekłość postępowania. Ta ustawa zmieniająca wprowadziła trzy zasadnicze rozwiązania. Po pierwsze, zobowiązano polskie sądy rozpoznające skargi na przewlekłość do uwzględniania standardów wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Po drugie, na nowo określono okoliczności decydujące o tym, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, wprost zrywając z „fragmentaryzacją” postępowań. Po trzecie, zmieniono zasady przyznawania sum pieniężnych. Pozostawiono wprowadzoną nowelizacją z 2009 r. zasadę przyznawania sumy pieniężnej w wysokości od 2 000 do 20 000 złotych, ale równocześnie zapisano, że wysokość sumy pieniężnej nie może wynosić mniej niż 500 złotych za każdy rok trwania postępowania. Wprowadzono też klauzulę, zgodnie z którą sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych za każdy rok trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania. Oczywiście, te polskie działania będą oceniane najpierw przez ETPC, potem przez Komitet Ministrów, natomiast niewykluczone i moim zdaniem jest to raczej pewne, że konieczna jest zmiana strukturalna, zarówno dotycząca organizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości, jak i organizacji procedur karnych, cywilnych i administracyjnych, a w szczególności wyeliminowania z nich tych instytucji, które umożliwiają przewlekanie postępowań. Prace nad tymi rozwiązaniami są obecnie w toku.

Kolejne dwie sprawy, na które chciałbym zwrócić uwagę, to sprawa *Grabowski p. Polsce* i sprawa *Frasik p. Polsce*. Te sprawy pokazują, że nie

zawsze działanie legislacyjne jest niezbędne do tego, żeby zmienić niewłaściwą praktykę działania polskich organów wymiaru sprawiedliwości.

Sprawa *Grabowskiego* dotyczyła umieszczenia w schronisku nieletniego, który przebywał tam 9 miesięcy i przez ten czas sąd dla nieletnich nie doręczył mu postanowienia o przedłużeniu stosowania tego środka detencyjnego. Pewne działania legislacyjne podjęte zostały tylko w sprawie *Grabowskiego* – zmieniono rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w zakresie działania sądów powszechnych, szykowana jest też duża nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi w ramach swoich kompetencji monitoring spraw dotyczących umieszczenia nieletnich w ośrodkach detencyjnych i na skutek działania Ministerstwo Sprawiedliwości udało się dostosować praktykę stosowaną przez polskie sądy do standardu ETPC.

Jeśli chodzi o sprawę *Frasika*, dotyczyła ona zgody na zawarcie związku małżeńskiego w warunkach zakładu karnego. Skarżący we wrześniu 2000 r. został zatrzymany pod zarzutem gwałtu i pobicia I.K., a następnie postanowieniem Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieście został tymczasowo aresztowany. W stosunku do oskarżonego przedłużano tymczasowe aresztowanie, tak iż pozostawał on bez przerwy w areszcie tymczasowym aż do prawomocnego skazania. W grudniu 2000 r. skarżący wystąpił o uchylenie aresztu z zastosowaniem dozoru policji. Wskazywał, iż chce zawrzeć związek małżeński z I.K, z którą się pogodził. W styczniu 2001 r. skarżący poprosił sąd prowadzący jego postępowanie o udzielenie zgody na zawarcie małżeństwa w areszcie. Sąd odmówił skarżącemu udzielenia zezwolenia na zawarcie związku małżeńskiego w areszcie. W dniu 14 i 15 maja 2001 r. skarżący i I.K. poprosili sąd o udzielenie zgody na zawarcie małżeństwa w areszcie. Listem z dnia 11 lipca 2001 r. sędzia przewodniczący poinformował adwokata skarżącego o odmowie udzielenia takiej zgody. Sąd powołał się na interes postępowania, wskazując, iż w jego ocenie zawarcie małżeństwa było kolejną próbą przekonania sądu o bliskim charakterze stosunków między oskarżonym a pokrzywdzoną, dyktowaną zamiarem skorzystania przez pokrzywdzoną z uprawnienia do odmowy składania zeznań. Argumentował, że areszt nie jest odpowiednim miejscem do odbywania ceremonii i wyraził wątpliwości co do rzeczywistych zamiarów stron.

ETPC zauważył, że wolność osobista nie jest koniecznym warunkiem korzystania z prawa do małżeństwa. Osadzenie jest równoznaczne z pozbawianiem wolności osobistej i pewnych praw osobistych, co jednak nie oznacza, że osadzony nie może zawrzeć związku małżeńskiego. Trybunał odnotował, że polskie władze nie uzasadniły odmowy udzielenia zgody na zawarcie małżeństwa w areszcie śledczym takimi okolicznościami, jak zagrożenie bezpieczeństwa w jednostce penitencjarnej, konieczność zapobiegnięcia

przestępstwu czy zagrożenie porządku. Trybunał podkreślił, że wybór partnera i decyzja o zawarciu z nim związku małżeńskiego jest sprawą prywatną i osobistą zarówno osób wolnych, jak i pozbawionych wolności.

W ocenie Trybunału w niniejszej sprawie podstawą naruszenia art. 12 Konwencji była arbitralność sądu przy podejmowaniu decyzji o odmowie udzielenia zgody wyrażająca się brakiem powściągliwości sędziego przy podejmowaniu decyzji oraz błędem przy wyważaniu interesu publicznego i indywidualnego. Nawet jeśli sąd działał w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, to utracił z pola widzenia konieczność wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego, tj. poszanowania fundamentalnego prawa skarżącego do zawarcia małżeństwa gwarantowanego przez Konwencję.

W mojej ocenie Trybunał w sprawie *Frasika* nie zakwestionował jako niezgodnego z Konwencją braku przepisu w Kodeksie karnym wykonawczym regulującego kwestię dopuszczalności zawarcia związku małżeńskiego przez osadzonego, a jedynie arbitralną decyzję sędziego w jednostkowej sprawie. W wyroku Trybunał wręcz zauważył, że polskie władze mają całkowitą swobodę decydowania o zgodzie lub odmowie wyrażenia zgody na zawarcie małżeństwa przez osadzonego. Postanowienia Kodeksu karnego wykonawczego nie ograniczają prawa więźniów lub osób zatrzymanych do małżeństwa. Odpowiednie postanowienia - w odniesieniu do prawa do zawarcia małżeństwa każdego człowieka - zawiera Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz Prawo o aktach stanu cywilnego. Art. 58 ust. 3 pr.a.s.c. przewiduje możliwość zawarcia małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego poza budynkiem urzędu. W praktyce, aby zawrzeć związek małżeński w jednostce penitencjarnej, wymagana jest zgoda kierownika tejże jednostki, tj. dyrektora zakładu karnego bądź aresztu. Ponadto, w przypadku osób zatrzymanych, wymagane jest także otrzymanie zgody organu, pod którego dyspozycją pozostaje osoba zatrzymana (np. prokuratora).

Ze statystyk, w których posiadaniu jest Ministerstwo Sprawiedliwości, wynika, że w latach 2013-2014 wniesiono 393 wnioski o wydanie zgody na zawarcie małżeństwa w jednostkach penitencjarnych (pięć z nich dotyczyło osób zatrzymanych). Tylko w jednym z tych 393 przypadków kierownik jednostki penitencjarnej odmówił wydania zgody. Wnioskodawca zaskarżył powyższą decyzję do właściwego sądu penitencjarnego. W dwóch innych przypadkach organy, pod których dyspozycją pozostawały osoby zatrzymane, odmówiły wydania zgody. Powyższe statystyki wyraźnie wskazują, że problem niewydawania zgody na zawarcie małżeństwa w jednostkach penitencjarnych pojawia się bardzo sporadycznie. Nie ma więc potrzeby zmiany Kodeksu karnego wykonawczego i wprowadzania doń odrębnej instytucji „zgody na zawarcie małżeństwa”.

Dr AGNIESZKA SZKLANNA
Sekretarz Komisji ds. Prawnych i Praw Człowieka,
Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

Rola parlamentu krajowego w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Szanowni Państwo,

Mogę jedynie powtórzyć to, co zostało powiedziane już przez moich przedmówców, że Polska istotnie była prekursorem wielu ważnych rozwiązań proceduralnych, czy to przed ETPC, czy to przed Komitetem Ministrów. Mogę to potwierdzić z uwagi na moje ponad 13-letnie doświadczenie zajmowania się tematyką wykonywania orzeczeń ETPC - przez 5 lat przy Komitecie Ministrów RE i od 8 lat w Sekretariacie Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy przy Komisji Spraw Prawnych i Praw Człowieka. W moim wystąpieniu chciałabym się skupić na roli parlamentów krajowych w wykonywaniu orzeczeń ETPC, ale też chciałabym zwrócić uwagę na rolę samego Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy w tej dziedzinie. ZPRE jest organem statutowym RE obok Komitetu Ministrów i nie ma szczególnej roli jeśli chodzi o wykonywanie wyroków. Tekst Konwencji - jej art. 46 - wspomina jedynie o Komitecie Ministrów, który nadzoruje wykonywanie orzeczeń ETPC. Natomiast ZPRE, które jest ciałem deliberującym, może dyskutować wszelkie kwestie dotyczące działalności RE, a także praw człowieka. Tak więc ZPRE od roku 2000 zajęło się kwestią wykonywania orzeczeń Trybunału. Od 2000 r. ZPRE przygotowało 9 raportów (są to raporty Komisji ds. Prawnych i Praw Człowieka), 8 rezolucji i 7 rekomendacji na ten temat. Wkrótce będzie tych rezolucji 9 i 8 rekomendacji, ponieważ w czasie najbliższej sesji ZPRE będzie rozpatrywany ostatni, 9. raport na temat wykonywania orzeczeń i zostaną uchwalone projekty rezolucji i rekomendacji na ten temat. Zatem jest to tematyka, którą ZPRE zajmuje się od 17 lat. ZPRE również przygotowało kilka raportów dotyczących konkretnie roli parlamentów krajowych w wykonywaniu praw człowieka i również kilka raportów dotyczących samego funkcjonowania ETPC, jak również reform Trybunału.

Dlaczego rola ZP i parlamentów krajowych jest istotna? Przede wszystkim dlatego, że, jak Państwo doskonale wiecie, wykonywanie wyroków ETPC wymaga podjęcia środków generalnych i w bardzo wielu przypadkach są tu wymagane środki ustawowe – trzeba zmienić ustawę czy uchwalić nową ustawę, przykładów z naszej praktyki, mamy mnóstwo, chociażby wykonanie orzeczenia w sprawie *Broniowski*, jak też orzeczeń w sprawie długości postępowań sądowych jeszcze z czasów, kiedy nie było żadnej skargi na przewlekłość postępowania, więc było potrzebne uchwalenie ustawy. Również sprawa *Bączkowski*, sprawa *Tysiąc*. Tak więc wszystkie te sprawy pokazują, jak istotna jest rola parlamentu w wykonywaniu wyroków.

Poza tym bardzo często naruszenia Konwencji wynikają z problemów strukturalnych, które mogą powodować dużą liczbę naruszeń Konwencji. I tutaj też jest bardzo ważna rola parlamentu. Komitet Ministrów, który składa się z reprezentantów rządów, głównie z dyplomatów czy też przedstawicieli ministerstw sprawiedliwości czasami jakby narzeka na pewną blokadę, jeżeli chodzi o kontakty z parlamentem wtedy, kiedy trzeba uchwalić nową ustawę. Dlatego też ZPRE, które składa się z przedstawicieli parlamentów krajowych – z izb wyższych i niższych – jest tutaj jakby naturalnym pośrednikiem w promowaniu standardów praw człowieka i w promowaniu wykonywania orzeczeń ETPC. Tak więc jest to też bardzo ważna rola ZPRE. Została ona potwierdzona podczas konferencji, które się odbywały na wysokim szczeblu w sprawie reformy Trybunału. Ostatnio na takiej konferencji w Brukseli w marcu 2015 r. deklaracja tejże konferencji potwierdziła to, jak istotne jest zaangażowanie parlamentów krajowych w proces wykonywania orzeczeń ETPC, i zachęciła ZPRE do przygotowania dalszych raportów w tejże kwestii.

Zanim omówię ostatnie raporty dotyczące wykonywania orzeczeń ETPC chciałam wrócić do ważnej rezolucji ZPRE z 2011 r. nr 1823 (2011) „Parlamenty krajowe gwarantami praw człowieka w Europie”. Rezolucje nie mają mocy wiążącej, natomiast zawierają ważne wytyczne zarówno dla parlamentów krajowych, jak i dla państw członkowskich RE w zakresie stosowania praw człowieka. Tak też jest z tą rezolucją, która zwróciła uwagę na to, jak ważna jest rola parlamentów krajowych we wdrażaniu zobowiązań prawnocząłowieczych wynikających z umów międzynarodowych, więc przede wszystkim rezolucja podkreśliła, że parlamenty odpowiadają za ratyfikowanie umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, ale też przygotowują czy też weryfikują przygotowane przez rząd projekty ustawodawcze dotyczące praw człowieka. Również parlamenty kontrolują działania rządu i współpracują z krajowymi instytucjami praw człowieka, jak ombudsman. Dlatego też w tej rezolucji ZPRE skupiło się przede wszystkim na kwestii jakości ustawodawstwa. W jaki sposób parlamenty mogą tutaj ulepszać

ustawodawstwo, jeżeli chodzi o przestrzeganie praw człowieka? Sprawozdawca Christos Pourgourides z Cypru, który przygotowywał raport do tej rezolucji, zaproponował wprowadzenie takich zasad na bazie „zasad paryskich” z 1993 r. dotyczących instytucji ombudsmana. Tak więc rezolucja zawiera katalog zasad, które parlamenty mogłyby wdrożyć w życie po to, żeby lepiej monitorować wykonywanie zobowiązań dotyczących praw człowieka. Zgodnie z tymi zasadami z rezolucji nr 1823 parlamenty krajowe powinny wprowadzić struktury, które będą odpowiadać za weryfikację zgodności projektów ustaw z zobowiązaniami międzynarodowymi dotyczącymi praw człowieka. Chodzi o to, żeby istniały takie struktury wewnątrz parlamentu, żeby te struktury mogły też mieć inicjatywę ustawodawczą, jeżeli chodzi o prawa człowieka, i żeby też rząd regularnie, najlepiej co roku, składał raport z wykonywania orzeczeń ETPC przed parlamentem czy przed komisją parlamentarną. Zgodnie z zaleceniami rezolucji nr 1823 ważne jest też, żeby taka struktura parlamentarna mogła korzystać z usług niezależnych ekspertów, którzy zajmują się prawami człowieka, żeby miała wyspecjalizowany sekretariat, który mógłby prowadzić prace, i żeby współpracowała nie tylko z instytucjami rządowymi, ale też z organizacjami międzynarodowymi, z instytucjami praw człowieka, jak rzecznik praw obywatelskich, i ze społeczeństwem obywatelskim.

W raporcie Christos Pourgourides podał parę przykładów, które mogą służyć parlamentom jako model, m.in. przykład niemiecki, brytyjski, fiński, holenderski. Chciałam podkreślić, że większość parlamentów krajowych nie posiada takich struktur parlamentarnych, ale w tych czterech wymienionych przeze mnie państwach takie struktury istnieją bądź też istnieje nawet czasami kilka komisji parlamentarnych, które badają kwestie zgodności projektów ustaw z prawami człowieka. Wzorcowym przykładem jest brytyjski *Joint Committee on Human Rights*, który składa się z 12 członków - i to zarówno z Izby Gmin, jak i Izby Lordów - i posiada do dyspozycji dwóch wykwalifikowanych doradców prawnych. Ta komisja bada regularnie projekty ustaw, które mogą dotyczyć czy mieć wpływ na przestrzeganie praw człowieka, a rząd informuje na bieżąco tę komisję, w jaki sposób wykonuje wyroki ETPC przeciwko Wielkiej Brytanii. Również ta komisja może prowadzić dochodzenia, jeżeli pojawia się szczególne zagadnienie dotyczące praw człowieka, i generalnie zajmuje się kwestią tego, w jaki sposób Wielka Brytania realizuje zobowiązania międzynarodowe wynikające nie tylko z Konwencji, ale również z członkostwa w ONZ. Ten przykład zatem jest bardzo często podawany jako modelowy. Oprócz tego w innych krajach, na przykład w Finlandii, jest również komisja parlamentarna, która zajmuje się weryfikowaniem projektów ustaw pod kątem zgodności z prawami człowieka. Jest nią Komisja Konstytucyjna, która generalnie bada zgodność projektów

ustaw z Konstytucją i jest również na bieżąco informowana o wyrokach ETPC przeciwko Finlandii. Występuje przed nią również Rzecznik Praw Człowieka, który składa coroczny raport dotyczący wykonywania przez rząd orzeczeń ETPC. To są dwa modele, na które często można się powoływać. W innych państwach, które mają taki mechanizm bardziej hybrydowy, np. w Holandii, zarówno w Senacie, jak i w izbie niższej parlamentu, istnieje Komisja Sprawiedliwości, która weryfikuje zgodność projektów ustaw z EKPC. Oprócz tego jest duże zaangażowanie ze strony rządu, który przy każdym projekcie ustawy musi przedstawić też opis, w jaki sposób będzie ona zgodna z zobowiązaniami wynikającymi z EKPC czy z innych instrumentów prawno-międzynarodowych. Tutaj też może być zaangażowana w taki proces Rada Stanu, która jest organem doradczym rządu. W Holandii Rząd również corocznie składa raport dotyczący wykonywania orzeczeń ETPC. Tak więc model holenderski też jest często przytaczany.

Ważne jest też to, żeby parlamenty krajowe były informowane nie tylko o orzeczeniach przeciwko danemu państwu, ale również o orzeczeniach, które ETPC wydał w sprawach dotyczących innych państw, jeżeli mogą mieć one wpływ na ustawodawstwo danego państwa. Chodzi o to, żeby była stosowana zasada *res interpretata* orzeczeń Trybunału. W niektórych krajach rzeczywiście takie informacje są regularnie przekazywane do parlamentów krajowych. W niektórych państwach takie struktury parlamentarne może nie mająć aż tak licznych kompetencji, ale istnieją, np. w Czechach, w Irlandii czy w Rumunii podkomisje, które deliberują na temat wykonywania orzeczeń. Taka też była rola Podkomisji ds. Wykonywania Wyroków ETPC, która istniała w naszym Sejmie i która została powołana w lutym 2014 r. przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz przez Komisję ds. Zagranicznych. Nie została ona ponownie powołana po ostatnich wyborach. Mimo iż ta komisja istniała krótko, jej członkowie uczestniczyli w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Trybunału i też odbyło się kilka posiedzeń, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Fakt, że ta komisja nie została odnowiona, został odnotowany przez sprawozdawców ZPRE i jest to kwestia otwarta. Miejmy nadzieję, że nasi parlamentarzyści rozważą ponownie tę kwestię.

Jeśli chodzi o ZPRE, to wracając do rezolucji nr 1823, chciałam dodać, że na skutek tej rezolucji powstał nowy projekt wewnątrz RE, mianowicie projekt, który zmierza do organizowania szkoleń dla członków parlamentów jak i również członków sekretariatów parlamentów krajowych. Zaczął on być realizowany we wrześniu 2013 r. i w jego ramach zorganizowano już kilkanaście takich szkoleń, których zadaniem jest przede wszystkim spowodowanie poszerzenia wiedzy parlamentarzystów z zakresu funkcjonowania ETPC, jak i również spowodowanie tego, żeby pracownicy sekretariatów

parlamentów mogli zwiększać swoją wiedzę z zakresu EKPC i przepisów materialnych, jak również orzecznictwa ETPC. Takie szkolenia cały czas się odbywają. Ostatnio uczestniczyli w takich szkoleniach parlamentarzyści z Gruzji i Ukrainy, ponieważ jest też specjalny projekt dotyczący tych krajów oraz Armenii, Azerbejdżanu i Mołdawii.

Chciałam również powiedzieć kilka słów o tym, w jaki sposób ZPRE przygotowuje raporty o wykonywaniu orzeczeń. Dnia 18 maja 2017 r. został uchwalony 9. raport, którego autorem jest francuski parlamentarzysta z kręgów socjalistycznych Pierre-Yves Le Borgn'. Poprzedni sprawozdawca pochodził z Holandii. Obydwaj sprawozdawcy przygotowywali swoje raporty przede wszystkim na bazie informacji pozyskiwanych z Komitetu Ministrów, a więc z informacji dostępnych w Internecie – decyzji, rezolucji tymczasowych czy rezolucji końcowych Komitetu Ministrów oraz tzw. raportów rocznych, które Komitet Ministrów wydaje od dziesięciu lat z wykonywania wyroków ETPC. Sprawozdawcy odwiedzili kilka krajów. Głównie chodziło o państwa, które mają najwięcej problemów strukturalnych – zostały one wybrane na podstawie informacji pochodzącej od Komitetu Ministrów. Mogę wspomnieć, że największe problemy odnotowano we Włoszech, Rosji, Turcji, Ukrainie, Grecji, Rumunii Bułgarii i na Węgrzech. Również Polska, niestety, zalicza się do tego grona, aczkolwiek chciałam podkreślić, że o ile przy przygotowywaniu ostatniego raportu w 2015 r. Polska była siódma w tym rankingu, o tyle teraz, zgodnie z raportem z maja 2017 r., jest już na 10. miejscu, bowiem liczba wyroków zawisłych przed Komitetem Ministrów spadła z ponad 500 do 225 (takie są dane na koniec zeszłego roku).

ZPRE zajmuje się głównie tymi krajami, które mają najwięcej niewykonanych wyroków, ale w ostatnim raporcie Pierre-Yves Le Borgn' zwrócił też uwagę na kilka orzeczeń ETPC, które pozostają niewykonane od ponad pięciu lat, czasami krócej, ale które dotyczą tzw. *pockets of resistance*, jak to określił Komitet Ministrów, czyli wyroków, co do których napotyka się na jakiś opór ze strony władz – głównie z przyczyn politycznych. Tutaj Pierre-Yves Le Borgn' skupił się na siedmiu wyrokach. Cztery z nich dotyczą sytuacji, w których sprawa jest zablokowana na płaszczyźnie parlamentu. Chodzi tu o sprawę *Sejdic i Finci p. Bośni i Hercegowinie*, gdzie jest potrzebna zmiana ustawy zasadniczej, żeby w wyborach prezydenckich mogli uczestniczyć nie tylko przedstawiciele narodowości chorwackiej, bośniackiej i serbskiej, ale też innych mniejszości, również sprawa *Paksas p. Litwie*, w której nie została zmieniona ustawa; skarżący cały czas nie może kandydować w wyborach parlamentarnych; także głośna sprawa *Hirst p. Wielkiej Brytanii*, w której Wielka Brytania nie chce znieść całkowitego zakazu głosowania więźniów, oraz sprawa rosyjska *Jukos* dotycząca odszkodowania dla byłych akcjonariuszy Jukosu. Sprawa ta jest o tyle problematyczna, że ostatnio

została zmieniona ustawa zasadnicza w Rosji i pozwala ona sądowi konstytucyjnemu na decydowanie, które wyroki ETPC mogą być wykonywane, a które nie, ponieważ zdaniem rosyjskiego ustawodawcy niektóre wyroki mogą być sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi Rosji.

Podsumowując, prace ZPRE są ważnym dodatkiem do prac Komitetu Ministrów w zakresie wykonywania orzeczeń. Ta idea promowania struktur parlamentarnych weryfikujących zgodność ustaw ze standardami EKPC stale powraca i coraz większy nacisk kładziony jest na tę kwestię. Oczywiście, moim zdaniem trudno wymagać, by każde państwo trzymało się konkretnego modelu. Mogą też być akceptowane modele hybrydowe, ale niemniej zaangażowanie parlamentów w proces wykonywania orzeczeń powinno wzrosnąć.

Lista uczestników

Antosik Krzysztof - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Bajor-Stachańczyk Małgorzata - Kancelaria Sejmu
Balcerzak Michał - Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Bąkowska Martyna - Ambasada Austrii w Warszawie
Bejm Joanna - Akademia Leona Koźmińskiego
Bielec Tomasz - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
Bogusz Karol - Ministerstwo Zdrowia
Borkowski Grzegorz - Krajowa Rada Sądownictwa
Chmielarz-Grochal Anna - Naczelny Sąd Administracyjny
Chrapkiewicz Katarzyna - Ministerstwo Sprawiedliwości
Chrzanowska Justyna - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Cieślak Ziemowit - Biuro Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu
Cygnarowski Mateusz - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Dąbrowska Magdalena - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Dąbrowski Paweł - Rada do Spraw Uchodźców
Degener Renata - Europejski Trybunał Praw Człowieka
Derecka Maria - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
Drzewicki Marcin - KWZ Group Kancelaria Radcy Prawnego
Dudkiewicz Justyna - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
Dybowska Karolina - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Dzienis Paweł - Ministerstwo Sprawiedliwości
Federczyk Wojciech - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
Ferenc Kamila - Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny
Goździk Agnieszka - Prokuratura Okręgowa w Warszawie
Górska-Łazarz Katarzyna - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Granowska Joanna - Senat RP
Grudzień-Barbachowska Dorota - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Grzelak Małgorzata - Naczelny Sąd Administracyjny
Grzelak-Bach Katarzyna - Rządowe Centrum Legislacji
Hara Michał - Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Hlawacz Beata - Prokuratura Krajowa

Ingelevič-Citak Milena - Uniwersytet Jagielloński
Ionescu Ecelino - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Jachnik Jerzy - Poseł na Sejm RP
Janusz Anita - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Jasiulewicz Michał - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Józwiak Michał - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Kaczyńska Anna - Prokuratoria Generalna RP
Kalicka-Andziak Justyna - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Kaliński Andrzej - Okręgowa Izba Radców Prawnych w Białymstoku
Kalisz Anna - Naczelny Sąd Administracyjny
Kamińska Klaudia - Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Kamiński Ireneusz - Instytut Nauk Prawnych Państwowej Akademii Nauk
Kasprzak Karolina - Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
Kempka Tomasz - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
Kęciek Sebastian - Ministerstwo Edukacji Narodowej
Kędziora Karolina - Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego
Klecka Magdalena - Akademia Leona Koźmińskiego
Klimczyk Beata - Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
Kłoz Grzegorz - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Kobyliński Michał - Ministerstwo Środowiska
Kołąkowska-Skorupa Monika - Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Konecki Janusz - Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
Kowal Tomasz - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Kowalik Agnieszka - prawnik
Kowalska Marzena - Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie
Kozak Piotr - Kancelaria Radcy Prawnego Piotr Kozak
Kranz Jerzy - Akademia Leona Koźmińskiego
Krasuska Marta - Komenda Główna Policji
Krzysztoń Dorota - Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Kulińska-Kępa Zuzanna - Uniwersytetu Warszawskiego
Kurek Sebastian - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Kurzawa Szymon - Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
Kuzborska Elżbieta - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Lazer Joanna - Lazer & Hudziak Adwokaci i Radcowie Prawni S.K.A.
Lewandowska - Kuraszkievicz Henryka - Wojewódzki Sąd Administracyj-
ny w Warszawie
Linkowski Jan - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Lipski Tomasz - Komenda Główna Straży Granicznej
Lupascu Teodor - Ambasada Rumunii w Warszawie
Lutostańska Dorota - Ministerstwo Spraw Zagranicznych

- Łaszkiewicz Krzysztof* - Komenda Główna Policji
Machińska Hanna - Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Majcher Katarzyna - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Mamątow Robert - Senator RP
Mamczarek Mariusz - Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
Mandylis Beata - Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu RP
Marszałek Mateusz - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Masło Krzysztof - Ministerstwo Sprawiedliwości
Metelska Justyna - Naczelna Rada Adwokacka
Mędrala-Natkaniec Małgorzata - Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Mężykowska Aleksandra - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Mika Monika - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Mikołajczyk Łukasz - Senator RP
Moczyłowska Barbara - Biuro Rzecznika Praw Dziecka
Mularczyk Arkadiusz - Poseł na Sejm RP
Nasternak Ernest - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Niedźwiecka Joanna - Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
Olkowicz Krzysztof - Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Olszewski Adam - Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
Ołdak Piotr - Rządowe Centrum Legislacji
Orr Aleksandra - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Owczarek Elżbieta - Kancelaria Senatu RP
Paszkiewicz Krzysztof - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Pavličić Valentina - Agent Rządu Czarnogóry przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka
Pawlicka Dorota - Naczelny Sąd Administracyjny
Pilaszek Joanna - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Przyborowska-Klimczak Anna - Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Rogalska-Piechota Agata - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Roguska Zofia - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rychlik Mikołaj - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Satarova Dilnoza - Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka
OBWE
Schuett Christoph - Ambasada Federacji Niemiec w Warszawie
Seweryński Michał - Senator RP, Wicemarszałek Senatu
Sikorski Henryk - radca prawny
Smagowicz Anna - Zespół Szkół Specjalnych nr 90 w Warszawie
Sobkiewicz Justyna - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Soloch Bartosz - Prokuratura Generalna RP
Sorana-Delia Popa - Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rumunii

Stańczyk Janusz - Stały Przedstawiciel RP przy Radzie Europy
Stelmach Patryk - Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
Straś Kinga - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Szklanna Agnieszka - Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy
Szponar Paweł - Ministerstwo Sprawiedliwości
Święcicki Marcin - Poseł na Sejm RP
Świętczak Małgorzata - Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Świętek-Wołoszuk Iwona - Budzowska, Fiutowski & Partnerzy. Radcowie
Prawni
Urawska Żaneta - Kancelaria Senatu
Walinowicz Karina - Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
Wencel Katarzyna - Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Wieczorek Leszek - Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Winny Łukasz - Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
Wiśniewska Katarzyna - Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Wiśniewski Tomasz - Zespół Szkół Centrum Edukacji
Wodyk-Wyczółkowska Danuta - Zespół Szkół Specjalnych nr 90 w Warszawie
Wójtowicz Joanna - Biuro Rzecznika Praw Dziecka
Wrochna Aleksandra - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Wrona Zbigniew - Najwyższa Izba Kontroli
Wróbel Radosław - Urząd do Spraw Cudzoziemców
Wyrozumska Anna - Rada Legislacyjna
Zabolewicz Olga - Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych
Zawiasa Michał - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Zbigniew Cichoń - Senator RP
Zielińska Elżbieta - Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Żygadło Łukasz - Ministerstwo Spraw Zagranicznych

REPRESENTATION
OF THE REPUBLIC OF POLAND
BEFORE THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS

- over twenty years of experience
of the Ministry of Foreign Affairs

Conference organised by the Ministry
of Foreign Affairs of Poland
on 30 May 2017 in Warsaw



List of Principal Abbreviations

| | |
|-------------------------------------|---|
| APA | - Agricultural Property Agency |
| BGK | - Bank Gospodarstwa Krajowego |
| BMD Act | - Birth, Marriage and Death Registers Act (Journal of Law of 2016, item 2064, as amended) |
| CC / Civil Code | - Polish Civil Code of 23 April 1964 (Journal of Law of 2017, item 459, as amended) |
| CIA | - Central Intelligence Agency of the US |
| Code of Administrative Procedure | - Polish Code of Administrative Procedure of 14 June 1960 (Journal of Law of 2017, item 1257) |
| CoE | - Council of Europe |
| Constitution / Polish Constitution | - Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Dz.U. of 1997, no. 78, item 483, as amended) |
| Court / Strasbourg | |
| Court / European | |
| Court / Court in Strasbourg / ECtHR | - European Court of Human Rights in Strasbourg |
| ECHR | - European Convention of Human Rights - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 |
| Executive Penal Code | - Polish Code of Execution of Criminal Sentences of 6 June 1997 (Journal of Law of 2017, item 665, as amended) |
| Lisbon Treaty | - Treaty of Lisbon amending the two fundamental of the EU, signed 13 December 2007, and entered into force on 1 December 2009 |
| MFA | - Ministry of Foreign Affairs |
| MFA | - Ministry of Foreign Affairs |
| NIK | - Supreme Audit Office in Poland |
| PACE | - Parliamentary Assembly of the Council of Europe |
| PCIJ | - Permanent Court of International Justice |
| SAC | - Supreme Administrative Court of the Republic of Poland |
| SC | - Supreme Court |
| SIR | - Register IT System |



OPENING ADDRESS



KONRAD SZYMAŃSKI

Secretary of State, Ministry of Foreign Affairs

Representation of the Republic of Poland before the European Court of Human Rights - more than two decades of Ministry of Foreign Affairs experience

Ladies and Gentlemen,

I welcome you with pleasure to this conference, which draws on more than two decades of Ministry of Foreign Affairs (MFA) experience representing the Republic of Poland before the European Court of Human Rights at Strasbourg (ECtHR), and I thank you for your participation. I am pleased to see that human rights issues are close to your hearts.

In particular, I welcome our distinguished guests: Albania's and Montenegro's Government Agents before the ECtHR; diplomatic corps representatives of Austria, Bulgaria, Cyprus, Spain, Lithuania, Romania, Slovenia and Sweden; as well as the participating parliamentarians and delegates from all institutions that work together with the Ministry for Foreign Affairs for representation in the proceedings before the European Court of Human Rights and for the implementation of ECtHR judgements.

I offer a special welcome to the representatives of the management and teaching staff of Special School No. 90 in Warsaw, Ms. Danuta Wodyk-Wyczółkowska and Ms. Anna Smagowicz. The entire superb exhibition that you can see during the break is the work of their school's students. I thank them very much for this display. I believe it best demonstrates that human rights and the protection thereof - the subject matter of our discussion today and of the scientific and professional work of most of you present here today - is not and should not be anything abstract, but a natural element of our daily lives.

I also extend my thanks and congratulations to all those who have made this event happen.

Today's conference focuses on two decades of MFA experience representing Poland in proceedings held before the Court in Strasbourg. We chose

as the starting point here the first historical ECtHR judgement in the case *Proszak v. Poland*, concerning the undue length of civil proceedings. Let me remind you that the Court rendered its judgement on 16 December 1997 and that Poland won. The two decades that will soon have elapsed since that time, and which we are summarising today, mark an interesting period in the history of both Poland and the Court. We have seen Poland change beyond recognition. From a country in transformation with a totalitarian legacy of law and legal practice in which the European human rights enforcement model looked an unattainable ideal, Poland has changed into a dynamic democratic state which continues to make up for the time lost under communism and aligning itself with the human rights protection standards found in the Council of Europe. For Poland has wasted no time in advancing the development of higher and higher standards both nationally and internationally.

A reference to the subject of Poland's representation before the Court in Strasbourg cannot fail to recall the persons who over the past two decades have been the Plenipotentiaries of the Minister of Foreign Affairs for cases and proceedings before the European Court of Human Rights. It is their hard work, commitment and personalities that have had an impact on the current operations of the entire administrative machinery for the proceedings and enforcement of the Strasbourg Court's judgements. The first plenipotentiary was Professor Krzysztof Drzewicki, who played a pioneering role in this respect. His successor was the late Mr. Jakub Wołásiewicz, a long-time official in the ministry and Poland's one-time ambassador to Estonia. He had to rise to the enormity of challenges which the pilot-judgement procedure and continuous reform of the Court proved to be. I believe that Mme Attorney Justyna Chrzanowska, present here, is their worthy successor.

Ladies and Gentlemen,

The past two decades have been not only a time of internal changes in Poland. The Strasbourg system has been evolving as well. Inundated with complaints from every corner of Europe, it became a victim of its own success, and to remedy that has gone through a few important reforms. In retrospect, we observe that the process of improving the European system of human rights protection has not yet ended and may never end. The establishment of a single Court in the 1990s and the development of a pilot-judgement and quasi-pilot-judgement formula, the reform of the Court under Additional Protocol 14, and the improvement of the judgement implementation system at the level of the CoE Committee of Ministers are still not enough to conclude the debate on this subject once and for all, particularly as we face new challenges such as the accession of the European Union to the convention.

The few aspects I have mentioned all exemplify the processes in which Poland has played and is playing a role, not as a passive witness but as a full-scale contributor. Worth recalling at least is the fact that the ECtHR passed its first historic pilot judgement in the case of *Broniowski v. Poland* concerning the territories beyond the Bug River, and that Poland was also the first country ever to implement such a pilot judgement. An estimated 110,000 persons were in situations covered by that judgement. The huge effort put into implementing the judgement is a telling example of the constructive attitude of the Polish authorities.

All the more so, therefore, it should be stressed that Poland, since the outset of her presence in the Strasbourg system, has not only been put in the dock and complied with ECtHR case law, but has above all perfected her national system of human rights protection – both as an expression of the progressing modernisation and decommunisation of the country and, more specifically, in the framework of implementing ECtHR judgements. Poland has also played an active role in the process of refining the convention. Most importantly, Poland is prepared to continue sharing responsibility for a world-unique project to develop in Europe a legal space based on the human rights protection concept.

Ladies and Gentlemen,

Now that we speak of the implementation of European standards on the national level, it should also be mentioned that these days mark exactly the tenth anniversary of a unique model that Poland developed to enforce the Court's judgements. To provide a legal basis for the national enforcement process, the Council of Ministers adopted a Government Action Programme on 17 May 2007 for the implementation of ECtHR judgements against the Republic of Poland. Shortly afterwards, in July 2007, the prime minister appointed as a consultative body the Interministerial Team on the European Court of Human Rights, which has been active ever since. The idea of a permanent interministerial team with specific competences dedicated in principle to the issues of implementation of the Strasbourg Court's judgements came into focus at the pan-European level and has spurred the establishment of similar bodies in Croatia, the Czech Republic, Greece and Macedonia.

Ladies and Gentlemen,

The present conference is bringing together distinguished representatives of legal practice and theory as well as representatives of institutions committed to the process of setting and implementing European standards in the protection of human rights. I hope it will enhance constructive exchanges of experiences and opinions, and confirm that Poland's representation before the European Court of Human Rights does not merely come

down to the drafting of pleadings in the Court's official languages. This is in reality a broader process which requires not only legal expertise but also a modicum of diplomacy and, most importantly, a sense of responsibility for the development of the national and European legal space.

I wish you fruitful discussion and I thank you for your attention.

PANEL 1

THE STATE AS DEFENDANT BEFORE
THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS



Ambassador JANUSZ STAŃCZYK
Permanent Representative of the Republic of Poland
to the Council of Europe

Historical perspective of proceedings against Poland before the European Court of Human Rights

Ladies and Gentlemen,

I am honoured to address this special event summarising more than two decades of experience of the Ministry of Foreign Affairs in ensuring representation of the Republic of Poland in proceedings before the European Court of Human Rights. The conference organisers presented me with the difficult challenge of discussing the subject of proceedings before the ECtHR in a historical perspective.

As we all know, Poland is among those member countries of the Council of Europe that have a particularly rich experience in the context of cases brought before the Strasbourg Court, as our citizens particularly appreciate the opportunity to lodge their complaints with the Court. In general, the public perception of the Court is simply as the last resort for justice. From 1994 until the end of 2016, the Court received more than 65 000 cases against Poland,¹ although it rejected or struck most off its list - over 61 000.²

In the short time allotted for this presentation, I can in no way review the cases that have been notified to the Government of Poland - all 3 800 plus of them. But I will try to outline a few general trends that I perceive as a close observer of the work by the plenipotentiary's office, while Ms

¹ Data about the number of cases referred to the examination by the Court's chambers of judges in 1994-2016. Statistics sourced from ECtHR reports.

² Data cover both complaints dismissed as manifestly inadmissible or struck off the list without notification to the government and decisions on inadmissibility of notified cases or decisions to strike off cases in view of amicable settlements or the government's unilateral declarations.

Justyna Chrzanowska, as the government plenipotentiary, will elaborate on such matters from her perspective as a direct party to the proceedings before the Court.

In the course of my work in various positions at the Ministry of Foreign Affairs, as director of the Legal and Treaty Department, undersecretary of state and Poland's permanent representative to the Council of Europe, I have been able to participate in various stages of development of the current treaty and institutional instruments in Poland arising from the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

I derive great satisfaction from the fact that it was at the time when I headed the treaty services that the MFA completed the process of Poland's accession to the Convention. We ratified the Convention on 19 January 1993, and Poland recognised the jurisdiction of the ECtHR on 1 May 1993.

Clearly, many options for the placement of the plenipotentiary were on the table at that time. The main question we faced was whether the responsibility for the conduct of Strasbourg proceedings should be vested in the MFA or in any of the sectoral ministers.

The decision was to vest it in the Ministry of Foreign Affairs as a more natural and appropriate solution, also recognising that this would assure the neutrality and impartiality of the government's legal representative, who, after all, adopts positions involving information and comments on the activities of various actors, including independent ones, for example, the common courts, administrative courts and bodies, and the police and healthcare administration. The assignment of legal representation to one of the sectoral ministers would in effect also grant that minister precedence over the other sectoral ministers, which would run counter to the model of government operations adopted in Poland. It could also impede the execution of the Court's judgments, for example in situations when, as part of taking general measures, one minister would have to initiate or insist on legislative amendments encroaching on the remit of another minister. Finally, not insignificant was the fact that the Strasbourg cases largely affect a state's image on the international stage. Hence, the role and responsibility of diplomacy are essential. Besides, one must not overlook the practical aspect of good command of the English and French languages by the office of the plenipotentiary, which cannot be exhausted by text translations alone. Although there are some differences, most states in the Council of Europe have opted for a model in which precisely their foreign affairs ministries ensure legal representation before the Strasbourg Court.

Thus, from the early 1990s the Ministry of Foreign Affairs was tasked with building from the ground up a professional team to support legal

representation before the Court. Owing to that effort by the MFA, Poland now has a team of a dozen highly qualified and experienced lawyers, mainly legal counsellors and doctors of law, who develop the government's legal positions in proceedings before the Court.

Over the past 20 years, the Ministry of Foreign Affairs has also made a significant effort to elaborate the administrative and legal framework for the interministerial and interinstitutional cooperation related to Court cases and execution of Court judgments. A major impulse in this work was the report for the period 2001-2005 prepared at the initiative of the plenipotentiary, Ambassador Jakub Wołosiewicz. In that document, the plenipotentiary summarised the key trends that were then observable in proceedings before the Court and highlighted the fact that a number of cases against Poland were rooted in problems of a structural nature, leading to repetitions of similar violations. Problems at that time related to the unreasonable length of court and administrative proceedings, excessive length of pretrial detentions, complaints concerning territories across the Bug River or rent cases lodged by landlords. Also prominent were other cases such as complaints filed by prisoners, cases concerning legal assistance and court fees, and cases concerning psychiatric institutions or parents' rights to contact and care for their children. It also became increasingly evident that most cases against Poland related to practices of operation and application of the law by courts and other national authorities, including unreasonably lengthy or inappropriate procedures of case examinations and the failure to observe the principles and criteria enshrined in the ECHR in the justification given for decisions.

Those problems are reflected in the statistics. During the decade from 2002 to 2012, the volume of new cases brought against Poland annually before the ECtHR amounted to 4 000 or more and showed an upward trend until as late as 2010, when it exceeded 5 700. The volume of cases notified to the Polish government and the volume of judgments against Poland also rose. Poland was in this respect near the bottom of CoE member states. In 2006, the threshold of 100 Court judgments against Poland in any one year was crossed. That was paralleled by the increase in judgments pending implementation referred to the supervision of the CoE Committee of Ministers.

On the basis of the plenipotentiary's report and the then-observable and alarming trends in the statistics, it became increasingly obvious to the Ministry of Foreign Affairs that in order to effectively defend Poland's interests, including its budgetary interests, in proceedings before the Court, it was not sufficient to stop at actions aimed at high-quality pleadings. It was becoming particularly important to enhance the effectiveness of the

execution of Court judgments and to prevent similar cases in the future. The MFA was not merely a passive observer of those trends. Acting in the interest of the state, it became an active initiator and architect of solutions in cases both before the Court and particularly at home.

Above all, the MFA's initiative led the government to elaborate and adopt a first strategic document related to the implementation of ECtHR judgments, namely the *Government Action Programme for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*. This programme not only listed a series of measures to be taken by ministers with respect to individual judgments, including two pilot judgments on the Bug River claims and regulated rent, but also highlighted, for the first time ever, the need for better dissemination of ECtHR case law and training on the ECHR among the justice bodies, police, penitentiary services and government administration. Moreover, it set out proposals for permanent inter-institutional cooperation for the purpose of executing Court judgments.

As the deputy minister for foreign affairs, I personally conducted tough negotiations with other ministries on that first document, which comprehensively tackled the problem of implementation of Court judgments. I have to admit that it was not an easy process, as officials in some ministries at that time did not regard as obvious the need to apply a more strategic approach to the process of executing Court judgments and eliminating human rights violations at the source. Eventually, the minister for foreign affairs succeeded in winning support from the other ministers, and the Government Action Programme was adopted by the Council of Ministers on 17 May 2007.

Already two months later, pursuant to the recommendations set forth in the document, Prime Minister Jarosław Kaczyński appointed Poland's first MFA-chaired body with the comprehensive remit for the affairs of the Convention and the Court. This body, the Interministerial Team for the European Court of Human Rights, has been active ever since. Since then, the team has become the key instrument for developing solutions designed to execute the Court's judgments. The team has also been a relevant factor in building sensitisation to, and awareness of, the importance of the Convention in a total of 60 bodies and institutions. These include all ministries and other competent central bodies of the government administration, as well as the Supreme Courts, the Chancellery of the Polish President, the Parliament, the Supreme Audit Office (NIK), spokespersons, self-governing employee organisations and the most active non-governmental organisations. All of these entities have been invited by the MFA to appoint their representatives for cooperation with the team. Thus, based on the team, there is now a functional MFA-coordinated network of contact persons for ECtHR affairs in key public institutions.

Owing to these initiatives by the MFA, Poland ranks at present among those states of the Council of Europe that possess advanced legal and institutional foundations for the execution of ECtHR judgments by the government along with civil society and parliamentary oversight over this process.

Ladies and Gentlemen,

I have already outlined a few main themes running in the ECtHR case law involving Poland. Let me now list more systematically information about the most prevalent human rights breaches as found by the Court in the judgments against Poland until the end of 2016. It probably comes as no surprise that according to ECtHR statistics, about 38 per cent of all stated violations of the Convention by Poland were complaints about the excessive length of proceedings. The second-most-frequent group of cases, at 26 per cent, were violations of the right to personal liberty and security mainly resulting from the application of prolonged pretrial detention, such cases deriving from the problem of excessive length of penal proceedings. If we add to this violations, according to the Court, of the right to an effective remedy – again most often in connection with the unreasonable length of court proceedings – there can be no doubt whatsoever that the undue length of proceedings was the main cause of Strasbourg judgments against Poland.⁵

The big picture requires that attention also be paid to cases in which Poland has avoided the Court judgments for violations. The pilot judgment passed against Poland in 2004 in the case of *Broniowski* and Bug territory compensation claims referred to the same problem as 273 other complaints lodged with the Court. The problem of the failure to respect the Bug claims, as stated by the Court in the *Broniowski* case, could have resulted in the influx to the Court of thousands of similar cases. The same situation could have taken place in relation to the so-called regulated-rent issue. The problem found in the pilot judgment of 2006 in the case of *Hutten-Czapska v. Poland* concerned potentially thousands of housing property owners. But

⁵ The remaining cases were markedly less frequent. About 10 per cent of violations in each case group concerned diverse aspects, such as the right to respect for one's private and family life, enshrined in Article 8 of the ECHR; various questions relating to a fair trial, such as adequate access to free-of-charge legal assistance, exemption from court fees and other aspects of access to the courts as stipulated by Article 6 of the ECHR. The ownership-rights cases lost by Poland accounted for less than 5 per cent of all cases. Cases relating to inhuman or downgrading treatment – mainly with respect to imprisonment conditions – represented around 4 per cent. Violations relating to the freedom of expression account for around 2%, and the last noticeable group – about a dozen cases – concerned the right to effective investigation and represented around 1 per cent of the total. Breaches of other rights were only of an incidental nature.

Poland, without delay, proposed effective measures to resolve such problems at the national level. The measures, on the one hand, ensured respect for the rights of individuals and, on the other hand, were feasible in budgetary terms and took into account the public interest connected with respecting the rights of other people, such as tenants. Poland succeeded in completing the implementation of two pilot procedures before the Court and was the first country to accomplish this. Thus, Poland prevented the inundation of the Court with possibly thousands of similar complaints. Meanwhile, the Bug cases that had already been filed were referred by the Court to the newly developed national procedures.

Over the course of 20 years of experience with Strasbourg cases, Poland has been a state that has made a particular contribution to the development of ECtHR procedures and their alignment with the challenges linked to structural problems. Such solutions developed by the Court as pilot judgments or simplified procedures for repetitive cases leading to friendly settlements and unilateral declarations have been worked out in cooperation with Poland and are now widely applicable to other states as well. This is of special importance in ensuring the Court's continuing capacity to process cases within reasonable time limits, short of which it would be hard to speak of an effective exercise of the right to bring complaints before the Court. This has been enabled as a result of the readiness of the Polish authorities to engage in constructive dialogue with the Strasbourg Court.

In this regard, I would like to extend my particular thanks to the ministries of justice, infrastructure and construction, internal affairs and administration and the former ministry of the state treasury, which played a role in developing solutions with regard to the pilot and systemic judgments. I also wish to recall here Ambassador Wołásiewicz, whose vision and ability to think outside the box frequently inspired the development of new solutions.

The measures I have referred to, such as the compensation model in the Bug property cases, reform of the regulated-rent system and the solution to the complaints about the excessive length of proceedings are for us, the Polish authorities, a major source of pride and are now quite obvious elements of the Polish legal system. This also applies to many other reforms that we have implemented: guarantees for accused persons in criminal cases, guarantees for judicial review of decisions on public assemblies, standards for free-of-charge legal assistance in cassation proceedings.

A summary presentation of the Polish track record in this respect also reflects a certain deeper evolution of the approach in Poland to the workings of the Strasbourg mechanism for the protection of human rights. The case law of the ECtHR has been increasingly perceived by the Polish

administration not as government failures, but as an opportunity to meet the overriding objective, which is the improved standard of citizens' rights.

Although there is still much to do ahead of us, the fact that the road we have followed is right and Poland's representation by the MFA effective is confirmed by statistics. Since 2011, the number of new cases against Poland annually has decreased significantly, and at present averages around 2 000 as compared to 4 000 or even 5 000 in the past. The ECtHR's caseload by population indicator, which used to be 1.5 for Poland, is at present 0.64, or right at the European average.

In conclusion, I can safely assert that the MFA not only built the groundwork for the system of representation in proceedings and the execution of Strasbourg judgments but also contributed to a change in the face of Polish law and its practice, as a result of which Poland was able to meet the Copenhagen criteria and subsequently join the European Union.



JUSTYNA CHRZANOWSKA

Plenipotentiary of the Minister of Foreign Affairs
for cases and procedures before the European Court
of Human Rights, Agent for the Polish Government,
legal counsel

The role of the Government Agent in proceedings before the European Court of Human Rights

Ladies and Gentlemen,

I extend my heartfelt welcome to all of you and I thank you for coming to this conference today, which sums up two decades of implementation by the minister for foreign affairs of his statutory competence representing the Republic of Poland before the European Court of Human Rights. I address my special thanks to the panellists and moderators for accepting the invitation to participate in today's academic event.

I would like to tell you more about the role of the government agent in proceedings before the ECtHR based on the example of Poland, because I know this example best - I have had the opportunity to explore it for 12 years, including the five most recent years in my capacity as government plenipotentiary for cases and proceedings.

Under Polish law and practice, it is proper to distinguish between two cardinal functions discharged by the government plenipotentiary, also called the government agent by the Strasbourg Court regulations, before the ECtHR. They are:

- a) **representation in proceedings; and**
- b) **coordination of the execution of ECtHR judgments.**

The agent represents the government in all proceedings before the ECtHR. At present, this concerns 764 pending cases. This representation is made possible by the support of a very professional team of specialised jurists supervised by the agent. This team consists of 15 jurists, among whom there are six legal counsellors, two trainee legal advisors, three doctors of

law and a legislator. All of them have command of the two official languages of the Court, English and French, which obviates the need to translate documentation sent to and from the Court. I cannot emphasise enough that building such a specialised team took plenty of time and is to the credit of all successive ministers for foreign affairs, who, being mindful of the need to develop always-scarce specialist legal expertise in human rights, have enabled the MFA's foreign- and civil-service officials to deepen their legal knowledge in Poland and abroad. At this point, I am sorry to note that young entrants to the legal profession and even newly appointed attorneys, legal advisors, judges and public prosecutors in Poland demonstrate a low standard of knowledge about the system of the European Convention for Human Rights and ECtHR case law. Therefore, it is important to make sure that study and legal apprenticeship programmes provide adequate space for education in the scope of human rights. "Such will be the Commonwealths as the upbringing of their youth," wrote Andrzej Frycz Modrzewski. The words of this Renaissance thinker remain valid today.

Representation in proceedings largely consists in exchanges of pleadings with applicants through the agency of the ECtHR Registry. This is due to the fulfilment of the ECtHR's rules of written procedure, and not the government's choice. The agent represents the government also in hearings held by the Court and conducts settlement negotiations, if necessitated by the substance of a Court judgment. No doubt, the hardest negotiations in history took place in the case of *Broniowski v. Poland*, which I have already mentioned, because they centred not only on the applicant's individual case but also on the government's obligation to resolve the legal problem of 110,000 people found to be in the same situation.

I was able to participate in those negotiations and watch how astutely they were conducted by my predecessor, Ambassador Jakub Wołosiewicz. I dare say that the professional talents of MFA officials, i.e. diplomats, who hammer out compromise solutions in international forums on a daily basis, proved their value superbly in that case, enabling an efficient and effective course of legal negotiations.

In preparing the legal positions of the Republic of Poland before the ECtHR, the government agent intently listens to the voices of the respective sectoral ministers whose operations fall within the scope of a given complaint. For this reason, the Ministry of Justice remains an essential partner of the MFA, as the prevailing volume of complaints have been about the Polish justice and penitentiary systems. But not all cases in past years have been related to the justice system. There have been others, such as the *Moskal v. Poland* case concerning the right to an early retirement pension for people raising children who require constant care, or the *Fuchs v. Poland*

case related to the excessive length of administrative proceedings. One can venture the conclusion that the subject matter of complaints brought before the ECtHR have concerned issues within the competencies of almost every minister in charge of specific sectors of administration except for the minister for foreign affairs. This circumstance is additional confirmation of the view voiced by Ambassador Janusz Stańczyk that it has been a good solution to entrust the representation in proceedings before the ECtHR to the minister for foreign affairs as the one responsible for building the best possible image of the Polish state. But the minister must always do this with prudence. The discharge of this representation in cases that do not directly affect his office enables the minister to prepare well-balanced positions that take into account both the international context, including ECtHR case law, and important domestic policy considerations.

It should be pointed out that since the entry into force in 2010 of Protocol No. 14 to the European Convention, many questions that constitute the well-established case law of the Court related to a given state have been referred for amicable settlements leading to decisions. The idea behind this amendment was to shorten the waiting time for Strasbourg adjudications on cases that demonstrate beyond doubt violations of the rights of the applicants. In Poland, such cases concerned, among other things, complaints about the excessive length of proceedings and living conditions in prisons. The role of the government plenipotentiary in such situations is not only to verify the physical and legal facts as presented in the notification of complaint by the ECtHR Registry but also to assess whether the proposed amount of financial compensation corresponds to well-established standards and whether there are any circumstances to justify its reduction. In this way, the plenipotentiary contributes to the protection of the state's financial interests while overseeing the respect for human rights protection standards arising from ECtHR jurisprudence. In cases where the parties fail to agree on just satisfaction, the government agent submits a so-called unilateral declaration to the effect that a violation has taken place and a specific pecuniary amount has been offered as compensation, while the role of the ECtHR is to approve such a declaration if it finds that it complies with the principles of respect for human rights.

Wrapping up this part of my remarks, I would like to offer you more statistics showing the numbers of ECtHR judgments and decisions against Poland and the scale of the cases notified to the Polish government.

It clearly follows from the slides I have just presented that in recent years the volume of judgments passed against Poland, as well as settlement approval decisions and unilateral declarations, has been decreasing. So has the volume of cases notified to the government.

Referring to representation in proceedings, we should not forget that the Polish government, pursuant to Article 36 of the Convention, is doing its best to support Polish citizens' complaints against other states by intervening as a so-called third party. Particularly relevant in legal and moral terms was the government's intervention in support of the Katyn families filing their cases against Russia. In its interventions, the government agent not only lent those families substantive support, but also gave testimony to the historical truth and voiced its objection to the attitude of Russia, which has failed to explain many of the circumstances behind that horrendous crime committed against Polish citizens and is shirking its responsibility.

Third-party interventions are undertaken, for instance, in cases concerning family law where the interests of Polish citizens need to be supported. Granting such support often follows from clearly discerning facts and legal situations - information that the government agent acquires thanks to cooperation with the consular services located in the same ministry, which make up a pillar of the Foreign Service.

Article 36 of the Convention, which I previously mentioned, enables the agent to make third-party interventions in any and all cases pending before the Court under the principle of *amicus curiae* and thus advocate in favour of the development of a particular line of jurisprudence. But the habitual practice of proceedings before the ECtHR is that a third-party intervention usually comes upon the invitation from a respondent state, which reflects the principle of friendly international relations.

The complaints notified to the plenipotentiary often presage broader problems, going beyond a single case. Thus, such notifications should prompt conclusions and actions to remove the root causes of notified violations of rights and liberties even before a negative judgment is passed if one wants to prevent the mass influx of follow-up complaints to the Court. The Polish authorities have succeeded in their efforts to institute actions even before the Court passes its judgments, as was the case with first notifications concerning the overcrowding at penitentiary facilities. Following the advice of, and warning by, the Ministry of Foreign Affairs, which had signalled the likelihood of a wave of complaints against Poland to be lodged by prisoners, measures were taken to resolve the systemic problem of prison overcrowding even before the Court, in 2009, passed its quasi-pilot judgments in the cases of *Orchowski* and *Sikorski*. Owing to that, the challenges facing Poland at the stage of execution of those judgments were mitigated, and the desirable status of respect for human rights was attained in advance. This was possible because the MFA realistically sized up the odds of losing the cases based on the then-ECtHR case law against other states: Croatia, Russia and Turkey.

The practice of pre-emptive systemic solutions ahead of judgments brings us to the subject of the execution of ECtHR judgments, or the other fundamental role played in Poland by the government agent before the Strasbourg Court. Under Article 46 of the ECHR, states must comply with final ECtHR judgments in cases they have responded to, while the execution process is supervised by a political body, the CoE Committee of Ministers, which watches over the implementation of individual and general measures stipulated by a given judgment. Pursuant to the Ordinance of the Prime Minister of 19 July 2007 on the appointment of the team for the ECtHR, the process of execution of ECtHR judgments is coordinated by the government agent in proceedings before the ECtHR and in the form of government representation during sessions of the Committee of Ministers on the issues of the execution of judgments. The entrustment of the legal representation and enforcement functions to a single institution ensures the best possible effectiveness of the execution process due to the full institutional awareness of the causes of violations of the Convention already at the moment when the complaint is notified. The execution of Court judgments takes place through the team referenced here today, which brings together representatives of the entire government administration and other state institutions. But, importantly, the team also provides a forum for the voices of civil society, as it invites representatives of non-governmental organizations and non-legal professions to its sessions. Since 2013, public oversight of execution processes has been enhanced by the obligation placed upon the plenipotentiary to prepare annual reports on the execution of judgments by 31 March of each year. These reports, once approved by the Council of Ministers, are submitted to the Sejm Committee on Justice and Human Rights and the Senate Committee on Human Rights, Rule of Law and Petitions, where they are debated with the participation of members of the government and civil society representatives. This undoubtedly improves the transparency of public life in Poland and guarantees parliamentary scrutiny of judgment execution processes.

In 2014, the MFA developed a specific algorithm for the execution of ECtHR judgments by individual ministers, thanks to which we know which minister is responsible and by which deadline, since the passing of a judgment by the Court must present an action plan for its execution, translation and dissemination, particularly among those actors whose activity or defaults underlie the complaint. The dissemination responsibility is not only an obligatory element of a judgment's execution, but also has a preventative and educational purpose. Only by pre-empting the emergence of new violations can we prevent subsequent complaints against Poland. That is why the MFA is pursuing multifarious initiatives to promote ECHR standards, such as

a series of conferences under the headline “Warsaw Seminars” devoted to ECtHR jurisprudence, arrangements for judges’ study visits to the Court and the Council of Europe, dissemination in various forms of knowledge about ECtHR jurisprudence against other states, coordination since 2014 of translations by the Justice Ministry and the Supreme Administrative Court (SAC) of judgments against other states, organisation of children’s art competitions to promote human rights, and giving opinions on the compatibility of draft legislation with the ECHR. These opinions, however, are not legally binding, which we can only say is not entirely satisfactory.

As you can see on the screen, there has been a significant decline over the past six years in the number of judgment execution cases brought before the Committee of Ministers, which proves that the measures we have taken are bringing the desired effects. But we are continually aware of the challenges still ahead of us. Worth noting, for one, is the fact that out of 223 judgments that are in the process of execution, as many as 153 relate to the excessive length of court proceedings, a problem that Poland has been trying to resolve for at least a decade already.

Our solutions in the area of the execution of ECtHR judgment and our institutional solutions in this respect have aroused the interest of other countries, and the CoE often requests that the Office of the Plenipotentiary share its experiences with other states. Poland’s voice is heard in the course of the CoE’s internal work on the operations of the Convention system.

The office I am heading also engages in issues taken on by many CoE working groups that prepare diverse legal instruments such as resolutions and recommendations on, for instance, the rights of elderly persons, corporate social responsibility, or forthcoming protocols to the European Convention.

Ladies and Gentlemen, as you can see, the role of the government agent in Poland embraces plenty of diversified activities, all of which, however, are closely linked in substantive terms.

The function of the government representative in proceedings before the ECtHR must not be seen merely as the task of finding one explanation or another for a pleaded case or of finding an excuse at any cost, including at the cost of justice and truth, for certain or other mistakes or defaults by individuals or authorities, or of finding gaps and deficiencies in the law. In the mature democratic state that Poland is, representation in proceedings before the Court is not seen as a zero-sum dispute between an omnipotent and infallible state apparatus and a citizen, where the government’s sole purpose is to win and a negative judgment means that the state has lost. I believe that such an approach would be rather characteristic of a state with an undemocratic legacy or a democracy that is not yet well established. The proceedings plenipotentiary of a democratic state is called on to provide

an international court with true and fair information about the facts and to indicate and defend the key interests of an entire society that underlie the application of one or another solution necessitated by the Polish legal tradition and within the margin of assessment that the Polish legislature has. However, the framework of the interests of an entire democratic society also accommodates the interests of the applicants. Therefore a fair judgment, even if lost for the government, is not a defeat for the Polish state. Similarly, a friendly settlement or a unilateral declaration, when the facts clearly support an applicant's plea and the Convention principles clearly refer to the prior case law, represents an expression of the government's sense of responsibility for the effective operation of the human rights protection system.

In Poland, conceived as a commonwealth of all citizens, it is obvious, therefore, that representation in proceedings by the Ministry of Foreign Affairs means the articulation of key public interests before the ECtHR, on the one hand, and, on the other hand, a reflection of the emphasis placed on the efficient elimination of the sources of violations, as well as the provision, wherever justified, of due compensation to injured parties and the promotion of the Convention in the practices of the authorities in order to prevent complaints in the future and hence to prevent Poland's exposure to subsequent proceedings before the Court.

Thank you for your attention.



RENATA DEGENER

Deputy Section Registrar at the European Court
of Human Rights, barrister

Poland as a country engaging in efficient dialogue with the European Court of Human Rights

Ms. Director,

Let me first of all thank Minister Szczech and you, and the Ministry of Foreign Affairs for the invitation to attend this conference. Let me also convey, on behalf of President of the Court Guido Raimondi, Vice President Linos-Alexandre Sicilianos - president of Section I, which has been dealing with Polish cases since 1 May 2017 - and the Court's Registrar Roderick Liddell, best wishes for a successful conference and continued success in your dialogue with the Court, as well as another twenty (and a further twenty) years of representing efficiently Poland in the proceedings before the European Court of Human Rights.

In my introductory comments, I would like to refer to the Director's comments - her final remarks, actually - concerning the special role of the state as a party in the proceedings before the Court.

Indeed, the state is a special party. As opposed to the applicant - who, in the proceedings before the Court, is a party focused on asserting his individual rights and the maximum use of his procedural rights, and whose primary objective is to achieve a favourable outcome of his case - the object sought by the state is not to face an opponent in order to win the case - and win at any cost, as Senator Seweryński has been kind enough to say.

The applicant is usually not particularly - or mainly - concerned with a solution in the general interest but seeks to secure for himself satisfaction for a violation of his rights. This is entirely understandable - such is the role of an individual application. The state's ultimate objective in proceedings before the Court is - or at least should be - to protect individual rights and, at the same time, to protect the public interest understood as seeking a solution for the common good and the benefit of society in general, rather than only having a judgement in the state's favour. This

objective derives from the role of the state as a guarantor of human rights and fundamental freedoms in the Convention and its obligation under Article 1 of the Convention to secure to everyone within its jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention. This obligation goes hand in hand with responsibilities arising from Article 38 of the Convention - to furnish the Court with all necessary facilities to examine cases and, if necessary, to undertake an investigation. Consequently, in the proceedings before the Court, the state's task is to cooperate in the process of reaching a correct judgement and to provide the Court with assistance in establishing correctly the facts of the case and applicable domestic law. Thus, the respondent government becomes a kind of an *amicus curiae* - a friend of the court - which must rise above the dispute in any given case and fulfil its expected role by assisting the Court in establishing the truth about the events which gave rise to the application, rather than focusing mainly or exclusively on the presentation of elements favourable to the state. This is why much more is expected of the state than of the applicant, whose procedural tactics primarily involve actions aimed at winning his case. Similar, there are higher expectations in respect of the state in the context of non-contentious procedures, i.e. friendly settlements referred to in Article 39 of the Convention, as well as unilateral declarations. This special role of the state as an interlocutor of the Court sharing responsibility for the effectiveness and (in current difficult times) survival of the Convention system has been reflected in numerous declarations by governments in the course of high-level conferences in Interlaken, Izmir, Brighton, and most recently Brussels. All those declarations emphasised the special role of the state as a co-responsible entity, sharing with the Court the responsibility for the Convention's effectiveness and survival in the nearest future.

The title of my speech leaves no doubt as to how the dialogue - and, in consequence, cooperation - of the government of the Republic of Poland with the Court should be assessed. This dialogue is highly efficient. In that context, one must remind of the achievements of the late Jakub Wołásiewicz, whose name has been mentioned many times today by all previous speakers. Jakub initiated and continued that dialogue consistently, despite numerous difficulties and certain early incomprehension of or disbelief in his concept and design for resolving disputes between an individual and a state under the Convention by means of non-contentious and friendly-settlement procedures. I would further like to stress at this point that due to Mr. Jakub Wołásiewicz's contribution and the consistent and creative work to promote his vision in resolving disputes before the Court undertaken by Director Chrzanowska, who is here with us today, and due to their understanding of that concept and strong support offered by all subsequent

ministers of foreign affairs, we can confidently say that since 2005 Poland has been a leading country in dialogue, cooperation and true collaboration with the Court in securing effective human rights protection in the country and resolving disputes under the Convention by non-contentious measures. This is a huge, huge success.

I daresay I can afford a brief digression concerning other states. In order to appreciate properly the achievements of the Polish state and the Agents of the Government - meaning all persons in that position since the day the office was established - one should look at other states and their models of cooperation with the Court. We have forty-seven member states, obviously encountering a variety of problems in their compliance with the Convention; they face various human rights violations. Similarly, the scale of violations varies. One cannot compare Andorra or San Marino with Ukraine and Turkey, or the magnitude of problems experienced by countries at two extremes of the political, social, and demographic spectrum. In consequence, forms of dialogue with the Court are quite diverse, starting from the enchoate, nearly non-existent form with the state assuming a confrontational attitude to the Court, its judgements heavily criticised and their implementation as often as not contested domestically, with practically no cooperation offered except for what is procedurally necessary. Such inchoate dialogue, while involving an exchange of pleadings and certain courtesies, does not target the resolution of current issues arising from violations of the Convention - neither do governments in such a case show any initiative to resolve disputes in proceedings before the Court. There is also an intermediate form, which might be described as occasional or *ad hoc* cooperation, usually activated when the need arises to reach a friendly-settlement agreement in a particularly difficult yet individual case or in situations where a group of cases emerges, requiring a specific framework solution. Yet, such one-off initiatives are not followed up with similar activities or procedures in other cases; no exchange of views is triggered beyond the exchange of pleadings or correspondence concerning a single application or their specific larger group. Such cooperation is not only occasional; it comes across as slightly whimsical, given the absence of any specific or formalised framework.

Against my own experience, including involvement in the Court's various working parties, and, among other things, the party on cooperation with the governments and States-Parties to the Convention, I would say that so far only three countries have been engaged in truly efficient, institutionalised dialogue: Poland - being, as said before, a leader with cooperation traditions since 2005 at least; Turkey; and Italy. I wish to emphasise - and further, believe we should be very proud of it - that Poland was the country that actually initiated cooperation and dialogue with the Court in

resolving disputes arising from individual applications. This model has to some extent been reproduced by Turkey and Italy. Yet what differs Poland from Italy and Turkey is not only the fact that these three countries are faced with dissimilar legal issues under the Convention (we resemble Italy in lengthy judicial proceedings only), but also that the Polish government's dialogue with the Court has been conducted continually since 2005, notwithstanding any changes of the political climate and the government. The initiation of their dialogue with the Court by Italy and Turkey has been to a large extent linked with changes in the political climate and government - the new governments recognised the need to resolve Convention-related problems generating huge numbers of similar cases. I believe this is a very good news - the best news imaginable - that regardless of political circumstances, Poland is a country that invariably believes that cooperation with the Court is important, that it makes sense, and that dialogue with the Court has to be supported.

In this context, I believe that saying that Poland's cooperation with the Court has continued roughly since June 2005, we of course come to the case of *Broniowski v. Poland*, which has for good reason been symptomatically mentioned at this conference by all the previous speakers. Yes, the case of *Broniowski* was the event marking the beginning of Poland's dialogue with the Court. In that case Poland could effectively influence the shape of the pilot-judgement procedure as well as the process of resolving post-pilot judgment cases in general. Owing to its actions in implementing the Court pilot judgements, Poland brought about the closure of the pilot-judgement procedure in two cases: *Broniowski* and *Hutten-Czapska*. This is an immense contribution by Poland to the development of the Court's procedures, practice, and case-law. In the Court's practice there are only three examples of closure of the pilot-judgement procedure on the grounds of the effective implementation of pilot judgments; the third occurred many years after the Polish cases - in 2016 in the case of *Kurić v. Slovenia*. One should, however, bear in mind that everything began with an initiative taken by Jakub Wołosiewicz, who strived for a friendly-settlement in Mr. *Broniowski's* case. Perhaps initially he did not intend (and perhaps did not want either) to broker a friendly-settlement agreement encompassing all the Bug River claimants and he might have had in his original plans an individual settlement only - but his initiative triggered a mechanism that resulted in the efficient and swift implementation of the judgment by the Polish State. It required great courage at the time, in the wake of the first pilot judgement in the Court's history. Today, most people consider the issue of the Bug River property done and closed and a thing of a past long gone - yet we all know that resolving that systemic problem

was a major success. Nonetheless, one has to appreciate the circumstances in which the government operated at the time. This was the first pilot judgement - a surprise that, while deserved, was not a very pleasant one for the government. Nobody knew what the procedure would look like, or what the phrase "systemic violation" might actually mean in the sense of practical implications for application of the Convention. Everyone obviously knew what "repetitive" cases were and what sources of systemic violations might be identified; but no one had any idea as to what ought to happen at the post-judgement stage or how the state should act. The Polish State had a choice of implementing the judgment in other forms- for instance, a slower legislative track, gradual implementation, determination of appropriate general measures in a potentially more lengthy procedure before the Committee of Ministers - yet it chose another way. It chose to implement the judgment through a friendly settlement procedure, thus - as I see it - setting a course for future government actions and future dialogue with the Court; the state adopted an appropriate attitude, recognising violations once it was deemed necessary and preparing the ground for effective implementation of the judgement.

I further find it symptomatic that this conference includes so many persons who participated in the friendly-settlement negotiations. In a way, I am experiencing a sense of *déjà vu*: we have Director Chrzanowska with us - Jakub Wołásiewicz's deputy at the time and active participant in the negotiations; we have Senator Cichoń, who represented Mr. Broniowski; we have Director Machińska, who provided us with premises of the regrettably no longer existing Council of Europe Information Office for purposes of our negotiations. And, finally, I myself had the pleasure of being a member of the Court's Registry delegation assisting the parties in the negotiations. I would like to mention that the role of the Registry is not to take any particular side in a dispute, but to facilitate the process of reaching agreement and help parties to find a reasonable solution. This is why I believe that this may be a sign for the future - what had triggered good and fruitful cooperation twelve years ago should today possibly enter a more consolidated stage; today we know how to cooperate, certain models of collaboration and dialogue have been solidified successfully, as emphasised in my introductory comments.

Cooperation between the government and the Court obviously did not end with the *Broniowski* case. The outcome of that case proved to be very successful for the Convention system, for Mr. Broniowski himself, as well as for other persons affected by the violation. Let's try to imagine the scale of this violation: this was a case affecting 110 000 persons. What, in terms of practical consequences for the Court, could have happened had one in

ten or one in twenty of the Bug River claimants decided to lodge an application with Strasbourg? What would be the impact on the Convention system - just imagine the burden of handling such a number of cases simultaneously. Yet the state's response to the pilot judgement was decisive, as it was an excellent match for an ideal solution in proceeding under the Convention. An amending law was passed swiftly - and a good one, also taking into account all elements that emerged in the friendly-settlement negotiations and the case-law on which the Court could have relied on should an agreement not have been reached. The role of the Court's Registry was not to indicate a legislative solution but to provide the parties with examples of judgements in similar cases which would likely be considered by Court in the contentious procedure. This is also an example of dialogue and information exchange.

I believe Senator Cichoń can recall the early stages of negotiations and Ambassador Wołásiewicz's "team": he entered the room accompanied by a dozen advisers from the Ministries of Finance, Infrastructure, and Treasury, all very well prepared. An issue as complex as compensation for lost property was negotiated with the help of an interdisciplinary team. This was an idea that other governments have not so far explored.

It came as no surprise to anyone at the Court when in 2008 the Court Registry was yet again asked to participate in friendly-settlement negotiations in the *Hutten-Czapska* case; this time, given experience gained in the *Broniowski* case, negotiations were terminated swiftly and efficiently. The matter was even more complex than the Bug River property issue - it required the passing of a number of amending laws regarding the foundations of the rent control system and introducing other elements crucial for the implementation of the pilot judgement, such as remuneration for non-contractual use of dwellings, etc. While the case was considerably more complicated, the execution of the judgement was again fast and effective. At the same time, friendly-settlement related experience activated a parallel process of cooperation and dialogue with the Court. The process commenced in 2008, once more on the Government Agent's initiative, resulting in the so-called "Warsaw Consultations" programme. What were the Warsaw Consultations? They involved regular meetings of government representatives and Court Registry's delegations, topics for discussion being tabled by the Court delegation and the Government Agent alike. They mainly focused on looking for a non-contentious and/or possibly swift solution for cases raising issues potentially indicative of the existence of a systemic problem. It was obvious that the government drew conclusions from the two above-mentioned cases concerning violations arising from such problems. In order to identify solutions - both preventive and aimed at resolving current issues - on the

Government Agent's initiative meetings with the Court Registry's representatives in Warsaw were attended by experts in a variety of fields. The year 2008 was very difficult for the government: not only had it concluded the friendly-settlement agreement in the *Hutten-Czapska* case, it had also held its first Warsaw consultations concerning serious problems, such as overcrowding in the Polish penitentiary facilities, overuse of and excessive length of pre-trial detention and excessive length of proceedings. All three topics were complex, closely related, and required extensive organisational effort and comprehensive legislative initiatives. The consultations were organised in a manner slightly similar to friendly-settlement negotiations, and involved representatives of various ministries and agencies responsible for introducing necessary legislative amendments and/or securing budgetary funding. This helped the government to create conditions for efficient dialogue. On the one hand, those responsible for introducing amending measures were aware of the Court's potential position in given legal circumstances, having been duly briefed by the Court Registry's delegation; on the other, the delegation was informed of the national circumstances, which are to a great extent relevant for Court rulings. From the Court's point of view, dialogue does not mean that it conveys to the Government its expectations as to the form and manner of resolving problems potentially resulting in violations to the Convention or information of Court's case-law that can be applied under specific circumstances in a given case or group of cases; dialogue is also seen as a source of invaluable knowledge of the country's situation and sources of violations provided by state authorities. Starting from 2005, such an operating format was adopted by the Polish government and would remain the fundamental way of resolving disputes before the Court for the coming twelve years. This is a precious chapter in the Court's history, truly deserving high praise. I must say that as a Pole and a Court employee, I am proud of it. It does happen that when we try to suggest certain cooperation-related solutions to other governments, what we hear is, "alright, but Poles always cooperate, it's different, you operate differently." And it is true - Poles do operate differently. The 2008 consultations were repeated in 2010, 2011 and 2012. This made it possible for the majority of issues potentially leading to violations of the Convention to be resolved - which is why subsequent consultations were held only in 2015, in the wake of the pilot judgement in the case of *Rutkowski and Others v. Poland*. The Polish government had been courageous enough to launch consultations concerning the introduction of legislative changes in implementation of the judgement before it had become final. The government made the effort to prepare a new amending law. At this point, we cannot predict how the Court would evaluate the 2016 amendments. I do believe

that a ruling will be passed shortly; then we will find out whether the Polish government has been successful – yet again.

I have to say, as part of my final remarks, that Poland has every right to be proud as a party to the proceedings before the Court. Earlier on, the Minister spoke of the “ounce of diplomacy required to cooperate with the Court effectively” – I myself believe that procedural experience is required as well, if not a prerequisite. What you – as the Government Agent’s team – have available to you today comprises accumulated knowledge: intimate knowledge of how to proceed before the Court and of the people who work there. People knowing, respecting, liking, and trusting one another is vital to any successful cooperation. I believe that the Ministry of Foreign Affairs, the Government Agent and other ministries directly participating in dialogue with the Court have accomplished something truly important – the Court’s confidence in the teams representing the Polish government, which has been developed over many years of experience. The Court trusts the Polish government that it will continue dialogue and cooperation, notwithstanding changing circumstances. I also believe this is a very advantageous situation for the Court: it has an interlocutor who listens, and the Court has the opportunity of listening to what this interlocutor has to say and better understanding of the country’s problems. Poland has actually become an *amicus curiae* – a friend of the Court. Over 20 years of representing Poland before the Court, the Government Agents and their entire team have become the Court’s friends. The Court wants to be able to continue counting on you.

In my closing remarks, I would like to convey a message from the Court authorities. Having faced a number of challenges, the Court needs to re-think its working methods and has begun introducing new procedural tools and accelerating the procedure – yet it also has to consider new formats for cooperating with the State-Parties to the Convention. Given the Polish government’s immense experience in effective dialogue and cooperation with the Court, we are counting on your support in the hope that you will be promoting that idea among your fellow Government Agents from other countries. It is of vital importance that the experience you have acquired over so many years in various contexts (contentious, non-contentious, in consultations) also be disseminated among your colleagues – other Agents representing governments in the proceedings before the Court.

Thank you for your kind attention. It was an honour and pleasure for me to have been invited to the conference and meet you all.

PANEL 2

EXECUTION OF EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS JUDGMENT
AS A MEANS TO PREVENT FURTHER
VIOLATIONS OF HUMAN RIGHTS



GENEVIÈVE MAYER

Head of the Department for the Execution
of Judgments of the European Court of Human Rights,
Council of Europe

Execution of European Court of Human Rights' judgments against Poland - achievement of the last twenty years

Excellencies, Ladies and Gentlemen,
First of all I would like to express my gratitude for providing me with the opportunity to address you at this important event. At the same time I would also like to apologise for not being present in person in Warsaw. A number of obligations keep me in Strasbourg, starting with the first debate of the Committee of Ministers on its annual report, followed by the next session of the Committee of Ministers dedicated to its supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights.

Thanks to modern means of communication, I would like to share with you some reflections on the Polish achievements in the execution of the European Court's judgments in the last years.

As you all know the Committee of Ministers supervises the execution of judgments in which the European Court found a violation of the European Convention on Human Rights. It also supervises the execution of friendly settlements concluded by the parties to the proceedings before the European Court.

Within the supervision process the Committee verifies whether a Respondent State takes and implements all the measures to remedy individual consequences of violations and to prevent similar violations from re-occurring. If the Committee is satisfied that all the necessary measures have been taken it closes its supervision, by adopting a final resolution.

The most important task of the Department for the Execution of Judgments is to provide assistance and advice to the Committee of Ministers in the process of its supervision of the execution of judgments by the Respondent States. In addition, it also provides support to the Member States - who

seek the same - in their efforts to achieve full and prompt implementation of judgments in the cases to which they are parties.

When we are talking about Polish achievements in the execution of the European Court's judgments in the last years, let me start with the judgments identifying structural problems. I refer here to issues requiring careful attention of the Committee of Ministers and more complex solutions at domestic level.

In this context pilot judgments must be mentioned first.

We all know that Poland was a "homeland of pilot-judgments", as the first pilot-judgment ever delivered by the European Court was in the case of *Broniowski v. Poland*. I do not want to get into details of the process of implementation of this judgment as it will be a topic of a separate presentation today.

I just would like to note that so far four pilot judgments were given against Poland in the cases of *Broniowski*, *Hutten-Czapska*, *Orchowski* and *Rutkowski*. They concern issues like a compensation mechanism for property left behind the former border of Poland; the operation of the rent control scheme, restricting property rights of landlords; overcrowding in Polish penitentiary facilities and excessive length of judicial proceedings. All in all, since *Broniowski* case in 2004, the European Court has delivered 28 pilot judgements against 18 countries.

It is also worth mentioning that supervision over the execution of three out of those four pilot judgments has already been closed. These are real "success stories", which can be considered as "good practices".

In the oldest - *Broniowski*, legislation was adopted setting up a special scheme to provide compensation for property abandoned after the World War II in areas beyond the present borders of Poland. The Committee closed its supervision in this case in 2009.

In the case of *Hutten-Czapska*, closed last year, the relevant legal framework was changed introducing: a possibility for increases in the levels of rents, a system for monitoring the levels of rent and a compensatory scheme to remedy the functioning of the rent control scheme in the past. The funding of social accommodation was also increased.

In the case of *Orchowski*, also closed last year, the authorities introduced a preventive remedy to challenge conditions of detention. In parallel, measures were taken to improve conditions in penitentiary facilities and to monitor the prison population rate. Moreover, the domestic authorities started making more frequent use of alternatives to detention, including an electronic surveillance system. The Committee also noted that following developments in national jurisprudence, inmates were able to bring compensation claims for periods of detention in inadequate conditions. It is

also to be mentioned that a new legal framework allows for the placement of an inmate in a cell with a living space below the statutory level only in exceptional circumstances and for a limited period of time.

Of all the pilot judgments given against Poland still unresolved is the issue of the excessive length of proceedings. It could be noted that the first judgment against Poland in which the Court found a violation of Article 6 of the Convention in this respect dates from 1998. Moreover, the need for the introduction of an effective remedy against lengthy domestic proceedings constituted one of the most important elements of the judgment in the case of *Kudla v. Poland*, delivered already in 2000. The source of the problem, in both aspects (substance and remedy) has not yet been entirely eradicated, as confirmed in the recent pilot judgment of 2015 in the case of *Rutkowski v. Poland*.

Since 2000, however, significant progress has been achieved. A domestic remedy against excessive length of proceedings was introduced in 2004 and improved through a legislative amendment in 2009. The practice of its application, even though still not perfect, is being improved. In addition, reforms to shorten the length of proceedings have been introduced: for example the simplification of procedures before domestic courts or an increase in the number of the courts' staff.

The reforms implemented so far since the *Kudla* judgment prompted the Committee of Ministers to close its supervision over the execution of some of the cases in these groups. It closed the cases in which facts pre-dated the introduction of the 2004 remedy against the excessive length of the proceedings.

A similar approach was applied by the Committee in 2016, when it closed part of the group of cases concerning the excessive length of administrative proceedings (the so-called *Fuchs* group). Here the Committee wanted to underline the important changes in the Law on the proceedings before administrative courts that entered into force in 2015. This amendment not only simplified the proceedings but also improved the system of domestic remedies.

The total number of cases in respect of Poland that had to be executed since the entry into force of the Convention amounted to around 1600, including more than 600 friendly settlements. Out of those 1600 cases almost 1400 have been closed. This is a substantial achievement.

At the end of 2012 there were more than 900 cases pending execution and now there are around 230. This significant decrease demonstrates the efforts made by the authorities in recent years to improve the situation domestically in the light of the European Court's judgments.

In this respect I would like to develop a little bit on the most important achievements from the recent years, concerning other groups of cases than those already mentioned.

Last year the Committee of Ministers decided to close four important groups of cases, revealing complex or structural problems, which were supervised in the so-called enhanced procedure.

I have already mentioned *Orchowski* group of cases, revealing the problem of poor conditions of detention in prisons and detention centres.

I would also like to mention the *Kaprykowski* group of cases, concerning the lack of adequate medical care in detention, violating Article 3 of the Convention. Important for the Committee were improvements in the legal framework governing the provision of healthcare for persons deprived of liberty and the general improvement of the conditions in the Polish penitentiaries. In addition the Committee also took into account the means for inmates to challenge the adequacy of the health-care provided to them and to claim compensation for any deficiencies in this respect.

Another group - *Horych* group of cases - concerned problems in respect of the “dangerous detainees” regime, in particular its excessive use, restrictive character and extended duration. The most important change was the amendment to the Code of the Execution of Criminal Sentences, which entered into force in 2015. The reform eliminated the automatic classification of certain types of inmates into this category. In addition, it also provided for a gradual relaxation of the restrictions applied to detainees categorised as dangerous. Moreover, certain changes in the practice of penitentiary staff were introduced to improve the treatment of dangerous detainees and provide them with the possibility for a meaningful review of their status.

Finally, I should also mention in the *Dzwonkowski* group of cases, concerning ill-treatment and unintentional killing by police officers and lack of effective investigation in this respect, constituting violations of Article 2 and 3 of the Convention. A wide range of different measures was implemented, including legislative amendments and awareness-raising measures. A detailed description can be found in the Committee of Ministers’ Annual Report for 2016 or in the country factsheet on Poland, prepared by the Department for the Execution of Judgments.

I would also like to draw your attention to the closure of two other groups of cases, related to the problem of detention on remand and its application.

In 2014 the Committee closed its supervision of the *Trzaska* group of cases, in which the European Court identified a structural problem of excessive length of detention on remand in Poland. A substantial decrease in the use of detention on remand and a general reduction in its average length was achieved mostly thanks to changes in the

practice of domestic courts, taking full account of the Court’s case-law. In this respect important measures also consisted of extensive awareness-raising measures, including training for judges and prosecutors and

a widespread dissemination of the Court's jurisprudence. This change in practice, combined with an increased use of alternatives to detention, had a positive impact visible not only at the domestic level but also in the proceedings before the European Court.

The second group of cases - *Klamecki No. 2* - concerned two types of violation of the right to private and family life: unlawful censorship of correspondence and arbitrary refusals of family visits in detention facilities. This group was closed in 2013.

The first aspect of the violation was remedied through a change in practice of the prison staff, judges and prosecutors. In addition, a jurisprudence of domestic courts provided inmates with a right to compensation for a breach of privacy in correspondence.

The second aspect required legislative changes in order to introduce in the relevant law clear grounds for refusing family visits and setting up an appeal procedure against such refusals.

We cannot forget that we can find also important cases amongst one-off cases, like for example the case of *Baczowski*, concerning unlawful interference with a freedom of assembly. In the implementation of this case the authorities introduced in the Law on the Assemblies an effective appeal against a ban on organising assembly. It is now ensured that a domestic court will deliver a decision on such an appeal before the planned date of the event.

For more comprehensive information and more detailed statistics, demonstrating the Polish developments in recent years in a broader context of the situation of other Member States, again I would like to invite you to consult Annual Reports of the Committee of Ministers and the country fact sheets, available in electronic version on the website of the Department for the Execution of Judgments.

There are of course still problems to be solved. Among the most complex cases, which are currently supervised by the Committee of Ministers under the enhanced procedure we can find, apart from the already mentioned cases concerning excessive length of proceedings:

- *Al Nashiri* group, concerning various violations of the Convention, related to secret detention and ill-treatment of two applicants by the CIA on the Polish territory and their subsequent transfer from Poland despite the risk of death penalty and flagrant denial of justice;
- *Kędzior* group, concerning lack of sufficient safeguards for persons deprived of legal capacity and placed in social care homes, including lack of periodic review of such placement;
- case of *P. and S.*, touching upon the issue of the effective access to reliable information on conditions and procedures for a lawful abortion

- and the case of *Grabowski*, concerning deprivation of liberty of a juvenile in the framework of correctional proceedings without specific court order and adequate judicial review.

These cases are at different stages of the supervision and, for the most updated status of execution, I would again refer you to the website of the Department. I can re-confirm that in all those cases we maintain constant dialogue with the authorities on the measures adopted and to be implemented.

If we are talking about effective general measures to prevent future similar violations I would like to underline the importance of also taking into account judgments delivered by the European Court against other states.

Therefore, I would like to highlight the initiative of the Government Agent's Office and the common project of several Polish institutions (including the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Justice, the Constitutional Court, the Supreme Administrative Court) aimed at translating into Polish the most prominent judgments of the European Court against other states. This idea not only addresses the expectations of the Committee of Ministers, as expressed in the Recommendation CM/Rec(2002)13 on the publication and dissemination in the member states of the text of the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights, but should also address expectations of the Polish legal professionals: judges, prosecutors and lawyers.

More generally, taking into account the general recommendations of the Committee of Ministers is instrumental to a successful implementation of general measures to comply with the judgments of the European Court. The Polish experience appears to confirm this. As an example, I can make reference to the Recommendation CM/REC(2008)2 on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, which Poland implements in practice. In its text, the Committee of Ministers recommends that Member States establish a body for the co-ordination of the implementation of judgments of the European Court. In Poland, for around a decade this role has been played by the Inter-Ministerial Committee for the European Court of Human Rights, presided and coordinated by the Government Agent. Interesting is the fact that the minutes of all the meetings of this coordinating body are publicly available and constitute a valuable source of information for all those interested in domestic implementation. It appears that efficient co-ordination, through a body like this Committee, and making full use of its potential has been crucial for successful and effective implementation of the European Court's judgments against Poland in recent years. Equally important is of course the existence of appropriate mechanisms for the dialogue between such

a co-ordinating body and the Committee of Ministers. This role is effectively played in Poland by the Government Agent's Office.

Transparency of the process of the execution of judgments of the European Court is crucial. In this respect I would like to refer to the annual report concerning the execution of judgments of the European Court, prepared each year since 2012 by the Government Agent and subsequently presented to the Parliament for discussion. It contains important information not only about closed cases, action plans and action reports or submissions from applicants and civil society, but also on the outstanding issues. In addition, these annual reports contain translations of all the decisions of the Committee of Ministers concerning cases against Poland. All this constitutes a very useful and important tool for domestic actors, civil society and individuals.

Of course, as already said, there are still cases on the agenda which require further steps. I am convinced that, if the commitment, determination and willingness of the Polish authorities will continue as it has been in recent years, we will be able to make further progress to solve the outstanding issues. In this respect I would also like to underline the role played by the Government Agent's Office and express my gratitude for the constructive approach in solving problems and excellent cooperation during the last two decades.



ANNA KALISZ, PhD

Senior Specialist at the European Law Section
in the Supreme Administrative Court Jurisprudence Bureau, Supreme Administrative Court

Role of legal principles in domestic judicial decisions concerning the European Convention of Human Rights

Ladies and Gentlemen,

I have been granted the honour of standing in as a speaker for Professor Bartosz Wojciechowski, Head of the Department of European Law of the Supreme Administrative Court's Judicial Decisions Bureau. Let me begin by thanking you for your kind invitation to this conference. I have approached the topic of this speech from a variety of angles. First and foremost, I am an academic, a theoretician of law, and an analyst of case-law of the European Court of Human Rights. Secondly, I apply these analyses at the 7th Department of the Supreme Administrative Court's Judicial Decisions Bureau. Thirdly and lastly, I am also a university teacher - on the note mentioned by the Director before there's a shortage of appropriate legal education provided to our students. While we have been offering related curricula at the Marie Curie-Skłodowska University for at least eighteen years, I have to admit as a teacher of legal trainees that the overall legal advisor curriculum comprises approximately six hours on the European Court of Human Rights. Undergraduate law students usually have a choice of such classes as optional: so much for awareness among students of the legal profession.

Ladies and Gentlemen,

I intend to deliver a paper on the legal practice of a domestic judge (as we have been discussing the application of law, I shall continue with the focus), on judicial dialogue in a court of law. I intend to present a simplified theoretical model, and also how theory does not vary from practice. My intervention will thus use the principles of law as its point of departure, proceed to overlaps in Polish and European law (the ECHR law included), and close with a presentation of the case law model - in other words of how

domestic courts of law refer to the Convention, an issue of particular importance in light of what the Ambassador said: that in Poland's case, the issue often had involved the actual application of law. Such is the optimistic note that the first panel closed on: that related standards have improved; my adjudicature-related analyses seem to conform.

Just a handful of comments on terminology: notably, the "*principles*" of my title are not equal to legal norms. Legal norms involve behavioural models - orders, bans, competencies, etc., while legal principles carry values. While in a simile to norms, principles may involve certain dependencies by forming part of a system or hierarchy, yet they are no direct outline for behavioural models. This is why legal principles are next-door neighbours to standards, average patterns or models for a specific phenomenon. It goes without saying that we are interested in standards of applying European law in its convention part - the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms. Yet it is worth our while to use such very simplified and general model of applying the letter of law as a point of departure in asking how courts proceed to pass a ruling involving conventions - and other legal provisions. Firstly, the facts of the case are found and ascertained. Secondly, appropriate sources of law (including subsidiary sources of law, such as case law of the Strasbourg Court as well as of the European Court of Justice, Supreme Court, or Supreme Administrative Court) are selected to match the requirements of aforementioned facts of the case. Thirdly, the letter of law is interpreted - and here is where principles coincide with norms; principles and standards serve the purpose of specifying norms we require to pass a decision or ruling. Fourthly, subsumption takes place: the superimposition of all aforementioned stages, one upon the other. Fifthly, legally prescribed consequences are identified. Sixthly, justification is drafted and tabled. Such is the most general picture. Yet, since I have been tasked with presenting the role of legal principles in the case law of a domestic administrative courts, it should be highlighted that administrative courts - as courts of law - refrain from judging facts. All facts are assessed previously, at the administrative proceedings level. Administrative courts judge the law. While it might seem trivial, it is also vital: today, it is much more difficult to judge the law than before our history of twenty-five years of applying the Convention in Poland, as today our legal system is multi-centric. Such conditions arise from Poland having joined the Council of Europe and - later - the European Union. Hence the multitude of diverse decision centres creating and applying legislation, giving rise to potential conflicts, both at the stage of norms (conflicts of laws: how to decrypt a norm under the Constitution, the Convention, the European Union law? What to do once interpretations cannot be reconciled?)

and adjudication: in reality, Strasbourg's case law has been built upon the debris of adjudication conflicts. To file an application, an individual has to exhaust the domestic legal path, after all: and once the ECHR finds a violation, it will be ruling differently to domestic courts.

Thus, when filing an individual application, we assume that courts will rule differently to the expected Strasbourg Court judgement: consequently, the potential arising from multi-centricity carries a considerable conflict "load", alleviated not only with the use of legal provisions, but also with the so-called *acquis*. The term "*acquis*" extends beyond the concept of a legal system - while the *acquis* ties in with the application of *de lege lata* norms in the normative, functional, and factual sense, it also largely relates to general directions of interpretation: in other words, it suggests the angle for interpreting law pending *de lege lata*. In practice, the *acquis* in a multi-centric legal system means that the *corpus iuris polonicus* is superimposed with the *acquis conventionnel*, and (somewhat in the background, for purposes of this paper) with the *acquis de l'Union*. In practical terms, courts of law and administrative bodies - when ruling - are obliged to recognise the binding European law *ex officio*, including the Convention and its accompanying axiological and judicial *acquis*. I have already mentioned the overlap of the various types of *acquis*: it is definitely noteworthy - if only in the context of the role of legal principles, as per the title - to emphasise that the *acquis conventionnel*, i.e. that of the ECHR, carries the status of a single huge legal principle in the European Union law. In contrast to what the Lisbon Treaty stipulates, according to the current Court opinion the EU will not be joining the Convention - yet under Article 6 we read that the Convention does indeed fit within the framework of the *acquis de l'Union* and as such is a legal principle in nature; therefore, the Convention differs ever so slightly against the Polish and European Union system of legal sources, respectively.

Let us now proceed to the application of the Convention as such rather than to the general model of applying law and non-general role of administrative courts; let us discuss the specifics of applying the Convention in administrative courts. Making the Convention part of a legal search evokes no doubt under Article 91 clause 2 of the Constitution. It is a duly ratified international agreement. We recalled earlier that while the actual process of ratifying the Convention differed somewhat from what we could well expect today, its legal status has remained unchanged. It is a source of Polish law; in case of conflicts of law, it shall prevail over domestic legal acts (its position in the hierarchy of sources of Polish law places it as a runner-up to the Constitution), and carries the aspect of direct applicability. One other principal issue is noteworthy as openly visible in any case law analysis: to a certain extent, the Convention and Constitution coincide in content.

The academic lingo says rather beautifully that we have an identical constitutional and convention standard of human rights protection – and it is indeed so, which is why in adjudication, the Convention tends to remain in the Constitution’s shadow. On the other hand, there is nothing wrong with such *status quo*: it is as it should be. The essence of the Convention involves its subsidiarity to protection mechanisms which ought to arise from the domestic legislation of states – parties to the Convention. And such is the *status quo*, as confirmed in adjudication: the great majority of rulings referencing the Convention mention the Constitution in one breath, proving the aforementioned identity of standards.

Notably, the Constitution itself is framework in nature – it can thus be directly applied on the one hand as a set of legal provisions, while on the other it is no mean feat: the catalogue of human rights and freedoms practically cannot be read without referencing the case-law – and the latter is not recognised as a source of law. On a yet another note, such circumstances facilitate the domination of the constitutional standard: we are thus operating under conditions of joint application, occasionally referred to as non-self-executing application. In practical terms, this simply means that the Convention is applied jointly with the Constitution and legislation of member states.

Furthermore, the Convention makes an appearance at the second stage of applying law – that of determining sources of law binding in a given case – and at stage three, that of interpretation. The Convention outlines interpretation standards for courts, administrative courts, and administrative bodies. Firstly, in immersing itself in the aforementioned *acquis*, helpful in specifying the precise content of domestic legislation. Secondly, through a legal mechanism we might refer to as “*conforming interpretation*” – a process of interpreting domestic law in conformity to the Convention. A slight side comment is worth our while at this juncture: until the moment of ratifying the Convention and of Protocol No. 16 to the Convention coming into force (i.e. prior to the current legal status), we cannot identify any equivalent for *de lege lata* preliminary rulings – the component coupling domestic courts with the European Court of Justice, bringing the two worlds closer. There is no such institution. While a similar mechanism has been provided for under Protocol No. 16, unquestionably expanding the circle of entities authorised to apply for an opinion in a given case – the overall matter lies within a realm we cannot deem binding. Yet even under circumstances of the absence of a direct mechanism of court dialogue clearly identifiable in European Union law, Polish courts of law are also European Union and Convention courts – which is why administrative courts inspect administrative decisions for their conformity with the law, including the Convention as an integral part of the Polish legal system.

With regard to practice, I intend to quote a number of historical examples: administrative courts (the Supreme Administrative Court, SAC, primarily) tend to reach for the Convention standard usually in matters concerning the protection of property rights, guaranteed right to a fair trial (including excessively lengthy proceedings – our Polish demon in terms of violations to the Convention), right to legal aid and administrative penalties, and in cases involving foreign nationals. Most frequently referenced Convention provisions include Article 3 (prohibition of torture), as well as Articles 6, 8, 9, 11, and 14, and – first and foremost – Protocol No. 1. The varying formats of referencing the Convention remain apparent, if only in cases concerning Protocol No. 1 – administrative court cases.

Three examples – firstly, direct references may be identified in self-standing (independent) appeals – and they are the most rare; suffice to quote the judgement of 6 November 2004 regarding legal successors of the Bug River territory residents who remained beyond the current territory of the Republic of Poland, are not Polish nationals, and have thus been partly removed from succession proceedings. According to the SAC, such legal solution cannot violate the rule of law or legalism lying at the very foundations of the Convention. The SAC directly referenced Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, which specified the boundaries of state interference with property rights. Another example involves the most frequent cases of joint non-self-executing application of the Convention and Constitution, as in case of the Supreme Administrative Court judgement of 3 December 2004 regarding a controlled hunting zone. Not only did the SAC in its judgement reference the constitutional standard duly confirmed by the European Court of Human Rights, but also the Convention standard arising from ECHR's case law in the area of property rights. According to the facts of the case, forcing owners to tolerate hunting activities contradicting their personal beliefs on their property constitutes a disproportionate restriction to property rights protected under Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. The absence of any mechanisms offering better protection under Polish law results in the existence of a wide legal gap, which may become a point of departure for a disproportionate violation of convention and constitutional rights. Lastly, I wish to allude to a 2013 judgement of the voivodship administrative court in Poznan regarding compensation for land sequestered to expand a local road. In this case, the fundamental Convention-related argument involved neither a specific legal provision nor the Convention in connection with the Constitution, but rather case law itself. The administrative court of the first instance emphasised that ECHR's case-law proves that adequate compensation will always be diminished if paid in no consideration of value-reducing circumstances, such as e.g. unjustified

delays, excessively lengthy administrative proceedings, or excess delay in compensation payment. All the above may result in increased financial damages; at this point, the court referenced extensive adjudication which may be summed up in a single Anglo-Saxon maxim: *justice delayed is justice denied*.

Ladies and Gentlemen,

In closing, I wish to outline the model of an administrative judge's activities. Firstly, he or she considers the Constitution as a source of law *ex officio*, adopting the actual content of the Convention's provisions or clauses as the applicable standard. All aforementioned content has to conform to related adjudication - in practical terms this means that applying the Convention without related case law is well-nigh impossible. While in theory the Convention may be applied as interpreted independently under Strasbourg case law, in practice it is referenced in a non-self-executing way, jointly with the Polish constitutional standard. Against the Convention, usually coupled with the Constitution - which brings me to the second model - the court defines a convention model, i.e. a normative foundation it will benchmark domestic legal provisions against to examine whether they conform to the model as outlined. What we have here is the afore-described conforming interpretation, its purpose involving interpretation of domestic law to ensure its conformity with said model. The letter of law remains a constant boundary for any conforming interpretation: one cannot offer an interpretation *contra legem* for the exclusive purpose of ensuring its conformity. This brings us to stage three. Once we identify a real conflict of laws - a factual normative collision - the principle of conforming interpretation is replaced with the principle of primacy; notwithstanding the above, the domestic court shall have the right to abstain from applying a norm, but only at such individual moment; the domestic norm may be removed for purposes of the given judgement which shall ultimately be based on the Convention and Constitution only (while theoretically it could be based on the Convention only, I found quoting such cases difficult). In summary, in terms of administrative courts applying the Convention, it is also recognised as a set of legal principles rather than provisions (in which case it is applied as a subsidiary and intermediary measure, alongside the bulk of case law, and remains rather ornamental, i.e. no adjudication is quoted) - yet its role remains significant for two reasons: firstly, as an audit model for domestic legislation (the Constitutional Court may be addressed with a query concerning a law's conformity to the Constitution and the Convention); secondly, as an outline of the general direction in interpreting statutory norms under the Convention. Such is the overall image arising from my (and of other academics) analyses drafted at the Department of European Law of the Supreme Administrative Court's Judicial Decision Bureau.

Thank you very much for your kind attention.

KRZYSZTOF PASZKIEWICZ

Department of Public Administration, Ministry
of Internal Affairs and Administration, legal counsel

Success story - enforcement
of the first European Court
of Human Rights' pilot
judgement in the case of
Broniowski v. Poland

Thesis statements for the speech:

1. **Brief description of the pilot judgement** of the European Court of Human Rights sitting as a Grand Chamber (composed of 17 judges and the President) in the case of *Broniowski v. Poland* of 22 June 2004.

The case originated in an application (No. 31443/96) against the Republic of Poland, lodged on 12 March 1996 with the European Commission of Human Rights under former Article 25 of the Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms by a Polish national - Mr. Jerzy Broniowski. For purposes of this case, the ECHR used the new "pilot-judgement" procedure for the first time.

Conclusion of the ECHR judgement:

- 187. Having regard to all the foregoing factors, and in particular to the impact on the Applicant over many years of the Bug River legislative scheme as operated in practice, the Court concludes that, as an individual, he had to bear a disproportionate and excessive burden which cannot be justified in terms of the legitimate general community interest pursued by the authorities.

There has therefore been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms, said Protocol drafted in Paris as of 20 March 1952.

Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention - Protection of Property

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

Findings of the European Court of Human Rights in Strasbourg comprised a statement to the effect of the violation of the Applicant's rights guaranteed under Article 1 of the Protocol No. 1 having originated from a commonly encountered problem arising from irregularities in Polish legislation and administrative practice - a problem which has been affecting a considerable number of individuals. Unjustified obstacles to the "peaceful enjoyment of possessions" by the Applicant had not arisen from any single incident or any extraordinary turn of events in his case, but rather from the administrative and official treatment of citizens of a specific category - namely, *Zabużanie** - by the authorities.

It should concurrently be emphasised that in its judgement of 22 June 2004 in the case of *Broniowski v. Poland*, the Court agreed that the in-depth Polish political and economic reform of the previous years and the overall condition of her public finance may justify restrictions to compensation for property located on territories to the east of the Bug River.

Under item 200 of the judgement, the Court concluded that the Republic of Poland must, through appropriate legal measures and administrative practices, **secure the implementation of the property right in question in respect of the remaining Bug River claimants or provide them with equivalent redress in lieu**, in accordance with the principles of protection of property rights under Article 1 of Protocol No. 1.

2. Bug River compensation scheme based on the ECHR judgement in the case of *Broniowski v. Poland*:

- a) **Passing the Law of 8 July 2005 regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland;**

* *Zabużanie* - Polish nationals originally from territories to the east of the Bug River; the term is most frequently used to describe Polish nationals displaced in the years 1944-1952 from the Polish Eastern Borderlands (*Kresy*) under Republic Pacts entered into in 1944 with Soviet republics (Belarussian, Ukrainian, and Lithuanian) (translator's note).

- b) **Implementing regulation** concerning sample voivodship registers and central register;
 - c) **Agreement with the Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)** regarding the commissioned process of handling the payment of monetary benefits arising from compensation rights.
3. **Enforcement of the Law of 8 July 2005** in the government administration practice:
- a) **Staff assigned;**
 - b) **IT system set up;**
 - c) **Funds made available;**
 - d) **Reports on enforcing the law submitted.**

Introduction to the subject recognised in general measures provided for in the pilot judgement of the European Court of Human Rights of 28 September 2005 in the case of *Broniowski v. Poland*.

The number of individuals displaced in the years from 1944 to 1947 from the Polish Eastern Borderlands (*Kresy*) onto current Republic of Poland territory as quoted in the repatriation censuses vary between 1,087,858 and 1,243,222.

This number does not include residents of Eastern Borderland territories who left their homes in fear of the eastern front approach in the summer of 1944 or became Berling's Army conscripts (totalling approximately 300,000 individuals in both categories), or who were arrested in Eastern Borderlands and deported deep into USSR territory (approximately 50,000 of people). Nor does the number include persons repatriated from former USSR as part of the so-called second repatriation wave in the years from 1955 to 1959, involving a total of 249,244 individuals.

As part of the effort to settle liabilities due to the *Zabużanie* community over a period of thirty-plus post-war years, in-kind equivalents for property abandoned beyond the Bug River were provided to approximately 1.5 million individuals, with approximately 300,000 agricultural farms 1.7 million hectares in area set aside and allocated, buildings included.

A series of laws passed in sequence after 1956 provided for subjective rights due to former landowners and their legal successors as claims for compensation from the State Treasury. Compensation took on the form of a right to account for the value of property abandoned in Eastern Borderlands towards the price of purchasing property or perpetual use rights from the State Treasury. In practice, such laws remained in force right up until the local government reform of 1990. Provisions introducing the Local Government Law and the Local Government Employees Law of 10

May 1990, as well as other laws enacted at the time served to restore local government institutions. Under Article 5(1) of the 1990 Law, the ownership of land formerly owned by the State Treasury and located within municipal administrative borders was transferred to the municipality. The process of communalising State Treasury assets thus deprived it of nearly all land potentially usable to the purpose of settling claims filed by former Bug River residents and their legal successors.

As early as 1995, Strasbourg received applications from the *Zabuzanie* community who argued that the practical impossibility of settling property claims existing under the letter of law constituted a violation of their right to peacefully enjoy possessions, said right duly protected under Article 1 Protocol No. 1 to the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms, Poland having ratified said Protocol as of 10 October 1994.

According to 2005 estimates, compensation claims filed by approximately 80,000 persons with regard to property abandoned in Eastern Borderlands were unsettled at the time.

As of 2006, a system of monetary compensation restricted to 20% of the value of abandoned property (rather than the formerly applied in-kind equivalent reflecting the value of property abandoned in Eastern Borderlands) was introduced to the purpose of implementing the ECHR pilot judgement in the case of *Broniowski v. Poland*, in recognition of rules listed under the friendly settlement entered into (with regard to the case) before the ECHR in September 2005.

The “pilot-judgement” procedure applied in the case for the first time involves the ECHR ascertaining therein that a violation of individual rights is systemic in nature, arising from the very contents of legal provisions, and/or their wide use. It further concludes that said violation affects - actually or potentially - a considerable number of individuals in the given country. Concurrently, the state in question is instructed to take appropriate action, also systemic in nature, to the end of removing the sources of violations as described. Such action may involve amendments to legislation or to legal practice, also by public administration bodies; the state is charged with determining the content and/or nature of changes required.

Other key components of the friendly settlement in the case of *Broniowski v. Poland* included the Republic of Poland recognising its obligation to pay immediate compensation to remaining ECHR applicants (their number totalling an approximate 200) and a systemic review of the remaining claims (in excess of 80,000) filed by the Bug River territory residents for compensation for abandoned property.

Both the compensation amount specified in the Law of 8 July 2005 and the form of compensation payment by public administration bodies meet

the criteria of reality and availability to those eligible on the one hand; on the other, related costs remain within the financial capacity of the state, duly charged with the obligation to perform public tasks to the benefit of all citizens.

Re 2. The Bug River Compensation Scheme

Legal foundations of the monetary compensation payment system:

- a) Law of 8 July 2005 regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland (Journal of Law 2016 item 2042, as amended),
- b) Ordinance of the Minister of State Treasury of 7 December 2005 regarding sample registers comprising data concerning the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland (Journal of Law 2005 No. 248 item 2101, as amended).

Re 2a) Law of 8 July 2005

Implementing general measures described in the European Court of Human Rights judgement of 28 September 2005 in the case of *Broniowski v. Poland* was possible thanks to the passing of the Law of 8 July 2005 regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland.

The Law of 8 July 2005 is the first piece of legislation concerning the Bug River territories property allowing eligible individuals to receive monetary benefit compensation. It determines the right to account for the value of abandoned property and monetary benefit towards 20% of the value of property abandoned. The compensation right is an *ex gratia* benefit, which recognises the payment capacity of the Polish state as well as the principle of a democratic state of law - the common good of all citizens.

The Law of 8 July 2005 determines the rules of implementing compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland as a result of displacement beyond former Republic of Poland territory, or abandonment as a direct result of the war breaking out in 1939.

The current compensation right provided to the *Zabużanie* community is an *ex gratia* benefit, which recognises the payment capacity of the Polish state as well as the principle of a democratic state of law - the common good of all citizens.

In light of lengthy administrative proceedings in the cases in question, as well as of the immense complexity of fact-finding to discover events of more than seventy years ago and of gathering evidence to prove the facts

of every case and evaluate abandoned property in consequence, these cases are considered among the most difficult administrative efforts, requiring extensive time commitment by all participating public administration bodies.

This is why particular diligence is required in handling all such cases - incorrect decisions (made in the course of proceedings) to award compensation for property often as not amassed through the labour of many generations and subsequently abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland in the wake of changes to state borders after World War Two could expose the State Treasury to considerable and unjustified financial spending. The complexity of all such cases - in factual and legal terms alike - places them among the most difficult administrative duties.

Notably, prior to the enforcement of the Law of 8 July 2005 (works **initiated in 2006**), public administration bodies (starosts, previously: district authorities) closed no more than approximately **6,300** (at a rate of around 393 cases per annum) of the **55,000** cases initiated over sixteen years (from 1989 to 2005). The effective number constitutes just over 11% of cases initiated by public administration bodies.

In 2016 only, voivodes (as first-instance authorities) issued a total of **3,249** decisions under the Bug River Compensation Scheme.

As of 2006, over eleven years of enforcing the Law of 8 July 2005, compensation totalling **PLN 4,149,778,580.66** was paid to a total of **68,020** individuals.

Individuals eligible to receive compensation

Individuals eligible to receive compensation include property owners who as of 1 September 1939 were Polish citizens and residents of the eastern territories of the Republic of Poland, and who later left said territory and continued to hold Polish citizenship, as well as their successors of Polish citizenship. Eligible successors include natural persons (statutory or testamentary legatees) only.

Applications to confirm compensation rights were filed with competent voivodes by 31 December 2008.

Voivodes' competencies

Under the Law of 8 July 2005, the duty to confirm or reject the right to receive compensation due to property abandonment beyond the current borders of the Republic of Poland lies with competent voivodes. Voivodes are also responsible for handling electronic voivodship registers comprising data concerning decisions or certificates confirming the right to receive compensation by eligible individuals, as well as the status and form of implementing said right.

Tasks of the Minister of Home Affairs and Administration in the Bug River Compensation Scheme

Against data transferred from voivodship registers, the Minister of Home Affairs and Administration handles and updates the central register and acts as the authorising officer for the Compensation Fund – source of benefit payments due to the *Zabużanie* community.

The Minister of Home Affairs and Administration also acts as the appeal authority for decisions and pronouncements issued by competent voivodes in cases to confirm the right to compensation.

The Bug River Scheme cases reviewed according to rules stipulated in the Law of 8 July 2005 and in the Administrative Proceedings Code are complex in their very nature. The purpose of proceedings is to define the right to (and amount of) compensation for real estate abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland; case handling officers are responsible for ascertaining the legal status and facts of cases more than seventy years old. The factual and legal complexity of all cases result in staff responsible for passing decisions being charged with extraordinarily accurate analyses of files received, often as not comprising several volumes gathered over many years of proceedings.

The appeal authority issues approximately **450 decisions** and **550 pronouncements** concerning the Bug River Compensation Scheme per annum. The Ministry's remaining outgoing mail comprises approximately **1,500 letters** concerning i.a. complaints, applications, interpellations, interventions, the central and voivodship registers, and compensation payment.

Of all decisions issued in cases regarding compensation for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland under the Bug River Compensation Scheme Law of 8 July 2005, decisions confirming and rejecting related compensation rights constituted 55% and 45%, respectively.

Once a party to the proceedings concludes that a first-instance authority is proceeding with excess delay in violation of case handling and concluding deadlines as stipulated in the Administrative Proceedings Code, such party has the right to file a complaint against the competent voivode for failure to act in a timely fashion or for excess delay. Said complaints are filed with the case handling authority, while the Minister of Home Affairs and Administration is responsible for reviewing them.

Any party dissatisfied with the evaluation issued by the Minister of Home Affairs and Administration has the right to file a complaint with the Voivodship Administrative Court in Warsaw within a term of 30 days as of the date of receiving said decision or pronouncement. Had the Minister of Home Affairs and Administration been deciding as the first-instance

authority and the party been dissatisfied with the decision, said party is entitled to apply for a repeated examination of the case.

The Minister of Home Affairs and Administration has the right to apply extraordinary administrative procedures - upon application or *ex officio* - i.e. conclude as to the invalidity of a decision, reopen proceedings closed with a valid and final administrative decision, and/or repeal or amend a valid and final administrative decision (Articles 154 and 155 of the Administrative Proceedings Code).

Today, the Voivodship Administrative Court and Supreme Administrative Court are trying over **200 judiciary and administrative** Bug River Compensation Scheme cases.

Re 2b) Implementing regulation concerning sample voivodship registers and central register

- Ordinance of the Minister of State Treasury of 7 December 2005 regarding sample registers comprising data concerning the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland (Journal of Law 2005 No. 248 item 2101, as amended) stipulates sample documents and formats for registers as listed:
 - 1) Voivodship register - enclosed as Attachment No. 1 to the Ordinance,
 - 2) Central register - enclosed as Attachment No. 2 to the Ordinance,

Both containing detailed data concerning the implementation of the right to compensation.

The Register IT System (*System Informatyczny Rejestrów*, SIR) contains the following information, among others:

- Case data (type of case, information concerning case processing),
- Information regarding abandoned property (location, size, value),
- Information regarding the decision (document confirming the right to compensation),
- Personal data of eligible individuals (i.a. first and last names, unique PESEL number, addresses of residence, mailing addresses),
- Official documents concerning the case (witness statement evidence, first- and second-instance documents, administrative court documents),
- Compensation-related information (form of settlement, amount of payment, data concerning property for which compensation is paid).

Voivodship Authority staff enter all aforementioned data in the system at the regional (voivodship) level; upon their superior's approval, they

transfer cases to the central level housed by the Ministry of Home Affairs and Administration. Ministry employees verify all data as to completeness and accuracy; once a month, they submit a compiled list comprising data for all voivodships to Bank Gospodarstwa Krajowego - the financial institution responsible for compensation payment (in 99% of cases, by transfer to a bank account specified by the eligible individual).

The scope of information lodged with the SIR by Voivodship Authority staff is directly related to the Bug River Compensation Scheme Law provisions; the level of detail ties in with the fact that the system should reflect - to the extent reasonably possible - information contained in source documents confirming the right to compensation.

Such detailed information allows maximum error risk reduction, as well as verification of the original decisions persons eligible to receive compensation are obliged to submit to the BGK bank.

Re 2c) Agreement with the BGK bank

Under the agreement entered into as of 20 April 2006 by and between the State Treasury and Bank Gospodarstwa Krajowego (hereinafter referred to as “BGK”) regarding BGK being entrusted with the discharge of payments tying in with the right to compensation for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland, BGK pays monetary benefits to eligible individuals (*Zabużanie* community members) from the Compensation Fund.

Compensation is paid against a register of eligible individuals drafted by voivodship authorities and made available to the bank successively by the Ministry of Home Affairs and Administration.

Eligible individuals are obliged to disclose the selected form of compensation settlement to the competent voivodship authority, and to specify a bank account number, should the bank transfer be selected as the preferred form of settlement.

Every eligible person selecting the monetary benefit as the preferred form of compensation rights settlement and entered into the central register of eligible individuals is notified by the bank in writing as to the course and date of monetary benefit transfer.

Compensation is paid by bank transfer or in cash at BGK branch cash desks.

Re 3a) Enforcement of the Law of 8 July 2005 in the government administration practice:

Staff assigned

The matter in question is currently handled by a staff of **approximately 150** at Voivodship authorities, **27** at the Ministry of Home Affairs and Administration, and **5** at Bank Gospodarstwa Krajowego.

Re 3b) Enforcement of the Law of 8 July 2005 in the government administration practice:

IT system set up

As of the date of launching the nationwide IT system handling central and voivodship registers (SIR), personal data of eligible individuals have been transferred to Bank Gospodarstwa Krajowego in a swift and efficient procedure in the month of lodging with the central register. The sequence of data transfer to BGK depends exclusively on the date of voivodship authorities submitting complete and accurate data to the central register. System implementation allowed a multiplication of the volume of eligible individuals-related data transferred to BGK, and thus a considerable improvement in the compensation payment rate.

The SIR has been designed from scratch upon legal foundations stipulated under item 2, in a form and manner minimising the risk of data entry error while maximising swift data transfer. As part of the system in question, the voivodship register has been split between entry and acceptance levels - this means that two employees are responsible for entering data from individual decisions and for data entry checking, respectively. When approving and transferring information to SIR's central level, the Voivodship Authority certifies it as conforming to original decision contents. Responsibilities of the Minister of Home Affairs and Administration include administrative and technical SIR supervision and case verification as to the completeness of data entered and correctness of values quoted. The primary purpose of said activities involves the inspection of compensation amounts awarded to ensure their conformity to the testamental share due to the successor of the abandoned property owner, and that their sum does not exceed the statutory 20% of the abandoned property value, as stipulated by the Law of 8 July 2005 regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland. Concurrently, the Ministry of Home Affairs and Administration checks the value of the property assignable to the eligible individual against shares in inheritance assets left by the deceased owner, and verifies their

due assignment. Any erroneous cases are referred to Voivodship Authorities to allow all necessary corrections. Data check responsibilities assignment, described in detail for the respective voivodship and central levels, allows for an efficient compensation payment system with a concurrent elimination of any risks to the extent possible. At the same time, the purpose of the central register is to consolidate data for all eligible individuals and compile them into a single list submitted to Bank Gospodarstwa Krajowego once a month. As part of an in-house inspection procedure, prior to any payment BGK verifies data on the list submitted by the Ministry of Home Affairs and Administration against original decisions received from eligible persons. SIR handling-related tasks are part of a comprehensive process, with key roles entrusted to the Voivode as responsible for data entry and data integrity, and to BGK as the institution verifying all data upon payment.

Re 3c) Enforcement of the Law of 8 July 2005:

Funds made available

Compensation payments are discharged from the Compensation Fund account, with the Ministry of Home Affairs and Administration as the authorising officer. The Fund is operated under Article 16 clause 1 of the Law of 8 July 2005 regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland.

Article 16. 1. A state-owned special-purpose fund shall be duly established and named “the Compensation Fund” as the source of payments for the monetary benefit described under Article 13 clause 1 item 2, and the monetary benefit handling tool. The minister competent in public administration shall act as the authorising officer for the Fund.

2. Compensation Fund revenues shall include the following:

1) Proceeds from the sales of State Treasury Agricultural Resources, all asset components included, said sales processed in the course of public tendering as stipulated in Article 29 of the State Treasury Agricultural Property Management Law of 19 October 1991 (Journal of Law 2016, item 1491), totalling no less than 400,000 hectares in area [...]

The Fund is credited with a part of Agricultural Property Agency revenues generated in the sales and/or lease of agricultural property forming part of Agricultural Property Agency resources (in the years from 2006 to 2017, 10–70% of Agricultural Property Agency revenues were allocated to the Fund, said revenue calculated against the area of land sold in tendering

procedures and the average sales price per hectare of land quoted in said procedures).

All the Bug River Scheme payments are discharged against the aforementioned Law, recognised as a compromise between the *Zabużanie* community's expectations and the financial capacity of the Polish state.

As stipulated under Article 16 of the law, should proceeds from the sales of State Treasury Agricultural Resources prove insufficient, the Compensation Fund shall receive funds under a loan from the State Treasury; should formerly used funding sources be exhausted, the State Treasury shall have the right to write off all aforementioned loans. The state budget would thus be tasked with financing the Fund in major part or even in whole.

During the period of the first day of payment discharge until the end of April 2017, Bank Gospodarstwa Krajowego released a total of **68,020** compensation payments amounting to **PLN 4,149,778,580.66**, compensation payments averaging **PLN 61,008**.

Re 3d) Enforcement of the Law of 8 July 2005 in the government administration practice:

Reports on enforcing the law submitted

The Ministry of Home Affairs and Administration publishes monthly reports comprising information on data submitted to Bank Gospodarstwa Krajowego and on compensation payments discharged.

COMMUNICATION

No. 5/2017 of 9 May 2017

Regarding the discharge of compensation payments for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland

The Ministry of Home Affairs and Administration hereby kindly informs that as of 27 April 2017, it provided Bank Gospodarstwa Krajowego with data of individuals eligible to receive compensation for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland, said data authorising the Bank to pay **275** compensations totalling **PLN 17,692,706.58** in May 2017.

Individual voivodship authorities sent the following number of new register entries to the Ministry of Home Affairs and Administration, said entries recognised as complete sets of data required to release compensation payments to eligible individuals:

1. Dolnośląski Voivodship Authority in Wrocław - 72
2. Lubelski Voivodship Authority in Lublin - 15
3. Lubuski Voivodship Authority in Gorzów Wielkopolski - 7
4. Łódzki Voivodship Authority in Łódź - 10

5. Małopolski Voivodship Authority in Cracow - 11
6. Mazowiecki Voivodship Authority in Warsaw - 30
7. Opolski Voivodship Authority in Opole - 28
8. Podkarpacki Voivodship Authority in Rzeszów - 4
9. Pomorski Voivodship Authority in Gdańsk - 12
10. Śląski Voivodship Authority in Katowice - 13
11. Warmińsko-Mazurski Voivodship Authority in Olsztyn - 13
12. Wielkopolski Voivodship Authority in Poznań - 6
13. Zachodniopomorski Voivodship Authority in Szczecin - 54

During the period of the first day of payment discharge until the end of April 2017, Bank Gospodarstwa Krajowego released a total of **68,020** compensation payments amounting to **PLN 4,149,778,580.66**.

In 2017, a total of **1,090** compensation payments was released in an amount of **PLN 76,518,265.84**.

Appendix 1

Contact data for voivodship authorities competent for issues regarding the aforementioned law, listed to facilitate information access to persons concerned with discharging their right to compensation for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland.

| No. | Voivodship | Voivodship Authority address | Name of Department, secretarial office telephone number | Name and telephone number for the division responsible for handling the Bug River Scheme | Fax number for the Department's secretarial office |
|-----|--------------------|---|--|---|--|
| 1. | Dolnośląskie | Dolnośląski Voivodship Authority in Wrocław Plac Powstańców Warszawy 1 50-153 Wrocław | Department of real Estate, Agriculture and Environment +48 71 340 60 12 | Division of Bug River Scheme Property +48 71 340 63 56 | +48 071 340 68 79 |
| 2. | Kujawsko-Pomorskie | Kujawsko-Pomorski Voivodship Authority in Bydgoszcz Jagiellońska 3 85-950 Bydgoszcz | Department of State Treasury and Real Estate +48 52 349 77 50 | Division of Compensation for Property Abandoned Beyond the Borders of the Republic of Poland +48 052 349 77 45 | +48 052 349 77 52 |
| 3. | Lubelskie | Lubelski Voivodship Authority in Lublin Spokojna 4 20-914 Lublin | Department of Geodesy, Real Estate and Agriculture +48 81 742 43 75 +48 81 742 42 08 | Division of State Treasury and Real Estate Management +48 081 742 42 86 | +48 081 742 44 06 |
| 4. | Lubuskie | Lubuski Voivodship Authority in Gorzów Wielkopolski Jagiellończyka 8 66-400 Gorzów Wielkopolski | Department of Real Estate Management +48 95 711 54 43 +48 95 711 53 60 | Division of Bug River Scheme Property +48 095 711 55 70 | +48 095 711 53 60 |
| 5. | Łódzkie | Łódzki Voivodship Authority in Łódź Piotrkowska 104 90-926 Łódź | Department of Real Estate Management +48 42 664 18 00 +48 42 664 18 03 | Division of Expropriations and Compensations +48 42 664 18 28 | +48 42 664 18 04 |

| | | | | | |
|-----|---------------------|---|--|--|------------------|
| 6. | Małopolskie | Małopolski Voivodship Authority in Cracow Basztowa 22 31-156 Cracow | Department of State Treasury and Real Estate +48 12 392 14 32 | Division of Compensations +48 12 392 13 66 | +48 12 392 13 57 |
| 7. | Mazowieckie | Mazowiecki Voivodship Authority in Warsaw Plac Bankowy 3/5 00-950 Warsaw | Department of State Treasury and Real Estate +48 22 695 60 29 | Division of Compensations +48 22 695 62 56 | +48 22 620 08 21 |
| 8. | Opolskie | Opolski Voivodship Authority in Opole Piaستowska 14 45-082 Opole | Department of Infrastructure and Real Estate +48 77 452 49 00 | Division of Real Estate Management and Bug River Scheme Property +48 77 452 44 59 | +48 77 441 52 73 |
| 9. | Podkarpackie | Podkarpacki Voivodship Authority in Rzeszów Grunwaldzka 15 35-959 Rzeszów | Department of Real Estate +48 17 867 19 19 | Division of Agricultural Property and Bug River Scheme Property +48 17 867 13 26 | +48 17 867 19 68 |
| 10. | Podlaskie | Podlaski Voivodship Authority in Białystok Mickiewicza 3 15-213 Białystok | Department of Real Estate and Geodesy +48 85 743 93 52 | Division of Real Estate Management +48 85 743 95 82 | +48 85 743 93 79 |
| 11. | Pomorskie | Pomorski Voivodship Authority in Gdańsk Okopowa 21/27 80-810 Gdańsk | Department of State Treasury Property +48 58 307 75 08 | Division of Compensation for Property Abandoned Beyond the Borders of the Republic of Poland +48 58 307 74 37 | +48 58 305 89 67 |
| 12. | Śląskie | Śląski Voivodship Authority in Katowice Jagiellońska 25 40-032 Katowice | Department of Ownership Supervision +48 32 207 74 08 | Division of Bug River Scheme Property +48 32 207 74 05 | +48 32 207 74 30 |
| 13. | Świętokrzyskie | Świętokrzyski Voivodship Authority in Kielce Al. IX Wieków Kielc 3 25-516 Kielce | Department of State Treasury and Real Estate +48 41 342 18 76 +48 41 342 14 22 | Division of Property Communalisation and Recovery +48 41 342 18 01 | +48 41 342 13 66 |
| 14. | Warmińsko-Mazurskie | Warmińsko-Mazurski Voivodship Authority in Olsztyn Al. J. Piłsudskiego 7/9 10-575 Olsztyn | Department of Infrastructure, Geodesy and Agriculture (089) 523 25 61 | Division of Compensations +48 89 523 24 97 | +48 89 523 25 62 |

| | | | | | |
|-----|-----------------------|---|--|--|------------------|
| 15. | Wielkopolskie | Wielkopolski Voivodship Authority in Poznań Al. Niepodległości 16/18 61-713 Poznań | Department of State Treasury and Real Estate +48 61 854 12 33 +48 61 853 28 73 | Division of Agricultural Land Management and Recovery +48 61 854 16 95 | +48 61 854 15 81 |
| 16. | Zachodnio - pomorskie | Zachodniopomorski Voivodship Authority in Szczecin Wały Chrobrego 4 70-502 Szczecin | Department of Real Estate Management +48 91 43036 93 | Division of Property Communalisation and Compensations +48 91 430 36 41 | +48 91 434 53 62 |

Appendix 2

Excerpt from a document drafted in 2005 to the purpose of submitting for debate by the Council of Ministers of the Republic of Poland
- Proposal for the Government Action Programme for the *Zabużanie* Community

Area:

Compensations for the *Zabużanie* community

Overall operational directions:

Implement general measures contained in the European Court of Human Rights judgement in the case of *Broniowski v. Poland* by enforcing the Law of 8 July 2005 regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland; to that end, the following actions will be taken:

3. Review 50 selected Bug River Scheme cases by year-end 2006 (as a priority).
4. Commence the handling of applications filed by representatives of the *Zabużanie* community with competent voivodes under the Law of 8 July 2005 regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland (hereinafter referred to as "*the Bug River Scheme Law*"); to that end, the following actions will be taken:
 - j) Resolve a tendering procedure to develop a central Bug River Scheme application register;
 - k) By year-end 2006, implement an electronic system of registering the Bug River Scheme applications in all voivodship authorities;
 - l) Secure an amount of PLN in the 2007 budget to the purpose of enforcing the Bug River Scheme Law;
 - m) Create 72 public administration positions (including 6 at the Ministry of State Treasury charged with the handling of the Bug River Scheme Law cases and a total of 66 at voivodship authorities, to match requirements notified by voivodes and the number of cases processed by voivodship authorities) in conformity to the Bug River Scheme Law justification note;
 - n) Secure funds to establish positions for newly employed staff, and purchase appropriate equipment and software;

- o) Secure assets to the purpose of voivodship authorities drafting evaluations of property abandoned on territories to the east of the Bug River;
- p) In January 2007, organise a training course for voivodship authority representatives to discuss legal issues tying in with the handling of the Bug River Scheme and other organisational and technical matters; the training course will be organised by the Ministry of State Treasury as the institution responsible for enforcing the Bug River Scheme Law, with substantive support provided by the Ministry of Construction;
- q) Disseminate knowledge of Bug River Scheme-related adjudicature precedent in nature passed by voivodship administrative courts and the Supreme Administrative Court to all voivodes;
- r) Disseminate knowledge of the judgement of 28 September 2005 in the case of *Broniowski v. Poland* in its part concerning taking non-tangible damage claims to common courts of law against Article 448 and in connection with Article 23 of the Civil Code to common courts.

Ministers accountable:

The Minister of State Treasury with substantive support provided by the Ministry of Construction, and assisted by the Ministry of Home affairs and Administration as responsible for voivodes' competencies.

The Ministry of Justice shall supervise all and any Bug River Scheme-related proceedings potentially handled by common courts and concerning punitive damage compensation claims against Article 448 and in connection with Article 23 of the Civil Code (said legal measure having been approved by the European Court of Human Rights in its judgement of September 28th 2005 in the case of *Broniowski v. Poland*), to the end of avoiding rejection of potential suits - should the absence of a judiciary track for trying punitive damage compensation claims be ascertained, this would be recognised as a violation to general measures Poland had undertaken to implement under the aforementioned judgement.

Justification:

In its pilot judgement of 22 June 2004 in the case of *Broniowski v. Poland*, the European Court of Human Rights summoned Poland to implement general measures removing systemic irregularities tying in with the impossibility to discharge Bug River Scheme rights arising from Republic Pacts. The need to take systemic action by Poland was reiterated in the Court's judgement of 28 September 2005 confirming a friendly settlement in the case of *Broniowski v. Poland*. To the end of implementing the provisions

of the first judgement, the government took action to pass a law (partly) regulating the issue of Bug River Scheme compensations. On 8 July 2005, the *Sejm* (lower house of the Polish parliament) passed a law regarding the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland. The law recognises conclusions contained in the Strasbourg Court judgement as well as postulates comprised in the Constitutional Court judgement of 15 December 2004. The aforementioned law has served as a basis for two implementing regulations: Ordinance of the Minister of State Treasury of 7 December 2005 regarding sample registers comprising data concerning the implementation of compensation rights for property abandoned beyond the current borders of the Republic of Poland, and Ordinance of the Minister of State Treasury of 20 December 2005 regarding detailed financial management rules for the Compensation Fund. Despite the existence of a legal basis to implement compensation rights, the Bug River Scheme Law remains largely non-enforced for reasons of the absence of adequate IT infrastructure allowing a process of evidencing applications filed by representatives of the *Zabużanie* community. There is a serious concern that should the Bug River Scheme Law not be enforced immediately, the European Court of Human Rights will proceed to pass judgements in subsequent Bug River property cases already accepted by the Court's Registrar. There is a probability bordering on certainty that should Poland fail to review fifty selected Bug River Scheme cases by year-end 2006, the Court will proceed to issue judgements unfavourable to Poland. Notably, the Court shall have the right to award 100% of the value of property abandoned by the *Zabużanie* community on territories east of the Bug River rather than the 20% provided for under the Bug River Scheme Law. Furthermore, ECHR judgements will award punitive damages to *Zabużanie* claimants. In light of all circumstances as described, the process of releasing compensation payments to eligible representatives of the *Zabużanie* community should commence as soon as reasonably possible.

Appendix 3

Excerpt from a document drafted in December 2005: *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights - December 2005*

Authors:

The Right Honourable The Lord Woolf¹, Michael McKenzie CB QC, Peter MacMahon, Dr. Colm O’Cinneide, Laura Clarke

This Review has been conducted on the invitation of the Secretary General of the Council of Europe and the President of the European Court of Human Rights.

The terms of reference for the Review were:

- To consider what steps can be taken by the President, judges and staff of the European Court of Human Rights to deal most effectively and efficiently with its current and projected caseload, and to make recommendations accordingly to the Secretary General of the Council of Europe and to the President of the Court.

- Together with my Review Team, I would like to extend my thanks to the Judges, lawyers and staff of the Court, who were open, welcoming and helpful, and made our task in this Review both easier and more enjoyable.

The Right Honourable The Lord Woolf

EXECUTIVE SUMMARY

The European Court of Human Rights is faced with an enormous and ever-growing workload 44,100 new applications were lodged last year, and the number of cases pending before the Court - now at 82,100 - is projected to rise to 250,000 by 2010.

It is clear that something must be done, in the short term, if the Court is not to be overwhelmed by its own workload The purpose of this Review is to suggest administrative steps that can be taken, without amending the Convention, to allow the Court to cope with its current and projected caseload, and pending more fundamental reform.

¹ Harry Kenneth Woolf, Baron Woolf CH PC FBA (born 2 May 1933), was Master of the Rolls from 1996 until 2000 and Lord Chief Justice of England and Wales from 2000 until 2005. The Constitutional Reform Act 2005 made him the first Lord Chief Justice to be President of the Courts of England and Wales.

The Pilot Judgement Procedure

The Court has traditionally worked on the basis of the details of each case, rather than on the key (and often recurrent) points of human rights law. But **the case of *Broniowski v. Poland*** (in which the applicant complained that an entitlement to compensation for property abandoned in the territories beyond the Bug River had not been satisfied) **marked a new approach by the Court to repetitive cases.** The Court found that the State's failure to set up an effective mechanism to implement the 'right to credit' of Bug River claimants constituted a violation of the right to property (Article 1 of Protocol No. 1) not only for the claimant, but for a whole class of individuals.

The Court made clear that general measures at national level were called for in execution of the judgement, and that those measures must take into account the many people affected and remedy the systemic defect underlying the Court's finding of a violation.

This principal judgement was designated a pilot judgement, designed to both encourage the state in question to rectify the problem at national level, and to save the Court from considering all those cases that raised the same issue. All similar applications were adjourned, "pending the implementation of the relevant general measures."

Following the agreement of a friendly settlement between the parties, the case was struck out of the Court's list. It is expected that it will soon be possible to repatriate all repetitive cases for resolution in Poland.

This pilot judgement procedure is vital for dealing with repetitive cases. I fully endorse it, and encourage the Court to build on this success, and work to identify further situations where a systemic or structural defect in the national legal system could be remedied by recourse to a pilot judgement. Any cases in the Court's workload that are potential candidates for pilot judgements should be given priority, and all similar cases stayed pending the outcome of that case. As Judge Bratza writes, "an imaginative use of pilot judgements could do much to reduce the Court's burden."

Recommendations

The Review's main recommendations are as follows:

...

4) **The Court should deliver a greater number of Pilot Judgements,** and then deal summarily with repetitive cases. Cases that are candidates for a pilot judgement should be given priority, and all similar cases stayed pending outcome of that case.

The question of how much compensation to award successful litigants takes up a disproportionate amount of judges' time. **The Court should therefore establish an 'Article 41 Unit', which would give guidance as to**

rates of compensation. Where possible, issues of compensation should be remitted to domestic courts for resolution.

Summary (pp. 47-48 of the report)

The Court's first priority should be the timely processing of admissible cases that raise new or serious Convention issues. With this priority in mind, it is important that the Court deals with repetitive cases as efficiently as possible. There is also scope, in my mind, for the increased use of alternative dispute resolution for admissible cases, where this is appropriate.

I have recommended:

- 1) **That the Court build on the success of the Broniowski pilot judgement, and that it maximise use of the Pilot Judgement Procedure;**
- 2) That the proposed 'Article 41 Unit' in the Registry should be established as soon as possible;
- 3) That the Court should publish guidelines as to rates of compensation;
- 4) That the Council of Europe and the Court should promote further use of alternative dispute resolution; and
- 5) That the Court should establish a specialist Friendly Settlement Unit in the Registry.

Within the organisational structure of the Ministry of Home Affairs and Administration, Bug River scheme issues are handled by:

The Department of Public Administration

Director: Grzegorz Ziomek

Deputy Director: Marcin Mazuryk

Deputy Director: Andrzej Trzęsiara

(Tel. No. +48 22 695 87 35, Fax No. +48 22 695 88 83)



KRZYSZTOF MASŁO, PhD

Director of the Department for International Cooperation
and Human Rights, Ministry of Justice, public prosecutor

Execution of judgements of the European Court of Human Rights in terms of general measures - key challenges of the judiciary

Ladies and Gentlemen,

Thank you, Organizers, for inviting me as a speaker. A judgement by the European Court of Human Rights finding a given country in violation of its obligations under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has internal legal effects for that country, which altogether become quite a complicated issue. This is, firstly, because of the legal international nature of accountability under the ECHR and, secondly, the air-tight formulation of Article 46 of the Convention that provides for the binding force of the Court judgements and regulates their execution procedure. Furthermore, the complicated nature of the effects brought into the internal sphere of an ECHR offending country is also due to the fact that violations of the Convention quite often relate to the activity of judicial bodies. It is in this context that a special role goes to the general measures which a country should address to prevent any similar human rights violations in the future. The general measures enable a country to influence its justice in diverse ways. Clearly, there is no way to review all of the challenges that the Polish justice system has faced in connection with the execution of the ECtHR judgements over the 24 years since Poland acceded to the ECHR. Just to exemplify, I wish to refer to the issues we have touched upon many times today - question of the compensation for the real estates abandoned beyond the Bug River, question of a body applying pre-trial detention, a more recent issue of prison overcrowding and prisoners' pursuits of related claims, issues of the penalisation of defamation and penalties ruled against journalists, or the issues of

disciplinary penalties imposed by courts in session and the procedure of appeal against such decisions.

Let me focus in my presentation on some current issues that are still at the execution phase, such as the execution of the pilot judgement in the case of *Rutkowski v. Poland*¹, the case *Grabowski v. Poland*² (concerning the detention of juveniles in juvenile shelters under section 27 of the Act on the Procedure in Juvenile Cases) and the case *Frasik v. Poland*³ (concerning refusals to grant marriage in prison).

But before I discuss the specific challenges involved in the general measures adopted to execute the judgements in those three cases, I wish to delve into a few general legal-international aspects of Poland's accountability for breaches of the Convention and implementation of the Court's judgements within the scope of general measures.

That is because these legal-international aspects imply the manner of execution by Poland of the Court's judgements at the level of general measures.

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is an international treaty which safeguards human rights in the European dimension. Through the Convention, international law on a large scale enters into the relations among persons who are subject to the jurisdiction of states (particularly their nationals), and the state authorities protect these persons against the arbitrariness and licence of power, granting them individual public-law rights which are enforceable at the international level. On the other hand, the obligated party to the Convention is a State, which bears international responsibility for violations of the human rights listed in the Convention. The ECtHR in its jurisprudence invokes the classical international responsibility principle as expressed way back in 1928 by the Permanent Court of International Justice (PCIJ) in the case of the *Factory at Chorzow*. The PCIJ stated in that judgement that "it is a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves an obligation to make reparation [...], reparation is the indispensable complement of a failure to apply a convention, and there is no necessity for this to be stated in the convention itself. [...]"⁴ Further on, the Court stated that the essential principle

¹ Case of *Rutkowski and Others v. Poland*, Applications Nos. 72287/10, 13927/11 and 46187/11, Court (Fourth Section), Judgment (Merits And Just Satisfaction), Strasbourg, 7 July 2015.

² Case of *Grabowski v. Poland*, Application no. 57722/12, Judgment, Strasbourg, 30 June 2015.

³ Case of *Frasik v. Poland*, Application no. 22933/02, Judgment, Strasbourg, 5 January 2010.

⁴ Case concerning *The Factory at Chorzow* (Claim For Indemnity) (Jurisdiction), 13 September 1928, Judgment in the case of *The Factory at Chorzow* (Claim for Indemnity) (The Merits), Publications of The Permanent Court of International Justice, Series A, No. 9.

is that “reparation must, as far as possible, wipe-out all the consequences of the illegal act and re-establish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed”.

I wish to underscore that the ECtHR does not merely stop at the formal attribution of international responsibility to a state, ordering of compensation or the obligation of *restitutio in integrum* in specific claims. The ECHR Article 1 places the State-Parties under the obligation to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention. Thus, this obligation means that a state must undertake such measures as to secure at the national level an effective and real protection of rights and freedoms and not an apparent and illusory one. Of course, the Convention does not specify how one should interpret the term “secure” used in Article 1. The obligation to “secure” refers to the specific rights and freedoms enshrined in the Convention. It follows from the abundant ECtHR case law that the obligation to “secure” is both a negative obligation to abstain from human rights violations and a positive obligation to engage in activity to secure the enjoyment of human rights. Consequently, a full execution of the ECtHR judgement stating a violation necessitates taking all possible legal measures to comply with the Convention. This obligation to take all legal remedies may in particular require legislative remedies if a human rights violation is caused by an act of law, or call for a change in the practices followed by the justice authorities.

Supplementing Article 1 is Article 46 of the ECHR which lays down the binding force of the judgements by the international Court and the binding force of the execution of these judgements.

The ECtHR clarified the nature and essence of the Article 46 obligation still in 1995 in the case of *Papamichalopoulos*⁵. Just let me note that the ECtHR, referring to the 1928 PCIJ judgement in the *Chorzow Factory* case, stated that a judgement which finds a breach of the Convention by a State imposes on that State a legal obligation to put an end to the breach and any further such violations and to eliminate its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach, while, in principle, leaving the choice of the way and remedies in the judgement execution up to the discretion of the respondent State. In light of that judgement, the respondent state has a free hand to choose the measures that will help it meet the legal obligation of judgement execution, provided that the selected measures are in compliance with the reasons given by the Court for its judgement.

⁵ Case of *Papamichalopoulos and Others v. Greece* (Article 50), Application no. 14556/89, Judgment, Strasbourg, 31 October 1995, A330-B.

On the basis of Article 46 ECHR, a State must take measures to execute a judgement. The wording of the Convention and the case-law practice do not allow limiting this obligation to taking only individual measures in the form of cessation of the violation or payment of compensation. As a matter of fact, the case brought by an individual applicant may trigger the need for general changes, i.e. adoption of general measures. The general measures undertaken by a State to execute a ECtHR judgement do not make up a one-size-fits-all set of changes that a respondent State must implement. They depend, above all, on the root cause of a violation of individual public-law rights. If a violation of these rights ensues from the wording of a national law provision or a legislator's default on the positive obligations, the alignment of a national legal order with the Convention's protection standard should take place in effect of legislative amendments. If, however, a violation results from a repeated and perpetuated practice of application of a national law, a change of the practice is sufficient. The case-law practice of the Court features prominently the cases in which both of such general measures intertwine. The Court's judgements hardly ever require either legislative amendments alone or only changes in the practice of application of the valid law.

Moving on to the first of the cases I signalled at the outset: the case of *Rutkowski v. Poland* is another pilot judgement made against Poland. The ECtHR pointed there to the existence of a systemic problem of excessive length of proceedings in Poland and the lack of sufficient remedy for a breach of the reasonable-time requirement under the 2004 Act. The issue of the length of proceedings was not new among the Polish cases referred to Strasbourg. It had already come under the Strasbourg judgement in the case of *Kudła v. Poland*, which led to the adoption in 2004 of an Act on the complaint about the breach of a party's right to have its case examined by a court without undue delay. Subsequently, in 2009, the Act was amended and renamed. The amendments, among other things:

1. Incorporated also the pre-trial proceedings in the scope of the right of complaint;
2. Changed the assessment criteria for the excessive length of proceedings.

The amended Act paved the way for the admissibility before the Polish courts of complaints about the unreasonable length of proceedings for pending cases.

Having examined the remedies introduced by the Act, the Strasbourg Court found them to be effective for the protection of the rights stipulated by the ECHR and reaffirmed that position in its decisions on the cases of *Charzyński v. Poland*, *Ratajczyk v. Poland* and *Krasucki v. Poland*. But in spite of that, there was an increased inflow of repetitive cases before the Court in the years that followed.

The first thing that the ECtHR found in the *Rutkowski* case judgement was the existence in Poland of a systemic problem giving rise to many similar practices, and that there were many aspects of that structural problem. Among them, the Court indicated shortfalls in the number of judges and courtrooms, complexities of procedures, procedural gaps allowing unjustified adjournments, poor case management or, finally, budget cuts. Consequently, the Court ruled that the systemic problem thus identified required the State to take large-scale comprehensive legislative and administrative actions. However, the Court did not indicate any specific measures to be taken by Poland, leaving that to the Committee of Ministers.

The *Rutkowski v. Poland* judgement also pointed to the question of violation of Article 13 and the existence of a structural problem under the 2004 Act, relating to the mechanism of the complaint about the excessive length of proceedings. The ECtHR, above all, disapproved of the court practice which limited the assessment of the unreasonable length status to only that phase of the proceedings at the start of which the complaint was formally lodged (so-called “fragmentation” of the length test). That was because the Polish court jurisprudence followed the approach that the 2004 Act did not apply to the length accumulated before the Act came into force, i.e. before the date of 17 September 2004⁶. Moreover, the ECtHR castigated Poland for the practice of restricting the examination of the excessive length complaints only to the pending stage of proceedings (such as proceedings limited only to a given court instance).

The ECtHR also argued that the Polish courts in their practice defaulted on the compensatory redress of the complaints and that in spite of the 2009 amendment of the Act on complaints, the pecuniary compensations granted by the courts for the unreasonable length of proceedings were in practice insufficient, because they averaged in the bottom range of the statutory amount (2000 PLN). Meanwhile, the Polish courts in the first place were liable to grant fair and case-adequate compensations for violations of the rights to have cases examined within a reasonable time limit. Refining the meaning of fair and adequate compensation, the ECtHR cited its judgement in the case *Scordino v. Italy* (No. 1).

In summary, the judgement in the case *Rutkowski v. Poland* placed Poland under the obligation to institute three types of general measures:

1. Measures that will firmly lead the Polish courts to examine the complaints about the length of proceedings from the perspective of the entire period of case examination and not just a phase of it;

⁶ Cf. Supreme Court resolution of 19 January 2005, ref. no. III SPP 113/04, OSNP 2005, No. 9, section 134.

2. Measures to raise the amounts of pecuniary compensations;
3. Structural-systemic improvements in the operations of the courts and the functional mechanisms of criminal, civil and administrative procedures in order to remedy the excessive length of proceedings.

One can say that Poland has executed the judgement. Early in January 2017 another amendment of the 2004 Act on length of proceedings complaints came into force. The amended Act introduced three fundamental solutions. First, it obliged the Polish courts examining such complaints to follow the standards enshrined in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Second, it redefined the situations behind the excessive length of proceedings, firmly doing away with the “fragmentation” of procedures. Third, it reshuffled the rules for the awards of pecuniary compensations. While retaining the 2009 amendment for the financial compensation brackets of between PLN 2000 and PLN 20 000, it simultaneously stated that the compensatory amount must not be less than PLN 500 for each year of pending proceedings. It also introduced a new provision to the effect that the court may grant a pecuniary satisfaction in excess of PLN 500 for each year of proceedings, if the case is of special importance to the applicant who in their conduct can in no way be found to be at fault for the lengthening of the proceedings. Of course, these new measures taken by Poland will be assessed first by the ECtHR and then by the Committee of Ministers, but one cannot rule out and, in my view, there is rather a certainty that Poland must make structural changes in the setup of its justice administration, as well as criminal, civil and administrative procedures, in particular to remove those institutional elements that open the door to the undue lengthening of proceedings.

The next two cases I wish to highlight are *Grabowski v. Poland* and *Frasik v. Poland*. They show that legislative action is not always necessary to change inappropriate practices of the Polish justice bodies.

The *Grabowski* case was about the placement of the applicant in a shelter for juveniles and his detention there for 9 months during which time the juvenile offenders’ court failed to hand down to him the decision on prolongation of the detention measure. The *Grabowski* case has spurred specific legislative initiatives: an amendment was introduced to the Minister of Justice ordinance (regulation) in respect of the common courts’ operations, and a major amendment of the Juvenile Act is in the offing. The Ministry of Justice within its competence is monitoring the cases concerning the placement of juveniles in detention shelters and owing to the Ministry’s initiatives the practices of the Polish courts have been aligned with the ECtHR standards.

The *Frasik* case was about the court's consent to grant the applicant leave to marry his partner in a remand centre. In September 2000 the applicant was arrested by the police on suspicion of having committed rape and battery of a certain I.K., and subsequently the Kraków-Śródmieście District Court had him detained on remand for 3 months. Later the Court prolonged the applicant's pre-trial detention, so that he was held continuously in remand prison until his trial. In December 2000 the applicant asked the District Prosecutor to release him under police supervision. He argued that he wished to marry I.K., to whom he had apologized and had been forgiven. In January 2001 he asked the trial Court to grant him leave to marry in prison. The Court refused his request. On 14 and 15 May both the applicant and I.K. asked the court to grant them consent to marry in prison. By a letter of 11 July 2001 the presiding judge informed the applicant's lawyer that the request had been refused. In its refusal, the Court invoked the interests of the proceedings and stated that a request for leave to contract a marriage was a further attempt to persuade the court that the relations between the accused and the injured party were of a close nature, an attempt motivated by the injured party's intention to acquire the status of a close person which would give them the right to refuse to testify. The court also argued that a remand centre was no place to hold ceremonies and expressed doubts about the true intentions of the parties.

The ECtHR has found that personal liberty is not a necessary pre-condition for the exercise of the right to marry. Imprisonment deprives a person of his liberty and also of some civil rights and privileges, which, however, does not mean that persons in detention cannot exercise their right to marry. The Court noted that the Polish authorities had failed to justify their refusal to grant the applicant's request by the considerations of prison security, crime prevention or threat to order. The Court underscored that the choice of a partner and the decision to marry him or her, whether at liberty or in detention, is a strictly private and personal matter.

The Strasbourg Court stated that in this case the basis for a violation of Article 12 of the Convention was the arbitrary fashion in which the Polish court used its decision-making power to refuse the request as reflected in the lack of restraint displayed by the national judge in exercising her discretion and the failure to strike a fair balance of proportionality between the public and individual interests. Even if the court acted with a view to ensuring the orderly conduct of the trial, it lost sight of the need to weigh in the balance the respect for the applicant's fundamental Convention right to marry.

In my view the ECtHR in the *Frasik* case did not challenge the absence in the Executive Penal Code of a provision regulating the admissibility of contracting marriage in prison, but only the judge's arbitrary decision in

that individual case. In its judgement the Court admitted that the Polish law leaves the relevant authorities complete discretion in deciding on a detainee's request for leave to marry in prison. The provisions of the Executive Penal Code (EPC) do not restrict the right of prisoners or detainees to marry. The governing provisions on every human being's right to contract marriage are present in the Family and Guardianship Code and the Birth, Marriage and Death Registers Act (BMD Act). Article 58 para. 3 of the BMD Act provides for the option to contract marriage before the Registrar out of the Registrar's Office. In practice, the contracting of marriage in a correctional facility requires consent by the warden of that facility, i.e. director of a penitentiary institution or a remand centre. In addition, the detainees must also be granted leave to marry by the relevant authority in charge of detention (e.g. the public prosecutor's office).

The statistics available to the Ministry of Justice show that in the period 2013-2014 there were 393 filed requests for leaves to contract marriages in penitentiary facilities (of which 5 filed by remand detainees). Only in one case out of those 393, a warden of a correctional facility refused the request. The applicant appealed to a competent penitentiary court. In two other cases, detainees' requests were turned down by the relevant authorities in charge of their detention. These statistics clearly prove that the problem of refusal of the requests to contract marriage in penitentiary facilities is quite infrequent. Thus, there appears to be no need for amendment of the Executive Penal Code with a specific new legal construct of "consent to contract marriage".

AGNIESZKA SZKLANNA, PhD

Secretary in the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe

The role of national parliaments in executing judgments of the European Court of Human Rights

Ladies and Gentlemen,

I can only confirm what the speakers before me have already stated, namely that Poland was indeed a precursor of many important procedural solutions either before the ECtHR or the Committee of Ministers. I can confirm this in view of more than thirteen years of my experience in dealing with the issues related to the execution of the ECtHR judgements, including five years at the CoE Committee of Ministers and, most recently, for eight years in the PACE Secretariat, at the Committee on Legal Affairs and Human Rights. I wish to devote my presentation to the role of national parliaments in the execution of the ECtHR judgements, but I also wish to highlight the role played in this area by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. PACE is, along with the Committee of Ministers, one of the two statutory bodies of the CoE, but it has no specific remit for the execution of judgements. The text of the Convention - in Article 46 - specifies only the Committee of Ministers as the body supervising the execution of the ECtHR judgements, whereas PACE as the deliberative body may address any issue within the CoE's scope of action, including also the human rights. And so, beginning with the year 2000, PACE has taken on board the questions of execution of the Court's judgements. Since 2000, PACE has prepared nine reports (authored by AS/Jur), eight resolutions and seven recommendations on the subject. Shortly, there will be nine such resolutions and recommendations, as at the forthcoming PACE session will examine the 9th report on the implementation of the judgements and will adopt a relevant resolution and recommendation. Thus, PACE has been dealing with such issues for seventeen years. PACE has also come up with several reports on the specific role of national parliaments in the implementation of human rights as well as several reports on the very mechanism of the ECtHR and its reforms.

Why is the role played by PACE and national parliaments so relevant? First of all, because, as you well know, the execution of the ECtHR judgements requires taking general measures and legislative measures are required in quite many cases are- it becomes necessary to amend an act or adopt a new act. We have had plenty of such instances in our practice, just to mention the execution of the judgement in the case of *Broniowski v. Poland* or the judgements on the excessive length of court proceedings still at a time when there were no prior complaints available to that effect and hence a new law became necessary; similarly in the case of *Bączkowski* or the case of *Tysiąc*. All these cases demonstrate how important is the role played by the parliament in the execution of the judgements.

Besides, breaches of the Convention very often stem from structural problems that indeed can lead to many violations of the Convention. In such situations, the parliament's role is also very important. The Committee of Ministers, which consists of the government representatives - mainly diplomats or justice ministry officials - seem at times to complain about a certain blockage of contacts with the parliament when the need to pass a new act arises. That is why, PACE, which consists of national parliamentary representatives - from higher and lower chambers - is in such situations a kind of natural intermediary in the promotion of human rights standards and the promotion of execution of the ECtHR judgements. That is another key role by PACE. It has been reaffirmed in high-level conferences on the reforms of the Court. A declaration adopted by one such conference held in Brussels in March 2015 reiterated how essential was the commitment of national parliaments in the process of execution of the ECtHR judgements and encouraged PACE to draft further reports on this issue.

Before discussing the recent reports on the ECtHR judgements execution, let me refer back to an important PACE resolution passed in 2011, No. 1823 (2011) "National Parliaments: guarantors of human rights in Europe". Resolutions have no binding force, but they contain important guidelines for the national parliaments in the CoE member states in respect to the human rights application, and this is also true of the cited resolution, which highlighted the key role of the national parliaments in the effective implementation of international human rights norms at national level. Thus the resolution underscores that parliaments are not only responsible for the ratification of international human rights treaties, but they also legislate or vet the government-sponsored draft legislation to this effect. Parliaments also hold the executive to account and liaise with national human rights institutions such as the ombudsman (Commissioner for Human Rights). Hence PACE in its resolution focused on the quality of legislation. How can parliaments improve the legislation to ensure full

compliance with human rights norms? The rapporteur Christos Pourgourides from Cyprus, who had drafted a report accompanying the resolution, proposed the introduction of principles based on the 1993 “Paris principles” for the institution of Ombudsman. Thus, the resolution contains a set of such principles that parliaments could implement in order to effectively monitor compliance with international human rights obligations. Appropriate structures responsible for systematic verification of the compatibility of draft legislation with international human rights obligations should be established. Such structures should be incorporated in parliaments and be empowered to initiate legislative proposals, whereas governments should regularly, preferably annually, submit reports on the ECtHR judgements implementation to the parliament or a parliamentary committee. The recommendations contained in Resolution 1823 insist on that such parliamentary structures should have access to independent expertise in human rights law, should be supported by specialized secretariats and should engage in cooperation with not only governmental institutions, but also international human rights monitoring bodies, national human rights institutions, including the Ombudsman, and civil society.

In his report, Christos Pourgourides gave a few examples which could be followed by parliaments as model solutions, such as dedicated structures set up in the parliaments of Germany, UK, Finland or the Netherlands. It should be noted that most of the national parliaments do not have such structures, but in the above-mentioned four countries such structures do exist, or some of them even have a few parliamentary committees which verify the compatibility of draft legislation with the human rights standards. A notable model is the UK’s *Joint Committee on Human Rights*, which is composed of 12 members from both the House of Commons and the House of Lords and has two qualified legal advisors. This Committee regularly reviews all bills that may relate to or have an impact on the human rights observance, while the UK Cabinet keeps the Committee informed on a regular basis about the measures taken to implement the ECtHR judgements against the UK. The Committee is also empowered to pursue investigations into some special human rights questions, but in general its remit is to monitor ways in which the UK implements its international obligations arising not only from the Convention (ECHR) but also from the UK membership in the United Nations. It is often said that the UK has set a model example, but there also are parliamentary committees in some other countries. For example, in Finland, where the Constitutional Committee verifies the compliance of draft laws with the human rights norms and, in general, with the Constitution. It is kept informed on regular basis about all ECtHR judgements against Finland. It hears annual reports by the Ombudsman on the

execution of the ECtHR judgements by the government. These are the two models that can be frequently referred to. Other countries have a kind of hybrid mechanism. In the Netherlands, for one, both the Senate and the Lower Chamber of Parliament have Justice Committees which verify the compatibility of draft legislation with the ECHR. In addition, the Dutch government must attach to every proposed bill a explanation of how that bill ensures compliance with the ECHR or other international treaties. The process may involve the Council of State which is an advisory body to the Dutch government. In the Netherlands, the government submits annual reports on the implementation of the ECtHR judgements. Thus, the Dutch model is also frequently referred to.

It is equally important for national parliaments to be kept informed not only about the judgements against their respective states, but also those that the ECtHR has issued in matters concerning other states if they may have an impact on the legislation of a given state. This is to ensure the application of the principle of *res interpretata* or the legal effect of the ECtHR judgements for other states. In some countries, such reports are indeed passed on to the parliaments, but in others the relevant parliamentary structures do not have such a broad remit. However, there are, for example in the Czech Republic, Ireland or Romania, subcommittees which deliberate on the judgements execution. That was also the role of the Subcommittee on the ECtHR Judgements Execution, which existed in the Polish Sejm. It was established in February 2014 within the Committee on Justice and Human Rights and the Committee on Foreign Affairs, but was not re-established after the recent elections. Although that Subcommittee existed for a short time, its members took part in the works of the Interministerial Group on the ECtHR and it held a few sessions with the participation of, among others, representatives of civil society. The fact that the Subcommittee has not been re-established has been noted by PACE and remains an open question. Let us hope that our parliamentarians will reconsider and revisit this issue.

With regard to PACE, and referring again to Resolution 1823, I would like to add that the Resolution gave rise to a new project in the CoE, namely a project consisting in organising training sessions for members of national parliaments and members of their secretariats. It started in September 2013 and over a dozen training sessions have so far taken place with the prime objective to expand the parliamentarians' knowledge about the functioning of the ECtHR, and to enable the parliamentary secretariat staff to increase their knowledge of the ECtHR judgments and the substantive law provisions. Further training sessions are under way. Recently, they were followed by parliamentarians from Georgia and Ukraine under a special project meant for those countries, including also Armenia, Azerbaijan and Moldova.

Now let me briefly describe how PACE draws up reports on the execution of judgements. On 18 May 2017, PACE adopted the 9th report authored by the French parliamentarian Pierre-Yves Le Borgn' from the Socialist (SOC) Group. The previous rapporteur was from the Netherlands. Both rapporteurs drafted their reports mainly on the basis of information provided by the Committee of Ministers and available on the Internet: decisions, interim and final resolutions, as well as the annual reports on the execution of the ECtHR judgements which the CM had initiated ten years ago. The two rapporteurs paid visits to several countries, mainly those facing the most serious structural problems. They selected the countries on the basis of information coming from the CM. I can mention that they found that the biggest problems were in Italy, Russia, Turkey, Ukraine, Greece, Romania, Bulgaria and Hungary. Regrettably, Poland is also in that group, though I would like to underscore that Poland's ranked 7th in the 2015 report, while in the May 2017 report it ranks 10th, because the number of judgements pending before the Committee of Ministers dropped from over 500 to 225 - as of the end of last year. PACE's focus is on the countries with the biggest number of non-implemented Court judgements. However, in the most recent report Pierre-Yves Le Borgn' also highlights a few ECtHR's judgements that remain unexecuted for over 5 years or sometimes for a shorter period, but involve so-called *pockets of resistance*, a term used by the CM for the judgements which meet some resistance from the authorities, mainly for political reasons. Here Pierre-Yves Le Borgn' particularly pointed to 7 judgements, four of which concern situations where their execution is being blocked at the parliamentary level. These include the case of *Sejdic and Finci v. Bosnia and Hercegovina*, where a constitutional amendment is needed to enable other minorities, besides the Croatian, Bosnian and Serbian ones, to participate in the presidential elections, and also the case of *Paksas v. Lithuania*, where the relevant law has not been changed and the applicant still cannot run as a candidate in the parliamentary elections. Another case is that of the famous judgment *Hirst v. UK*, where the UK is unwilling to lift the blanket ban on British prisoners' right to vote. Or the Russian *Yukos* case concerning compensation for the ex-shareholders of Yukos. The latter case is particularly problematic in view of the recent amendment of the Russian constitution which gives the Constitutional Court the discretion to decide which of the ECtHR judgements may be executed and which not, as, according to the Russian legislature, some judgements may be incompatible with Russia's constitutional provisions.

In summary, the work by PACE is an important contribution to the work of the CM in the scope of execution of the judgements. The idea to promote parliamentary structures that would verify the compatibility of laws with

the ECHR standards is a recurrent one and subject to growing emphasis. Of course, I agree that one can hardly expect every country to follow one specific model. There is also room for hybrid models, but parliaments' involvement in the judgements execution process should become stronger.

List of participants

Antosik Krzysztof - Ministry of Foreign Affairs
Bajor-Stachańczyk Małgorzata - Chancellery of the Sejm
Balcerzak Michał - Nicolaus Copernicus University in Toruń
Bąkowska Martyna - Embassy of Austria in Warsaw
Bejm Joanna - Leon Koźmiński University
Bielec Tomasz - Lech Kaczyński National School of Public Administration
Bogusz Karol - Ministry of Health
Borkowski Grzegorz - National Council of the Judiciary
Chmielarz-Grochal Anna - Supreme Administrative Court
Chrapkiewicz Katarzyna - Ministry of Justice
Chrzanowska Justyna - Ministry of Foreign Affairs
Cieślik Ziemowit - Analysis Bureau of the Sejm, Chancellery of the Sejm
Cygnarowski Mateusz - Ministry of Foreign Affairs
Dąbrowska Magdalena - Chancellery of the Prime Minister
Dąbrowski Paweł - Council for Refugees
Degener Renata - European Court of Human Rights
Derecka Maria - Lech Kaczyński National School of Public Administration
Drzewicki Marcin - Solicitor
Dudkiewicz Justyna - Lech Kaczyński National School of Public Administration
Dybowska Karolina - Ministry of Foreign Affairs
Dzienis Paweł - Ministry of Justice
Federczyk Wojciech - Lech Kaczyński National School of Public Administration
Ferenc Kamila - Polish Federation for Women and Family Planning
Goździk Agnieszka - Regional Prosecutor's Office in Warsaw
Górska-Łazarz Katarzyna - Ministry of Foreign Affairs
Granowska Joanna - Senate of the Republic of Poland
Grudzień-Barbachowska Dorota - Office for Competition and Consumer Protection
Grzelak Małgorzata - Supreme Administrative Court
Grzelak-Bach Katarzyna - Government Legislation Centre
Hara Michał - Office of the Commissioner for Human Rights of Poland
Hlawacz Beata - National Public Prosecutor's Office
Ingelevič-Citak Milena - Jagiellonian University
Ionescu Ecelino - Ministry of Foreign Affairs

Jachnik Jerzy - Member of the Sejm
Janusz Anita - Ministry of Foreign Affairs
Jasiulewicz Michał - Ministry of Foreign Affairs
Jóźwiak Michał - Ministry of Foreign Affairs
Kaczyńska Anna - State Treasury Solicitors' Office
Kalicka-Andziak Justyna - Ministry of Foreign Affairs
Kaliński Andrzej - Regional Chamber of Legal Advisers in Białystok
Kalisz Anna - Supreme Administrative Court
Kamińska Klaudia - Office of the Commissioner for Human Rights of Poland
Kamiński Ireneusz - Legal Studies Institute of the Polish Academy of Sciences
Kasprzak Karolina - Ministry of Foreign Affairs
Kempka Tomasz - Lech Kaczyński National School of Public Administration
Kęciek Sebastian - Ministry of National Education
Kędziora Karolina - Polish Society of Anti-Discrimination Law
Klecka Magdalena - Leon Koźmiński University in Warsaw
Klimczyk Beata - National School of Judiciary and Public Prosecution
Kłozka Grzegorz - Ministry of the Interior and Administration
Kobyliński Michał - Ministry of Environment
Kołąkowska-Skorupa Monika - Office of the Commissioner for Human Rights of Poland
Konecki Janusz - National School of Judiciary and Public Prosecution
Kowal Tomasz - Ministry of Foreign Affairs
Kowalik Agnieszka - lawyer
Kowalska Marzena - Warsaw-Praga Regional Prosecutor's Office in Warsaw
Kozak Piotr - Kancelaria Radcy Prawnego Piotr Kozak
Kranz Jerzy - Leon Koźmiński University in Warsaw
Krasuska Marta - Polish National Police Headquarters
Krzysztoń Dorota - Office of the Commissioner for Human Rights of Poland
Kulińska-Kępa Zuzanna - University of Warsaw
Kurek Sebastian - Ministry of Foreign Affairs
Kurzawa Szymon - Ministry of Foreign Affairs
Kuzborska Elżbieta - Ministry of Foreign Affairs
Lazer Joanna - Lazer & Hudziak Adwokaci i Radcowie Prawni S.K.A.
Lewandowska-Kuraszkiewicz Henryka - Voivodship Administrative Court in Warsaw
Linkowski Jan - Ministry of Foreign Affairs
Lipski Tomasz - General Headquarters of the Border Guard
Lupascu Teodor - Embassy of Romania to Poland
Lutostańska Dorota - Ministry of Foreign Affairs
Łaszkiewicz Krzysztof - Polish National Police Headquarters
Machińska Hanna - Deputy Commissioner for Human Rights of Poland

- Majcher Katarzyna* - Ministry of Foreign Affairs
Mamątow Robert - Member of the Senate
Mamczarek Mariusz - Office of the Patients Ombudsman
Mandyliś Beata - Legislative Bureau of the Senate
Marszałek Mateusz - Ministry of Foreign Affairs
Masło Krzysztof - Ministry of Justice
Metelska Justyna - Supreme Bar Council
Mędrala-Natkaniec Małgorzata - Kraków University of Economics
Mężykowska Aleksandra - Ministry of Foreign Affairs
Mika Monika - Office for Competition and Consumer Protection
Mikołajczyk Łukasz - Member of the Senate
Moczydłowska Barbara - Office of the Ombudsman for Children
Mularczyk Arkadiusz - Member of the Sejm
Nasternak Ernest - Ministry of Agriculture and Rural Development
Niedźwiecka Joanna - General Office of Building Control
Olkowicz Krzysztof - Deputy Commissioner for Human Rights of Poland
Olszewski Adam - General Office of Building Control
Oldak Piotr - Government Legislation Centre
Orr Aleksandra - Ministry of Foreign Affairs
Owczarek Elżbieta - Senate of the Republic of Poland
Paszkiewicz Krzysztof - Ministry of the Interior and Administration
Pavličić Valentina - Agent for the Government of Montenegro before the European Court of Human Rights
Pawlicka Dorota - Supreme Administrative Court
Pilaszek Joanna - Ministry of Foreign Affairs
Przyborowska-Klimczak Anna - Maria Curie-Skłodowska University in Lublin
Rogalska-Piechota Agata - Ministry of Foreign Affairs
Roguska Zofia - Ministry of Foreign Affairs
Rychlik Mikołaj - Ministry of Foreign Affairs
Satarova Dilnoza - OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
Schuett Christoph - Embassy of Germany in Warsaw
Seweryński Michał - Member of the Senate, Vice-Marshall of the Senate
Sikorski Henryk - legal counsellor
Smagowicz Anna - Complex of Special Schools no. 90 in Warsaw
Sobkiewicz Justyna - Ministry of Foreign Affairs
Soloch Bartosz - State Treasury Solicitors' Office
Sorana-Delia Popa - Ministry of Foreign Affairs of Romania
Stańczyk Janusz - Permanent Representative of the Republic of Poland to the Council of Europe
Stelmach Patryk - Ministry of Foreign Affairs

- Straś Kinga* - Ministry of Foreign Affairs
Szklanna Agnieszka - Parliamentary Assembly of the Council of Europe
Szponar Paweł - Ministry of Justice
Święcicki Marcin - Member of the Sejm
Świętczak Małgorzata - Office of the Commissioner for Human Rights of Poland
Świętek-Wołoszuk Iwona - Budzowska Fiutowski i Partnerzy. Radcowie Prawni
Urawska Żaneta - Chancellery of the Senate
Walinowicz Karina - Ordo Iuris Institute for Legal Culture
Wencel Katarzyna - Helsinki Foundation for Human Rights
Wieczorek Leszek - Jan Kochanowski University in Kielce
Winny Łukasz - Ministry of Foreign Affairs
Wiśniewska Katarzyna - Helsinki Foundation for Human Rights
Wiśniewski Tomasz - Complex of Schools Education Centre
Wodyk-Wyczółkowska Danuta - Complex of Special Schools no. 90 in Warsaw
Wójtowicz Joanna - Office of the Ombudsman for Children
Wrochna Aleksandra - Chancellery of the Prime Minister
Wrona Zbigniew - Supreme Audit Office
Wróbel Radosław - Office for Foreigners
Wyrozumski Anna - Legislative Council
Zabolewicz Olga - Office of the Inspector General for Personal Data Protection
Zawiasa Michał - Ministry of Foreign Affairs
Zbigniew Cichoń - Member of the Senate
Zielińska Elżbieta - Ministry of Foreign Affairs
Żygadło Łukasz - Ministry of Foreign Affairs

