

**PROCEDURA WYROKU  
PILOTAŻOWEGO  
W PRAKTYCE  
EUROPEJSKIEGO  
TRYBUNAŁU  
PRAW CZŁOWIEKA**

Maciej Lubiszewski  
Jakub Czepek

---

---

**MONOGRAFIE**



# PROCEDURA WYROKU PILOTAŻOWEGO W PRAKTYCE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Maciej Lubiszewski  
Jakub Czepek

---

---

MONOGRAFIE

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC/2011/01/D/H55/02383

*Stan prawny na 1 października 2015 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Bożena Gronowska*

Wydawca

*Monika Pawłowska*

Redaktor prowadzący

*Adam Choiński*

Opracowanie redakcyjne

*Dagmara Wachna*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Poszczególne rozdziały napisali:

Maciej Lubiszewski: rozdz. I, II, IV pkt 2, 3.2, 3.4; rozdz. VI

Jakub Czepek: rozdz. III, IV pkt 1, 3.1, 3.3; rozdz. V, VII

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9606-6

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a mechanizm wyroku pilotażowego .....</b>	<b>15</b>
1. Zaległości w rozpatrywaniu skarg .....	15
2. Reforma konwencyjnego systemu kontrolnego – Proces Interlaken .....	20
3. Wyrok pilotażowy jako środek reformujący .....	26
<b>Rozdział II</b>	
<b>Ogólna charakterystyka wyroku pilotażowego .....</b>	<b>30</b>
1. Geneza wyroku pilotażowego .....	30
2. Próba zdefiniowania procedury wyroku pilotażowego .....	41
3. Podstawy normatywne procedury wyroku pilotażowego .....	48
<b>Rozdział III</b>	
<b>Praktyka wyroku pilotażowego .....</b>	<b>55</b>
1. <i>Broniowski przeciwko Polsce</i> .....	56
2. <i>Hutten-Czapka przeciwko Polsce</i> .....	59
3. <i>Lukenda przeciwko Słowenii</i> .....	60
4. <i>Xenides-Arestis przeciwko Turcji</i> .....	62
5. <i>Burdov przeciwko Rosji (nr 2)</i> .....	64
6. <i>Olaru i inni przeciwko Mołdawii</i> .....	65
7. <i>Yuriy Nikolayevich Ivanov przeciwko Ukrainie</i> .....	67
8. <i>Suljagić przeciwko Bośni i Hercegowinie</i> .....	68
9. <i>Rumpf przeciwko Niemcom</i> .....	69
10. <i>Maria Atanasiu i inni przeciwko Rumunii</i> .....	70
11. <i>Greens i M.T. przeciwko Wielkiej Brytanii</i> .....	72

12. Vassilios Athanasiou i inni przeciwko Grecji .....	74
13. Finger przeciwko Bułgarii .....	76
14. Dimitrov i Hamanov przeciwko Bułgarii .....	77
15. Ananyev i inni przeciwko Rosji .....	78
16. Ümmühan Kaplan przeciwko Turcji .....	80
17. Michelioudakis przeciwko Grecji .....	82
18. Kurić i inni przeciwko Słowenii .....	83
19. Manushaqe Puto i inni przeciwko Albanii .....	85
20. Glykantzi przeciwko Grecji .....	87
21. Ališić i inni przeciwko Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Macedonii, Serbii oraz Słowenii .....	88
22. Torreggiani i inni przeciwko Włochom .....	89
23. M.C. i inni przeciwko Włochom .....	90
24. Gerasimov i inni przeciwko Rosji .....	92
25. Neshkov i inni przeciwko Bułgarii .....	93
26. Varga i inni przeciwko Węgrom .....	94
27. Rutkowski i inni przeciwko Polsce .....	96
28. Gąsós przeciwko Węgrom .....	99

## Rozdział IV

<b>Elementy procedury wyroku pilotażowego .....</b>	<b>101</b>
1. Identyfikacja problemu .....	101
1.1. Odmienny charakter problemu strukturalnego i systemowego .....	102
1.2. Źródło problemu systemowego i strukturalnego .....	108
2. Wskazanie środków krajowych o charakterze generalnym .....	109
3. Opcjonalne elementy wyroku pilotażowego .....	123
3.1. Czas na wprowadzenie środków krajowych .....	124
3.2. Odroczenie rozstrzygnięcia w zakresie słusznego zadośćuczynienia .....	127
3.3. Zawieszenie badania innych spraw (efekt zamrożenia) .....	130
3.4. Działania informacyjne towarzyszące procedurze wyroku pilotażowego .....	133

## Rozdział V

<b>Inne metody rozwiązywania problemów systemowych i strukturalnych .....</b>	<b>138</b>
1. Wyroki quasi-pilotażowe .....	139

---

2. Trzecia grupa wyroków .....	144
3. Uproszczona procedura komitetowa .....	149
4. Orzeczenia grupowe .....	152
5. Orzeczenia łączne .....	155
6. Wyroki – zasady .....	156
7. Inne rozwiązania .....	159
<b>Rozdział VI</b>	
<b>Procedura wyroku pilotażowego w szerszym kontekście .....</b>	<b>162</b>
1. Procedura wyroku pilotażowego z perspektywy konwencyjnego systemu kontrolnego .....	162
2. Procedura wyroku pilotażowego z perspektywy reżimu odpowiedzialności międzynarodowej państwa .....	173
<b>Rozdział VII</b>	
<b>Perspektywy przyszłego zastosowania procedury wyroku pilotażowego .....</b>	<b>177</b>
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>183</b>
<b>Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka .....</b>	<b>187</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>195</b>





## Wykaz skrótów

CDDH	-	Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka
EKPC	-	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
EPS	-	Europejski Przegład Sądowy
ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
HRL	-	Human Rights Law Review
Regulamin ETPC	-	Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284/1 z późn. zm.)



## Wstęp

Procedura wyroku pilotażowego po raz pierwszy została wykorzystana w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*<sup>1</sup> w 2004 r. Od tamtej pory na stałe wpisała się w krajobraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Mimo to zarówno procedura, jak i jej mechanizmy oraz odmienne metody rozstrzygania w sprawach dotyczących tego samego problemu systemowego lub strukturalnego nie były zbyt często przedmiotem badań. W literaturze polskiej w zasadzie tylko jedna monografia<sup>2</sup> podejmowała tę kwestię w szerszym zakresie.

Samą procedurę najprościej można określić jako mechanizm załatwiania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka grup spraw, których wspólnym źródłem jest problem tkwiący w prawie lub praktyce niezgodnej z Konwencją, poprzez wskazanie tego problemu i zobowiązanie państwa do jego rozwiązania za pomocą środków generalnych<sup>3</sup>.

Założeniem i głównym celem niniejszej monografii jest dokładne zbadanie procedury wyroku pilotażowego oraz regulacji prawnych, które pośrednio lub bezpośrednio wiążą się z tą procedurą. Celem badawczym jest także analiza innych metod rozwiązywania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka problemu skarg repetytywnych.

Przyjęte metody badawcze opierają się na analizie orzecznictwa ETPC w kontekście spraw wynikających z problemu o charakterze systemowym lub strukturalnym. Wykorzystanie tej metody zostało uzupełnione przez analizę oficjalnych dokumentów Rady Europy (raportów, sprawozdań itp.) dotyczących możliwości zastosowania mechanizmów służących

---

<sup>1</sup> Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, LEX nr 122528. Teksty wyroków dostępne są także na stronie [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int).

<sup>2</sup> J. Wołasiewicz (ed.), *Pilot Judgment Procedure in the European Court of Human Rights*, 3<sup>rd</sup> Informal Seminar for Government Agents and other Institutions, Warsaw 2009.

<sup>3</sup> Zob. szerzej rozdział II, pkt 2.

zmniejszeniu liczby skarg repetytywnych oraz perspektyw ich użycia. Wspomniane metody zostały uzupełnione przez analizę dostępnej literatury przedmiotu oraz szereg wywiadów z ekspertami mającymi bezpośredni kontakt z badaną procedurą oraz jej zastosowaniem. Wśród tych ekspertów byli sędziowie ETPC, pracownicy Kancelarii Trybunału i Komitetu Ministrów Rady Europy oraz pracownicy polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Monografia składa się z siedmiu rozdziałów. W pierwszym z nich przeanalizowano podejmowane w ostatnich latach działania reformujące konwencyjny system kontrolny zwany Procesem Interlaken. Celem tej części pracy jest przedstawienie procedury wyroku pilotażowego jako jednego ze środków reformujących. Naszym zdaniem o wiele łatwiej zrozumieć omawiany mechanizm, mając świadomość, że był to wynalazek, którego matką była paląca potrzeba rozwiązania problemu gigantycznych zaległości w rozpatrywaniu skarg. W rozdziale drugim scharakteryzowano „pełną” procedurę wyroku pilotażowego. Omówiona w nim została geneza tego rozwiązania – jak się okaże, spór co do jego kształtu, który miał miejsce w fazie projektowania, w dużym stopniu wyjaśnia ewolucję mechanizmu pilotażowego. W rozdziale drugim dokonano również próby zdefiniowania wyroku pilotażowego oraz wskazano jego podstawy normatywne. Celem rozdziału trzeciego jest syntetyczny opis wszystkich dotychczas wydanych wyroków pilotażowych. Rozdział czwarty koncentruje się na analizie poszczególnych elementów wyroku pilotażowego, zarówno tych o charakterze konstytutywnym, jak i fakultatywnym.

Taka kolejność prezentacji procedury wyroku pilotażowego może budzić wątpliwości. Typowym rozwiązaniem jest bowiem poprzedzenie przedstawienia praktyki funkcjonowania badanej instytucji analizą jej poszczególnych elementów. Ten model z pewnością by się sprawdził, gdyby praktyka miała charakter następczy względem regulacji prawnej danej instytucji. W przypadku procedury wyroku pilotażowego Trybunał najpierw zaczął tę procedurę stosować, by dopiero po jakimś czasie stworzyć w swoim Regulaminie jej podstawy prawne. Postanowiliśmy więc zapoznać Czytelnika z praktyką procedury wyroku pilotażowego (w rozdziale trzecim), a następnie (w rozdziale czwartym) dokonać analizy każdego ze składników tej procedury. Analiza ta opiera się w dużej mierze na praktyce, dzięki czemu udało nam się uniknąć wielu powtórzeń, przez co wywód jest – jak sądzymy – czytelniejszy.

Przedmiotem badań w rozdziale piątym są inne niż pełna procedura pilotażowa metody rozpatrywania skarg, u podstaw których leży problem systemowy lub strukturalny. W rozdziale szóstym ukazano procedurę wyroku pilotażowego w szerszym kontekście. Całość wieńczy rozdział siódmy, w którym podjęta została próba przewidzenia przyszłości procedury wyroku pilotażowego.

Wybrana problematyka okazała się bardzo wymagająca i wielowątkowa. Mieliśmy to szczęście, że udało nam się spotkać na swej drodze wielu życzliwych ludzi, którzy, poświęcając swój czas, udzielili nam cennego wsparcia. Nasze podziękowania w pierwszej kolejności kierujemy do sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: Boštjana Zupančiča, Paula Mahoneya i Krzysztofa Wojtyczka. Szczególne wyrazy wdzięczności należą się pani Renacie Degener z Kancelarii Trybunału za potężną dawkę informacji, ale też za okazaną nam anielską cierpliwość. Wiele zawdzięczamy również panu Fredrikowi Sundbergowi z Komitetu Ministrów – bardzo długa rozmowa zmieniła nasze spojrzenie na wyroki pilotażowe w wielu aspektach. Dziękujemy też paniom Justynie Chrzanowskiej – Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz jej zastępcy – dr Aleksandrze Mężykowskiej. Zdecydowaną większość materiałów do tej książki uzyskaliśmy dzięki kwerendzie w Bibliotece Trybunału w Strasburgu. Nieoceniona przy tym była pomoc i serdeczność okazana nam przez jej pracowników: Norę Binder, Genevieve Woods i Alaina Heisserera.

Realizacja projektu oraz wydanie niniejszej książki stały się możliwe dzięki grantowi przyznanemu przez Narodowe Centrum Nauki – Instytucji tej należą się z naszej strony szczególne podziękowania.

Z radością oddajemy do rąk Czytelnika efekt naszych badań. Mimo pomocy ze strony wymienionych wyżej osób, zapewne nie ustrzeżliśmy się potknięć i omyłek. Wszystkie te błędy idą wyłącznie na nasze konto. Będziemy wdzięczni za każde spostrzeżenie i uwagę, w tym celu prosimy o kontakt za pośrednictwem naszego bloga, poświęconego orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: <https://strasbourgcaselaw.wordpress.com/>.

*Maciej Lubiszewski  
Jakub Czepek*



# Rozdział I

## Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a mechanizm wyroku pilotażowego

### 1. Zaległości w rozpatrywaniu skarg

Najpoważniejszym problemem, z którym Europejski Trybunał Praw Człowieka boryka się od wielu lat, są ogromne i do niedawna systematycznie rosnące zaległości w rozpatrywaniu masowo napływających skarg<sup>4</sup>. W rekordowym pod tym względem 2011 r. w Trybunale strasburskim na rozpatrzenie czekało 151 600 skarg<sup>5</sup>. Wdrożone reformy, o których będzie jeszcze mowa, zaczęły przynosić efekty. Już w 2012 r. liczba badanych skarg spadła do niespełna 128 000<sup>6</sup>, by na koniec 2014 r. osiągnąć poziom niespełna 70 000 skarg. Spadek liczby badanych skarg wydaje się być tendencją stałą, czego dowodzą najnowsze statystyki opublikowane przez Trybunał: na koniec marca 2015 r. na rozpatrzenie oczekiwało 64 850 skarg<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Niniejszy podrozdział opiera się na opracowaniu przygotowanym w ramach projektu badawczego, którego efektem jest niniejsza publikacja – por. M. Lubiszewski, *Zwiększenie efektywności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w świetle prac nad reformą konwencyjnego systemu kontrolnego* (w:) R. Sztuchmiller, J. Krzywkowska (red.), *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, t. 2, Olsztyn 2012, s. 459 i n.

<sup>5</sup> European Court of Human Rights, *Annual Report 2011*, s. 151, [http://www.echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2011\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2011_ENG.pdf) (data dostępu: 21 kwietnia 2015 r.).

<sup>6</sup> European Court of Human Rights, *Annual Report 2012*, s. 151, [http://www.echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_ENG.pdf) (data dostępu: 21 kwietnia 2015 r.).

<sup>7</sup> Statystyki dostępne na stronie internetowej Trybunału pod adresem: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2015\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2015_BIL.pdf) (data dostępu: 21 kwietnia 2015 r.).

Na ostatnią dekadę XX w. przypadł gwałtowny wzrost liczby skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Potwierdzają to statystyki: o ile w 1990 r. Kancelaria Trybunału zarejestrowała 1216 skarg, o tyle w 2000 r. – już 10 482. W pierwszej dekadzie XXI w. nastąpił dalszy wzrost liczby składanych skarg. W latach 2010–2013 do Trybunału kierowanych było ponad 60 000 skarg rocznie<sup>8</sup>. Oficjalne dane za 2014 r. pozwalają z umiarkowanym optymizmem patrzeć w przyszłość. Trybunał odnotował bowiem spadek liczby napływających skarg – do 56 300<sup>9</sup>.

Czas, w których Trybunał wydawał 20-30 wyroków rocznie, dawno już minęły. Od dziesięciu lat liczba wyroków waha się w granicach 1200-3700 rocznie. W świetle przytoczonych wcześniej danych dotyczących napływu skarg nawet wynik z roku 2013 jest kroplą w morzu potrzeb<sup>10</sup>. Przed zapaścią Trybunał chronią decyzje o niedopuszczalności wydawane od pewnego czasu przez składy jednoosobowe. W 2013 r. łączna liczba takich decyzji osiągnęła rekordowy poziom 89 737 skarg<sup>11</sup>.

Tak znaczne obciążenie pracą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niewątpliwie negatywnie wpływa na skuteczność konwencyjnego systemu kontroli<sup>12</sup>, a przez to na skuteczność najlepszego instrumentu ochrony międzynarodowo chronionych praw człowieka, jakim jest EKPC. To właśnie z tego powodu tak wiele wysiłku wkłada się w proces reformowania systemu strasburskiego, który dziś często jest nazywany Procesem Interlaken.

Aby lepiej zrozumieć, na czym ten proces polega, należy przyrzeć się źródłom ogromnych zaległości, jakie powstały w ciągu ostatnich dwóch dekad. Truizmem jest stwierdzenie, że powodem powstania tych zaległości jest zbyt duża – jak na możliwości Trybunału – liczba skarg. Paradoksalnie problem z efektywnością pracy Trybunału jest konsekwencją jego sukcesu<sup>13</sup>. Osoby, które nie znalazły – w ich ocenie – sprawiedliwości

---

<sup>8</sup> Rekordowy pod tym względem był rok 2013, w którym do Trybunału wpłynęło 65 800 skarg.

<sup>9</sup> European Court of Human Rights, *Annual Report 2014*, s. 170, [http://www.echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2014_ENG.pdf) (data dostępu: 21 kwietnia 2015 r.).

<sup>10</sup> W 2013 r. Trybunał przyjął 65 900 skarg, wydał 3659 wyroków. Na rozpatrzenie czekało 99 900 skarg.

<sup>11</sup> European Court of Human Rights, *Annual Report 2013*, s. 175, [http://www.echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2013\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_ENG.pdf) (data dostępu: 21 kwietnia 2015 r.).

<sup>12</sup> Por. ust. 5 preambuły do Protokołu nr 14 do EKPC, Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 587.

<sup>13</sup> M.-L. Bemelmans-Vidéc, *Guaranteeing the Authority and Effectiveness of the European Convention on Human Rights*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, AS/Jur (2011) 44, 4 November 2011, C2, § 6l.



w swoim kraju, poszukują jej w instytucji określanej jako „najznamienitszy ze współczesnych organów międzynarodowej ochrony praw człowieka”<sup>14</sup>.

Jedną z najważniejszych przyczyn zaległości jest wzrost liczby państw-stron EKPC.

Trybunał rozpoczął funkcjonowanie w 1959 r. W tamtym czasie Konwencja wiązała 13 państw<sup>15</sup>. Obecnie jej stronami jest 47 państw, co oznacza, że pod parasolem ochronnym tego traktatu pozostaje ponad 820 mln ludzi (a zatem potencjalnych skarżących).

Wzrost liczby państw-stron Konwencji nie był równomierny. Do końca 1988 r. do EKPC przystąpiło zaledwie 8 krajów, natomiast tylko w latach 90. ubiegłego wieku – 16 państw. Tak gwałtowne rozszerzenie grona państw-stron związane było przede wszystkim z upadkiem komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej<sup>16</sup>. Stan przestrzegania praw człowieka w tych krajach dalece odbiegał od standardów Rady Europy. W 2011 r. – to jest w czasie, kiedy zaległości były największe w historii Trybunału – aż 55,7% wszystkich procedowanych spraw prowadzonych było wobec któregoś z siedmiu państw postkomunistycznych<sup>17</sup>.

Przypisywanie państwom postkomunistycznym wyłącznej odpowiedzialności za wzrost obciążenia Trybunału nie jest jednak słuszne. Problem malejącej efektywności organów strasburskich w świetle nagromadzania się coraz większej liczby skarg zauważono już na początku lat 80., kiedy to przystąpiono do prac nad Protokołem nr 8 do EKPC<sup>18</sup>.

W tym kontekście warto też zwrócić uwagę, że wśród krajów, przeciwko którym skierowano najwięcej skarg, znajdują się cztery państwa, od wielu lat zajmujące czołowe miejsca w tych niechlubnych statystykach. Skargi przeciwko Rosji, Ukrainie, ale także przeciwko Turcji i Włochom –

---

<sup>14</sup> B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka – na rozdrożach przelomu wieków* (w:) T. Jaksudowicz, M. Balcerzak (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, Toruń 2009, s. 121.

<sup>15</sup> Austrię, Belgię, Danię, Niemcy, Islandię, Irlandię, Włochy, Luksemburg, Holandię, Norwegię, Szwecję, Turcję i Wielką Brytanię

<sup>16</sup> Należy przy tym odnotować, iż nie wszystkie ratyfikacje można przypisać procesowi demokracji państw postkomunistycznych. Po 1989 r. do Konwencji przystąpiły Andora, Finlandia, San Marino i Monako.

<sup>17</sup> Bułgaria – 2,7%, Mołdawia – 2,8%, Polska – 4,2%, Serbia – 4,5%, Ukraina – 6,8%, Rumunia – 8,1%, Rosja – 26,6% – podane za: *Annual Report 2011*, s. 153.

<sup>18</sup> K. Drzewicki, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, EPS 2006, nr 6, s. 7.

a zatem „starym” stronom Konwencji – stanowią ponad połowę wszystkich skarg badanych przez Trybunał<sup>19</sup>.

Inną, równie istotną przyczyną powstania ogromnych zaległości jest bardzo wysoki odsetek skarg, które nie spełniają warunków dopuszczalności określonych w Konwencji. W rekordowym pod tym względem roku 2012 odsetek skarg uznanych za niedopuszczalne wyniósł aż 98,1%. W innych okresach był nieznacznie niższy, jednak od 2011 r. nie spadał poniżej poziomu 97%<sup>20</sup>.

Z punktu widzenia wyroków pilotażowych najistotniejsze są jednak inne powody zaległości w rozpatrywaniu spraw przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jak się okazuje, wiele skarg ma swoje źródło w problemie tkwiącym w wewnętrznym porządku prawnym, zidentyfikowanym już przez Trybunał. Skargi te określane są mianem skarg powtarzających się<sup>21</sup>. Bywa, że różnią się od siebie jedynie stanem faktycznym. Ich rozpatrzenie jest często formalnością. Trybunał przywołuje ustalenia z wyroku referencyjnego, by stwierdzić następnie, że nie znajduje w rozpatrywanej sprawie nic, co mogłoby odwieść go od zmiany stanowiska. W wyroku rozstrzygającym sprawę powtarzającą się Trybunał może wskazać ogólny standard orzeczniczy, choćby nawet miał on wynikać z orzeczenia zapadłego wobec innego państwa. Takie podejście można dostrzec w sprawach dotyczących przewlekłości postępowania sądowego, dla których wyrokiem referencyjnym jest orzeczenie Wielkiej Izby z 2000 r. w sprawie *Frydlander*<sup>22</sup>.

Inna metoda polega na wskazaniu konkretnego problemu występującego w danym państwie, który został zidentyfikowany we wcześniejszym

---

<sup>19</sup> Z raportów rocznych ETPC wynika, że w 2014 r. skargi przeciwko tym państwom stanowiły 61,8% wszystkich skarg, w 2013 r. – 55,5%, w 2012 r. – 54,8%, w 2011 r. – 53%, w 2010 r. – 54,6%, w 2009 r. – 53,5%, zaś w 2008 r. – 52,8%.

<sup>20</sup> W 2014 r. odsetek decyzji o niedopuszczalności wyniósł 97,23% wszystkich rozstrzygnięć Trybunału, w 2013 r. – 96,08%, w 2011 r. – 97,10%, w 2010 r. – 93,67%, w 2009 r. – 93,26%, a w 2008 r. – 94,13%.

<sup>21</sup> W literaturze można spotkać także inne określenia tego rodzaju spraw: powtarzalne, repetytywne (co jest kalką językową angielskiego wyrażenia *repetitive cases* używanego przez Trybunał), klonowe (*clone cases*), seryjne czy masowe.

<sup>22</sup> Por. np. sprawy węgierskie dotyczące przewlekłości postępowań sądowych: wyrok ETPC z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie *Tóth przeciwko Węgrom*, skarga nr 14099/12, LEX nr 1683608, § 17; wyrok ETPC z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie *Berki przeciwko Węgrom*, skarga nr 31162/09, LEX nr 1683610, § 12. W tych wyrokach Trybunał odwołał się do standardu pilności ujętego w § 43 wyroku Wielkiej Izby z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie *Frydlander przeciwko Francji*, skarga nr 30979/96, LEX nr 76766.

orzeczeniu w sprawie przeciwko temu państwu. W takim przypadku Trybunał odwołuje się do tzw. sprawy wiodącej (ang. *leading case*). Jako przykład mogą posłużyć rumuńskie sprawy dotyczące niedostatecznych warunków detencji<sup>23</sup>. Wyrokiem wiodącym jest orzeczenie z 2012 r. w sprawie *Iacov Stancin przeciwko Rumunii*<sup>24</sup>.

Trybunał nie publikuje danych statystycznych dotyczących spraw repetytywnych. Z przywołanego wcześniej raportu Bemelmans-Videc wynika, że aż 60% skarg dopuszczonych do rozpoznania sądowego to skargi powtarzające się<sup>25</sup>. Jak wskazał Prezes Trybunału, na koniec 2015 r. odsetek ten wynosił ok. 50%, co oznaczało, że 34 000 skarg<sup>26</sup> dotyczyło problemów znanych już zarówno Trybunałowi, jak i pozwany państwom. To natomiast prowadzi do wniosku, iż jedną z przyczyn zaległości, z jakimi boryka się Trybunał, jest niewystarczający poziom implementacji standardów strasburskich w krajowych porządkach prawnych.

Obok omówionych wyżej najistotniejszych przyczyn problemów z efektywnością konwencyjnego systemu kontrolnego można wskazać inne, mniej ważne – przynajmniej z perspektywy niniejszego opracowania.

Z pewnością wymienić tu należy niedostatecznie głębokie reformy wprowadzone Protokołem nr 11<sup>27</sup> oraz mocno spóźnione – przede wszystkim za sprawą Rosji – wejście w życie Protokołu nr 14. Ostatni z dokumentów wprowadził składy jednoosobowe z funkcją orzekania w przedmiocie dopuszczalności oraz składy trzyosobowe rozpatrujące merytorycznie<sup>28</sup> sprawy będące przedmiotem dobrze ugruntowanego orzecznictwa. Protokół nr 14 stanowił więc odpowiedź na narastający wówczas problem dużej liczby skarg oczywiście niedopuszczalnych (składy jednoosobowe) oraz rosnącego odsetka skarg powtarzających się (trzyosobowe komitety). Dokument ten został podpisany 13 maja 2004 r., a zatem w czasie, kiedy problem efektywności systemu strasburskiego nabrzmie-

<sup>23</sup> Por. np. wyrok ETPC z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie *Drăgună i inni przeciwko Rumunii*, skargi nr 864/13, 17392/13, 22165/13, 47938/13, 52867/13, 54100/13, LEX nr 1682801.

<sup>24</sup> Wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie *Iacov Stancin przeciwko Rumunii*, skarga nr 35972/05, LEX nr 1191994.

<sup>25</sup> Raport Bemelmans-Videc, s. 7.

<sup>26</sup> *Annual Report 2014*, s. 5.

<sup>27</sup> K. Drzewicki, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, s. 7.

<sup>28</sup> Komitety są również właściwe do wydawania decyzji w przedmiocie dopuszczalności, jednak ich głównym zadaniem jest stosowanie tzw. uproszczonej procedury komitetowej wobec spraw powtarzających się, a od pewnego czasu spraw niepriorytetowych – por. A. Mężykowska, *Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz*, EPS 2014, nr 7, s. 23.

wał, jednak wszedł w życie dopiero 1 czerwca 2010 r. Próba obejścia sprzeciwu Rosji był Protokół 14bis z 2009 r., który wprowadzie wszedł w życie, jednak nie związały się nim państwa odpowiedzialne za masowy napływ skarg do Trybunału.

## 2. Reforma konwencyjnego systemu kontrolnego – Proces Interlaken

Kwestia słabnącej efektywności ETPC została podniesiona podczas Konferencji Ministerialnej, jaka odbyła się w Rzymie w 50. rocznicę podpisania Konwencji (3–4 listopada 2000 r.). Wykonując stosowne zalecenia Konferencji, Komitet Ministrów 7 lutego 2001 r. powołał Grupę Ewaluacyjną w celu zbadania obserwowanego i przewidywanego wzrostu liczby skarg i możliwości ich rozpatrzenia przez Trybunał oraz rozważenia wszelkich możliwych środków zagwarantowania skuteczności, mając na uwadze opracowanie propozycji odnoszących się do potrzeby reformy<sup>29</sup>. Grupa Ewaluacyjna przygotowała swój raport 27 września 2001 r.<sup>30</sup> Legł on u podstaw Protokołu nr 14 do Konwencji<sup>31</sup>.

Kolejnym dokumentem, w którym sformułowano istotne postulaty zreformowania systemu EKPC w celu zwiększenia jego skuteczności, jest Raport Grupy Mędrców Komitetu Ministrów<sup>32</sup>. Stanowił on realizację decyzji III Szczytu Szefów Państw i Rządów Rady Europy, który odbył się w Warszawie w dniach 16–17 maja 2005 r.

W dniach 18–19 litego 2010 r. w szwajcarskim Interlaken odbyła się Konferencja wysokiego szczebla dotycząca przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ostatnim dniu konferencji podpisano Deklarację wraz z planem działania<sup>33</sup>. Kolejna Konferencja wysokiego szczebla

---

<sup>29</sup> CM/Del/Dec(2001)740/4.5, pkt 1.a.ii.

<sup>30</sup> *Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights*, EG Court(2001)1, 27 September 2001 (dalej jako raport Grupy Ewaluacyjnej).

<sup>31</sup> Por. ust. 3 Protokołu nr 14 do EKPC, w szczególności odwołanie się w nim do Deklaracji Komitetu Ministrów nr 109 z 8 listopada 2001 r. W deklaracji nr 109 „ciepło przyjęto” raport Grupy Ewaluacyjnej i zlecono Zastępcom Ministrów pilne rozważenie rekomendacji zawartych w tym raporcie.

<sup>32</sup> *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, CM(2006)203, 15 November 2006 (dalej jako raport Grupy Mędrców).

<sup>33</sup> *Interlaken Declaration*, High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, 19 February 2010, tekst dostępny na stronie ETPC (dalej jako deklaracja z Interlaken).