

Przedłużające się niewykonywanie ostatecznych wyroków sądowych; kwestia odpowiedniego charakteru reakcji organów Konwencji i podział kompetencji między nimi w związku z długotrwałym niewykonywaniem wyroku pilotażowego.

Burmych i inni przeciwko Ukrainie (wyrok – 12 października 2017 r., Wielka Izba, skarga nr 46852/13)

Skarżącymi byli Lidiya Burmych, Grygoriy Yaremchuk, Oleg Varava i Yuriy Neborachko oraz „Izolyatsiya”- prywatna spółka akcyjna z Doniecka.

Pani Burmych z miejscowości Olenycki w regionie żytomierskim mieszka i pracuje w strefie skażenia promieniotwórczego i jest uprawniona do rozmaitych specjalnych świadczeń dla ofiar katastrofy w Czernobylu. W 2009 r. wystąpiła do sądu w Owruczu przeciwko lokalnemu Departamentowi Pracy i Opieki Społecznej, domagając się wypłaty przysługujących jej świadczeń. Sąd orzekł częściowo na jej korzyść. 6 lipca 2009 r. wyrok ten stał się prawomocny i tego samego dnia sąd wydał tytuł egzekucyjny. Mimo wielu działań komorników nie został jednak nie wykonany.

Pan Yaremchuk, były ratownik z Czernobyla, od marca 2010 r. miał II grupę inwalidzką a w październiku tego samego roku wniósł sprawę do sądu w Żytomierzu przeciwko lokalnemu Departamentowi Funduszu Emerytalnego, domagając się podwyższonej emerytury.

Pan Varava, były ratownik z Czernobyla od lipca 2009 r. miał II grupę inwalidzką. 16 sierpnia 2010 r. Sąd Rejonowy w Kremieńczuku nakazał lokalnemu Departamentowi Pracy i Opieki Społecznej ponowne przeliczenie świadczeń z tytułu udziału w pracach ratowniczych w Czernobylu i wypłatę zryczałtowanej kwoty. Wyrok stał się ostateczny, ale do dzisiaj nie został wykonany.

Ojciec pana Neborachko z Żytomierza wniósł do Sądu Administracyjnego w Żytomierzu pozew przeciwko tamtejszemu Departamentowi Pracy i Opieki Społecznej domagając się ponownego przeliczenia świadczeń i wypłaty należnej kwoty zryczałtowanej. Pan Neborachko poparł ten pozew po śmierci ojca. 24 stycznia 2008 r. sąd nakazał wypłatę należną zmarłemu ojcu. Wyrok ten pozostał nie wykonany.

13 grudnia 2007 r. Okręgowy Sąd Gospodarczy w Dniepropietrowsku uwzględnił pozew wniesiony przez spółkę „Izolyatsiya” przeciwko przedsiębiorstwu państwowemu o zwrot metali szlachetnych. Wyrok ten stał się prawomocny i sąd wydał tytuł egzekucyjny. Po otrzymaniu informacji, że pozostałość metali szlachetnych do zwrotu na podstawie wyroku sądowego nie została odnaleziona, spółka zwróciła się do sądu o zmianę sposobu wykonania wyroku i przyznanie odszkodowania odpowiadającego równowartości brakujących metali. 22 września 2008 r. sąd nakazał wypłatę spółce odszkodowania. Wyrok pozostał nie wykonany.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 6 ust.1, art. 13 Konwencji i art. 1 Protokołu nr 1, skarżący zarzucili odmowę wykonania lub zwłokę z wykonaniem wyroków

sądów krajowych wydanych na ich korzyść oraz brak skutecznego środka prawnego w związku z ich zarzutami na podstawie Konwencji.

Główną kwestią na tle tych skarg był podział kompetencji na podstawie Konwencji między z jednej strony Trybunałem, którego funkcją jest „zapewnienie przestrzegania zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron Konwencji i jej protokołów” (art. 19 Konwencji) a z drugiej – Komitetem Ministrów „który czuwa nad wykonaniem” ostatecznych wyroków Trybunału (art. 46 Konwencji). Sposób rozumienia tego podziału odpowiedzialności zmieniał się w świetle orzecznictwa Trybunału w ślad za zmianą okoliczności, a szczególnie w związku z rozprzestrzenianiem się naruszeń strukturalnych i systemowych Konwencji. Wprowadzenie procedury wyroku pilotażowego przez Trybunał w wyroku *Broniowski v. Polska* (z 22 czerwca 2004 r.) stosowanej do spraw powtarzających się wynikających z takich naruszeń oraz dalsze zdarzenia w procesie stosowania tej procedury stworzyły nowy wymiar ról Trybunału i Komitetu Ministrów (KM) na podstawie Konwencji.

W związku z tymi zmianami konieczne stało się wyjaśnienie i podział odpowiedzialności w kwestiach zrodzonych z niewykonania wyroku pilotażowego.

Skargi w tej sprawie zostały wniesione przez cztery osoby fizyczne i spółkę prywatną. Należały one do grupy 12 143 podobnych spraw toczących się obecnie przed Trybunałem i wynikały z tego samego problemu systemowego wskazanego w wyroku pilotażowym *Ivanov v. Ukraina* (z 15 października 2009 r.), a więc serii dysfunkcji w ukraińskim systemie prawnym utrudniających wykonanie prawomocnych wyroków i pociągających za sobą systemowy problem odmowy wykonania albo opóźnienia wykonania wyroków sądowych, w połączeniu z brakiem skutecznych krajowych środków prawnych na tym tle.

Trybunał przypomniał swoje wnioski z wyroku pilotażowego *Ivanov*, w którym orzekł, że rozpatrzone problemy strukturalne miały wielką skalę i skomplikowaną naturę i wymagały implementacji spójnych i skomplikowanych środków, możliwie o charakterze ustawowym i administracyjnym, angażujących rozmaite władze krajowe. W tym kontekście zauważył również, że K.M. był lepiej przygotowany i wyposażony niż Trybunał do monitoringu środków, jakie powinny być przyjęte przez Ukrainę w tym zakresie. Uznając, że ustalenie najbardziej odpowiedniego sposobu uporania się z tymi problemami i wskazanie wszelkich wymaganych w państwie środków ogólnych należy do K.M. Trybunał podkreślił, że konkretne reformy w ustawodawstwie i praktyce administracyjnej Ukrainy powinny zostać wprowadzone bez zwłoki i być dostosowane do wniosków Trybunału i wymagań art. 46 Konwencji. Wskazał w sentencji wyroku, że „państwo, przeciwko któremu została wniesiona skarga, musi przyjąć bez zwłoki, najpóźniej w ciągu jednego roku od dnia, w którym wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, skuteczny środek prawny krajowy lub połączone takie środki, zdolne zapewnić odpowiednią i wystarczającą naprawę naruszenia z powodu niewykonania lub opóźnionego wykonania orzeczeń krajowych, zgodnie z zasadami Konwencji wskazanymi w orzecznictwie Trybunału”.

Mimo upływu znacznego okresu od wyroku pilotażowego *Ivanov* rząd ukraiński nie wprowadził wymaganych środków ogólnych mogących usunąć źródła problemu systemowego wskazanego przez Trybunał ani nie zapewnił skutecznego środka

umożliwiającego naprawę szkód wszystkim pokrzywdzonym na poziomie krajowym. Władze ukraińskie i KM w rezolucji tymczasowej w 2008 r. przyjętej jeszcze przed wydaniem wyroku *Ivanov*, przyznały, że w owym czasie problem niewykonywania lub opóźnień w wykonaniu wyroków sądowych istniał na Ukrainie już od ponad dekady i nadal był nierozwiązany mimo dodatkowych wytycznych przez lata przekazywanych państwu przez K.M. w drodze sześciu kolejnych tymczasowych rezolucji.

W tym czasie, od wniesienia pierwszych skarg w 1999 r., do Trybunału wpłynęło ok. 29 tys. skarg typu *Ivanov*, z których 14 430 było w toku badania przez rozmaite składy sędziowskie Trybunału. Ponad 12 tys. z nich – z których większość została wniesiona w latach 2013–2017 – nadal czeka na rozpatrzenie, chociaż w ostatnich kilku latach Trybunał mógł korzystać z przyspieszonej i uproszczonej procedury i możliwości wydawania zgrupowanych wyroków i decyzji. Ponadto, niektórzy skarżący zarzucili, że władze ukraińskie nie wykonały wyroków sądowych w sprawach, które były już przedmiotem wyroków Trybunału.

Utrzymujący się od wielu lat stan niewykonywania przez Ukrainę wyroku *Ivanov* oznaczał, że problem systemowy pozostał nierozwiązany i generował w ten sposób wiele kolejnych skarg rodzących kwestie w istocie identyczne z tymi, które były przedmiotem tej sprawy.

Rząd ukraiński przyznał, że nie przyjął środków naprawczych o charakterze ogólnym wskazanych w wyroku pilotażowym. Zgodził się również, że problem systemowy ujawniony w tym wyroku mógł zasadniczo dotknąć każdego posiadacza niewykonanego wyroku krajowego. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez rząd Komitetowi Ministrów liczba osób z niewykonanymi wyrokami sądowymi wynosiła ok. 120 tys.

Sytuacja ta, przy masowym napływie skarg, może negatywnie wpłynąć na zdolność Trybunału do wypełnienia swojej misji na podstawie art. 19 w sprawach innych uzasadnionych skarg wymagających rozpatrzenia. W tym kontekście ważne było przypomnienie, że w dniu wydania tego wyroku na rozpatrzenie oczekiwało 72 100 spraw uznanych za uzasadnione, z których ponad 27 tys. dotyczyło kwestii na tle Konwencji innych niż powtarzalne, w tym zarzutów poważnych naruszeń praw człowieka.

Utrzymujący się brak odpowiednich środków ogólnych oznaczający istnienie nadal nie rozwiązanego problemu systemowego, doprowadził Trybunał do przyjęcia praktyki załatwiania kolejnych spraw po wyroku *Ivanov* w przyspieszonej, uproszczonej procedurze kończącej się zgrupowanymi wyrokami i decyzjami o skreśleniu spraw z listy, w istocie ograniczającymi się do stwierdzenia naruszenia i przyznania słusznego zadośćuczynienia. To umożliwiło skarżącym szybkie uzyskanie decyzji przyznającej finansową naprawę naruszenia.

Polityka wydawania w ten sposób orzeczeń nie miała jednak żadnego znaczącego wpływu na utrzymujący się ogólny problem systemowy wskazany w wyroku *Ivanov*. Nie spowodowała również widocznego postępu w procedurze egzekucji. Ponadto z każdym rokiem coraz większa liczba skarżących, zamiast uzyskać odpowiedni środek naprawczy na poziomie krajowym, występowała do Trybunału, aby uzyskać zadośćuczynienie finansowe na podstawie art. 41 Konwencji. Niektóre nowe skargi dotyczyły niewykonania orzeczeń

krajowych, które już wcześniej były przedmiotem wyroków, w których Trybunał stwierdził naruszenia Konwencji.

W okresie wydania wyroku *Ivanov* w końcu września 2009 r. przed Trybunałem toczyło się 1 400 kolejnych podobnych spraw. Obecnie, chociaż Trybunał rozpatrzył już 14 430 takich, toczyły się nadal 12 143.

Jedynym możliwym wnioskiem z obecnego stanu rzeczy było to, że gdyby Trybunał nadal badał toczące się i wszystkie inne kolejne sprawy w sposób taki sam lub podobny, musiałby stać w przyszłości wobec perspektywy rosnącej liczby skarżących na Ukrainie występujących o odszkodowanie. Wniosek ten Trybunał oparł na dokonanej przez K.M. na posiedzeniu 20 i 21 września 2016 r. ocenie sytuacji wskazującej, że środki mające doprowadzić do załatwienia wszystkich toczących się spraw w drodze ugód albo jednostronnych deklaracji nie zapewniłyby trwałego rozwiązania istniejącego problemu, ponieważ Trybunał nadal byłby narażony na nowe skargi aż do znalezienia przez państwo rozwiązania źródła istniejącego problemu.

Trybunał zauważył, że narażony jest na ryzyko stania się częścią ukraińskiego systemu egzekucji prawnej i zastępowania władz ukraińskich w decyzjach o „odpowiedniej i wystarczającej rekompensacie za niewykonanie lub opóźnione wykonanie orzeczeń krajowych”, jak tego wymagał wyrok *Ivanov*. Zadanie to nie odpowiada roli posiłkowej, jaką Trybunał ma w założeniu do odegrania wobec Wysokich Układających się Stron na podstawie art.1 (obowiązek poszanowania praw człowieka) i art. 19 Konwencji, wyraźnie wbrew logice procedury wyroku pilotażowego przyjętej przez Trybunał.

Trybunał musiał więc rozważyć, w jaki sposób sytuację tę można najlepiej rozwiązać z poszanowaniem istoty procedury wyroku pilotażowego wskazanej w wyroku *Broniowski*, zgodnie ze wspierającą ją zasadą subsydiarności. W szczególności musiał zbadać, czy sam powinien działać jako mechanizm przyznawania odszkodowań w związku z wielką liczbą powtarzających się skarg w kolejnych sprawach rozpatrywanych po wydaniu wyroku pilotażowego albo wiodącego, którego wykonanie wymagało nadzoru przez K.M. na podstawie art. 46 ust. 2 Konwencji.

W części dotyczącej przedmiotu i celu procedury wyroku pilotażowego Trybunał przypomniał, że przez blisko dwie dekady zajmował się sporami o charakterze masowym wynikającymi z różnych problemów strukturalnych i systemowych w państwach Konwencji. Te wady ochrony praw człowieka w państwach Konwencji rodziły ciągle rosnące liczby skarg do Trybunału i narażały na szwank długoterminową skuteczność systemu ochrony praw człowieka na podstawie Konwencji. Procedura wyroku pilotażowego miała dać odpowiedź na rosnącą liczbę skarg do Trybunału wynikających z tej samej dysfunkcji strukturalnej lub systemowej oraz zapewnić długoterminową skuteczność mechanizmu Konwencji.

Podwójny cel tej procedury miał z jednej strony zredukować zagrożenie dla systemu Konwencji a z drugiej – ułatwić jak najszybszą i skuteczną naprawę dysfunkcji dotyczących ochronę praw Konwencji w krajowym porządku prawnym. Przez wpisanie do procesu wykonania wyroku pilotażowego interesów wszystkich innych istniejących lub potencjalnych

pokrzywdzonych tym samym problemem systemowym, procedura ta ma zapewnić właściwą naprawę szkody wszystkim rzeczywistym i potencjalnym pokrzywdzonym, podobnie jak konkretnemu skarżącemu w sprawie pilotażowej. Zgodnie z logiką procedury wyroku pilotażowego zapewnienie takiej „odpowiedniej i wystarczającej naprawy” jest obowiązkiem traktatowym wykonania wyroku pilotażowego nadzorowanego przez K.M. z rolą Trybunału ograniczoną w istocie do identyfikacji problemu systemowego i w razie potrzeby wskazania wymaganych ogólnych środków naprawczych. W rezultacie procedury wyroku pilotażowego możliwość przyznania pokrzywdzonym odszkodowania w kolejnych podobnych sprawach staje się elementem jednego postępowania egzekucyjnego. Ponadto Trybunał nie jest w stanie ani nie może ze względu na swoją funkcję orzekać w wielkiej liczbie powtarzających się spraw wymagających ustaleń podstawowych faktów lub obliczenia odszkodowania pieniężnego – obie te kwestie powinny należeć do organów krajowych co do zasady i ze względu na wymagania skutecznej praktyki.

Z tego wynikało, że ocena przez Trybunał sytuacji zarzuconej w sprawie „pilotażowej” musi wykraczać poza wyłącznie interesy indywidualnego skarżącego i wymaga zbadania sprawy również z perspektywy środków ogólnych do podjęcia w interesie innych osób – rzeczywiście albo potencjalnie dotkniętych naruszeniem.

Zgodnie z racją istnienia wyroku pilotażowego państwo musi wyeliminować źródło naruszenia na przyszłość i zapewnić środek naprawy szkód doznanych w przeszłości nie tylko przez indywidualnego skarżącego w sprawie pilotażowej ale przez inne ofiary podobnych naruszeń. Chodzi o to, aby w ramach środków ogólnych wymaganych od państwa również one zostały objęte procesem wykonania wyroku pilotażowego.

W związku z kwestią postępowania w kolejnych podobnych sprawach w procedurze wyroku pilotażowego Trybunał podkreślił, że jej cechą jest uwzględnianie również interesów innych osób potencjalnie dotkniętych. Chodziło o podobne sprawy aktualnie toczące się i możliwe w przyszłości.

Od czasu wyroku *Broniowski* istniała konsekwentna praktyka Trybunału włączania w wyroki pilotażowe, w uzupełnieniu samego orzeczenia, rozmaitych decyzji proceduralnych dotyczących sposobu przyszłego traktowania kolejnych podobnych spraw – już zakomunikowanych rządowi oraz nowych. Np. Trybunał często postanawiał odroczyć je do czasu implementacji środków ogólnych przez państwo. Rezygnował z badania podobnych skarg już toczących się i zawieszał rozpatrywanie skarg, które w dniu wyroku pilotażowego nie zostały jeszcze zarejestrowane. Stwierdził również, że w pewnych okolicznościach toczące się i przyszłe podobne skargi „mógł zgodnie z Konwencją uznać za niedopuszczalne”. W razie potrzeby Trybunał komunikował w drodze wyroku pilotażowego wszystkie podobne skargi wniesione przed dniem jego wydania. Praktyka taka, obejmująca wiele rozwiązań, odzwierciedlała istotę procedury wyroku pilotażowego, zgodnie z którą wszystkie sprawy będące rezultatem tego samego źródła systemowego stanowią jej część i są elementem procesu egzekucji wyroku pilotażowego.

W tej sprawie Trybunał, po rozważeniu uwag K.M., po wyroku pilotażowym, który dotychczas wyraźnie nie doprowadził do osiągnięcia jego celów, stanął przed potrzebą wydania nowych wytycznych.

Od czasu zarejestrowania pierwszych skarg typu *Ivanov* w 1999 r., do Trybunału wpłynęło ok. 29 tys. podobnych spraw. Tylko w latach 2012–2017 wydał blisko 6 tys. orzeczeń w sprawach podobnych do sprawy *Ivanov*, w wyniku których w drodze pogrupowanych wyroków lub decyzji o skreśleniu z listy skarżącym zostały przyznane kwoty między 1–3 tys. euro i następnie 2 tys. euro jako zadośćuczynienie za szkodę materialną i niematerialną w każdej sprawie. Całkowita kwota zadośćuczynień zasądzonych od Ukrainy w tym okresie – ok. 12 milionów euro – stanowiła ważną część wartości roszczeń wynikających z niewykonanych dotychczas wyroków, które według władz ukraińskich opiewają łącznie na 89 milionów euro. Mimo to, co miesiąc rejestrowanych było w Trybunale ponad podobnych 200 skarg.

Sprawy tego rodzaju stanowią prawie jedną trzecią wszystkich spraw toczących się w związku ze skargami powtarzającymi się. Ich liczba rośnie mimo środków proceduralnych i administracyjnych podejmowanych dla ich załatwienia możliwie szybko i skutecznie oraz wytycznych wielokrotnie wydawanych Ukrainie przez K.M.

Przy nadzorze nad wykonywaniem wyroków Trybunału K.M. wyraźnie przyznał, że sytuacja w sprawach typu *Ivanov*, w których środki ogólne nie zostały wprowadzone w rozsądnym czasie, stworzyła poważne zagrożenie dla systemu Konwencji. W tej sprawie brak przez wiele lat implementacji przez Ukrainę wyroku pilotażowego doprowadził do stałego i rosnącego napływu skarg w sytuacji, gdy wyłączną rolę Trybunału było ciągle powtarzanie stwierdzenia naruszenia Konwencji z wyroku *Ivanov* i przyznawanie słusznego zadośćuczynienia lub akceptowanie przyznania przez rząd naruszenia i zobowiązania się do wypłaty rekompensaty finansowej.

Mimo dotychczasowej praktyki Trybunału nadal nie został skutecznie wykonany wyrok *Ivanov*. Stan ten będzie utrzymywać się w możliwej do przewidzenia przyszłości, prowadząc do powtarzających się stwierdzeń naruszenia art. 6 ust. 1 i 13 Konwencji oraz art. 1 Protokołu nr 1 wobec każdego posiadacza niewykonanego wyroku na Ukrainie. Według materiału znajdującego się w posiadaniu K.M. na Ukrainie żyje obecnie 120 tys. posiadaczy niewykonanych wyroków. Sytuacja ta wymaga więc zadawalającego rozwiązania w postępowaniu przed K.M.

W ocenie Trybunału sytuacja w sprawach typu *Ivanov* wskazuje na potrzebę zmiany podejścia w załatwianiu kolejnych spraw wynikających z tej samej przyczyny systemowej. Trybunał ponownie odwołał się do opinii K.M. z września 2016 r., że wyłącznie trwałe rozwiązanie dotyczące źródła problemu przyjęte w procesie egzekucji wyroku może zapewnić odpowiednią reakcję na obecną sytuację.

Nawet, gdy naprawę naruszenia w indywidualnym przypadku można było osiągnąć w drodze rozstrzygnięcia merytorycznego i przyznania słusznego zadośćuczynienia za krzywdę moralną Trybunał uważał, że w istniał poważny interes ogólny, aby przy okazji tych spraw

przyjąć podejście umożliwiające w dłuższej perspektywie zachowanie odpowiednich ról na podstawie art. 19 i 46 Konwencji: Trybunału, rządu wchodzącego w grę i K.M.

Biorąc pod uwagę podejmowane przez ponad szesnaście lat wysiłki w badaniu spraw typu *Ivanov* Trybunał uznał, że do niczego nie będzie prowadzić ani sprawiedliwości nie stanie się zadość przez powtarzanie orzeczeń w długiej serii porównywalnych spraw, znacznie ograniczających jego możliwości z negatywnym wpływem na jego duże obciążenie sprawami. W szczególności działania takie nie przyczyniłyby się w żaden użyteczny ani sensowny sposób do wzmocnienia ochrony praw człowieka na podstawie Konwencji.

Ze względu na cele Konwencji istniał więc wyraźnie problem sposobu dalszego badania skarg typu *Ivanov*, w tym kwestia, czy jest ono usprawiedliwione na tle art. 19 i art. 46 Konwencji i uprawnień Trybunału na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji do skreślenia skargi z listy w przypadku braku uzasadnienia jej kontynuowania.

Przy ocenie, czy w świetle art. 19 i 46 Konwencji zasadne było dalsze badanie skarg typu *Ivanov*, Trybunał zwrócił uwagę, że mogą istnieć sytuacje, w których po zidentyfikowaniu problemu systemowego w wyroku pilotażowym państwo nadmiernie zwleka z implementacją środków ogólnych i pozostawia problem bez rozwiązania, generując w ten sposób przez czas nieokreślony powtarzające się naruszenia Konwencji. Zgodnie z twierdzeniami zawartymi w niektórych wcześniejszych sprawach, w tym *Ivanov*, Trybunał nie ma wtedy wyboru ale musi zbadać i wydać wyroki w pozostałych sprawach toczących się przed nim, aby w ten sposób doprowadzić do wszczęcia procedury egzekucyjnej przed K.M. i zapewnienia przestrzegania Konwencji na poziomie krajowym.

W niektórych przypadkach jednak Trybunał wspomniał o możliwości odmiennego podejścia, które obecnie okazało się bardziej przekonujące w świetle doświadczenia w rozpatrywanych tu sprawach.

Z odwołaniem się w decyzji *E.G. v. Poland and 175 Other Bug River Applications* (z 23 września 2008 r.) (która zamknęła procedurę wyroku pilotażowego w sprawie *Broniowski*), do swoje roli po wydaniu wyroku pilotażowego, Trybunał przypomniał, że jego główne zadanie na podstawie Konwencji zdefiniowane w art. 19 polegało na „zapewnieniu przestrzegania zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron z Konwencji i jej protokołów”. Wymagania wydawania kolejnych orzeczeń indywidualnych w sprawach, w których nie istniał już żaden aktualny problem na tle Konwencji, nie można było uznać za zgodne z tym zadaniem. Działania to nie przyczyniło się również w użyteczny ani w żaden sensowny sposób do wzmocnienia ochrony praw człowieka na podstawie Konwencji.

Trybunał nie wykluczył możliwości przededefiniowania w przyszłości swojej roli w tym zakresie i odmowy badania takich spraw.

W związku z tym Trybunał uznał za ważne przypomnienie, że w procedurze wyroku pilotażowego jednym z istotnych jej celów jest skłonienie państwa do wprowadzenia środka umożliwiającego naprawę szkód wszystkim pokrzywdzonym naruszeniem systemowym. W rezultacie odpowiedzialność za przyznanie odszkodowania musi zostać przeniesiona z

powrotem na władze krajowe. Główne zadanie Trybunału jest określone w art. 19 Konwencji, a rozstrzygnięcie o zadośćuczynieniu na podstawie art. 41 stanowi wyłącznie dodatek. W rezultacie i biorąc pod uwagę cel procedury wyroku pilotażowego mającej pomóc państwom w rozwiązywaniu problemów systemowych na poziomie krajowym oraz zapewnieniu w ten sposób osobom wchodzącym w grę ich praw i wolności na podstawie Konwencji zgodnie z wymaganiami jej art. 1, rola Trybunału nie może zamienić się w zindywidualizowane wsparcie finansowe w powtarzających się sprawach wynikających z tej samej sytuacji systemowej.

Doświadczenie pokazało, że jego wcześniejsza praktyka w sprawach typu *Ivanov* nie doprowadziła do osiągnięcia zamierzonego celu, nadszedł więc czas, aby przededefiniować rolę Trybunału w okolicznościach, w których państwo nie podjęło środków ogólnych w rozsądnym terminie i wymagane konsekwencje takiego stanu w świetle art. 46 Konwencji.

W części dotyczącej art. 46 Trybunał przypomniał, że po wyroku *Ivanov* i odroczeniach kolejnych spraw dwukrotnie wznawiał ich badanie. Wydał około 6 tys. prawomocnych orzeczeń stwierdzających naruszenie Konwencji i zasądających słuszne zadośćuczynienie albo akceptujących przyznanie przez rząd, że doszło do naruszenia i ofertę zapłaty słusznego zadośćuczynienia. Ustawiczne wydawanie takich orzeczeń nie doprowadziło do osiągnięcia zamierzonego celu i nie przyniosło zadawalających zmian na poziomie egzekucji. Proces egzekucji wyroku pilotażowego uruchomiony przez serię orzeczeń Trybunału pozostał nieskuteczny, mimo że badania tego problemu przez K.M. w procedurze wzmocnionej przewidzianej dla najpoważniejszych i systemowych naruszeń Konwencji.

Państwa wielokrotnie wyrażały głęboką troskę związaną z zagrożeniem stwarzanym przez sprawy powtarzające się dla wiarygodności i skuteczności systemu Konwencji. Podkreślały ciągle, że skuteczne wykonywanie wyroków Trybunału ma kluczowe znaczenie dla długoterminowej skuteczności organów kontrolnych Konwencji.

W tym kontekście, po przyjęciu Protokołu nr 14 jako głównego elementu pakietu środków reformujących podjętych przez państwa Konwencji dla zagwarantowania długotrwałej skuteczności jej systemu, K.M. podkreślił, że szybkie i pełne wykonanie wyroków Trybunału ma żywotne znaczenie dla zapewnienia, aby nie został on zalany skargami powtarzającymi się. Stwierdził poza tym, że na państwach Konwencji spoczywa zbiorowy obowiązek pomocy K.M. zawsze, gdy dane państwo odmawia wyraźnie albo przez swoje zachowanie, podporządkowania się ostatecznemu wyrokowi Trybunału w sprawie, w której jest stroną.

Państwa Konwencji uznały więc, że wykonywanie wyroków Trybunału w sprawach powtarzających się ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego działania mechanizmu Konwencji i zobowiązały się zbiorowo zapewnić, aby wyroki wskazujące na defekty systemowe były w pełni wykonywane. Znalazło to potwierdzenie w deklaracjach przyjętych podczas serii konferencji wysokiego szczebla na temat przyszłości Trybunału.

Jak stwierdzono w Deklaracji z Brighton Trybunał dzieli z państwami Konwencji „odpowiedzialność za urzeczywistnienie skutecznej implementacji Konwencji, wspartej fundamentalną zasadą subsydiarności”. Właściwość Trybunału określona w art. 19 i jego rola

na podstawie art. 46 w kontekście procedury wyroku pilotażowego nie rozciąga się na zapewnienie wykonania jego własnych wyroków. Trybunał nie może również przekształcić się w ciało nadzorujące wykonanie wyroków.

Podział zadań między Trybunałem i K.M. jest jasny – Trybunał może pomóc państwu w wypełnieniu jego obowiązków na podstawie art. 46 przez wskazanie typu środka możliwego do podjęcia przez państwo w celu zakończenia problemu systemowego wskazanego przez Trybunał. Do K.M. należy nadzór nad wykonaniem wyroku i zapewnienie, aby państwo wypełniło swój obowiązek prawny na podstawie art. 46, w tym podjęło ogólne środki naprawcze, które mogą być wymagane w związku z potrzebą zapewnienia wszystkim pokrzywdzonym, istniejącym lub potencjalnym, możliwości naprawy naruszeń na skutek stwierdzonego defektu systemowego. W sprawie *Broniowski* Trybunał orzekł, że państwo powinno w drodze odpowiednich środków prawnych i administracyjnych zapewnić skuteczne i szybkie możliwości skorzystania z uprawnienia wchodzącego w grę przez pozostałych skarżących na poziomie krajowym.

Sytuacja, przed jaką stanął Trybunał w sprawach typu *Ivanov*, w istocie wynikała z nieskutecznego wykonania ostatecznego wyroku Trybunału, wymagającego przyjęcia środków ogólnych pod nadzorem K.M. w celu wyeliminowania źródła problemu systemowego ustawicznie generującego wiele skarg do Trybunału. Problemy wchodzące w grę są zasadniczo natury finansowej i politycznej oraz - jak pokazał przebieg wydarzeń po wyroku pilotażowym *Ivanov* - ich rozwiązanie pozostawało poza właściwością Trybunału na podstawie Konwencji określonej w art. 19. Mogą one być rozwiązane odpowiednio jedynie między państwem z jednej strony i K.M. – z drugiej, który jest uprawniony na podstawie art. 46 ust. 2 Konwencji do nadzoru nad wykonaniem wyroków Trybunału.

Państwo i K.M. ponoszą odpowiedzialność na podstawie art. 46 i muszą zapewnić, aby wyrok pilotażowy w sprawie *Ivanov* został w pełni wykonany oraz aby – poza koniecznymi środkami ogólnymi naprawy źródła problemu – indywidualni skarżący otrzymali odpowiednie wsparcie na poziomie krajowym, w tym naprawę naruszenia Konwencji wskazaną przez Trybunał pełniącą tę samą funkcję co zadośćuczynienie na podstawie art. 41 Konwencji.

Kwestie prawne na podstawie Konwencji dotyczące przedłużającego się niewykonywania wyroków krajowych na Ukrainie zostały już rozstrzygnięte w wyroku pilotażowym *Ivanov*. Trybunał spełnił więc swoją funkcję na podstawie art. 19 Konwencji. W szczególności wskazał brak systemowy, stwierdził z jego powodu naruszenie Konwencji oraz udzielił wytycznych co do wymaganych środków ogólnych na podstawie art. 46 w celu zadawalającego wykonania wyroku pilotażowego, aby zapewnić wszystkim pokrzywdzonym – w przeszłości, obecnie i w przyszłości – stwierdzonym naruszeniem systemowym wsparcie i naprawę naruszeń. Zgodnie z zasadą subsydiarności leżącą u podstaw całej Konwencji a nie tylko procedury wyroku pilotażowego, kwestia będąca przedmiotem wyroku pilotażowego *Ivanov*, odnosiła się do wykonania tego wyroku na podstawie art. 46 Konwencji.

Rozpatrywana sprawa, podobnie jak wszystkie podobne 12 143 sprawy toczące się przed Trybunałem i mogące się przed nim znaleźć w przyszłości, są częścią procesu wykonania wyroku pilotażowego. Ich załatwienie, w tym indywidualne środki naprawcze, muszą być

częścią wymaganych środków ogólnych pod nadzorem K.M. W rezultacie należy je załatwiać w procedurze egzekucji i muszą być notyfikowane K.M. jako organowi odpowiedzialnemu w systemie Konwencji za nadzór nad naprawą naruszeń i zapewnienie sprawiedliwości wszystkim pokrzywdzonym dotkniętym problemem systemowym stwierdzonym w wyroku pilotażowym.

Biorąc pod uwagę odpowiednio kompetencje Trybunału i K.M. na podstawie art. 19 i 46 Konwencji Trybunał był zmuszony uznać ze względu na cele Konwencji za bezprzedmiotowe dalsze zajmowanie się tymi sprawami zgodnie z dotychczasową praktyką. Trybunał musiał więc następnie rozważyć, czy w tych okolicznościach mógł i powinien być skorzystać z uprawnienia do skreślenia tych skarg z listy.

Procedura wyroku pilotażowego została przyjęta, aby pomóc państwom w wypełnieniu przez nie ich roli w systemie Konwencji przez rozwiązywanie problemów na jej tle na poziomie krajowym, zapewnienie wszystkim rzeczywistym i potencjalnym pokrzywdzonym praw i wolności zgodnie z wymaganiami art.1 Konwencji, zaoferowanie im szybszej naprawy i równocześnie złagodzenie obciążeń, jakie w innym razie Trybunał musiałby na siebie przyjąć przez rozpatrywanie wielkiej liczby podobnych skarg ze szkodą dla innych – uzasadnionych.

Z tych względów, a głównie ze względu na fakt, że interesy skarżących w tej sprawie i wszystkich innych istniejących i potencjalnych pokrzywdzonych problemem systemowym wchodzącym w grę są lepiej chronione w procedurze egzekucji przed K.M. Trybunał orzekł, że nie służy najlepiej celom Konwencji dalsze rozpatrywanie kolejnych spraw podobnych do sprawy *Ivanov*. Uznał więc, że dalsze badanie tej sprawy nie było usprawiedliwione w rozumieniu art. 37 ust. 1 lit. c. Pozostało ocenić, czy „poszanowanie praw człowieka” nie wymagało jednak kontynuowania jej rozpatrywania.

We wszystkich takich sprawach każdego obecnego i przyszłego skarżącego można uznać praktycznie rzecz biorąc za „pokrzywdzonego” w rozumieniu art. 34 Konwencji, uprawnionego do tego, aby wyrok pilotażowy został w pełni wykonany na poziomie krajowym zgodnie z art. 46 ust. 1 i uzyskania „odpowiedniej i wystarczającej naprawy”. Powinna ona objąć wykonanie wyroku krajowego wydanego na ich korzyść. W tym kontekście Trybunał potwierdził, że państwo ukraińskie ma zaległy obowiązek wykonania wyroków jego sądów krajowych, które pozostają niewykonane.

Zarzuty podnoszone w tych skargach muszą być rozwiązane w ramach środków ogólnych wymaganych wyrokiem pilotażowym *Ivanov*, w tym zapewnienia odpowiedniej i wystarczającej naprawy naruszeń Konwencji stwierdzonych w tym wyroku. Są one przedmiotem nadzoru przez K.M. W rezultacie i biorąc pod uwagę rozmaite przyjęte w tym celu procedury Trybunał orzekł, że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu art. 37 ust. 1 Konwencji nie wymagało dalszego rozpatrywania skarg wchodzących w grę z punktu widzenia roszczeń indywidualnych.

W ocenie Trybunału sprawa ta nie rodziła ważnych kwestii ogólnych dotyczących wymaganych od państw Konwencji obowiązków w tej dziedzinie, innych niż wyjaśnione już wcześniej w różnych fazach procedury wyroku pilotażowego. Przeciwnie, interes ogólny we

właściwym i skutecznym funkcjonowaniu systemu Konwencji przemawiał za nowym podejściem.

Z tych względów, zgodnie z art. 37 ust. 1 Trybunał nie stwierdził żadnych okoliczności odnoszących się do poszanowania praw człowieka przewidzianych w Konwencji oraz jej protokołach wymagających dalszego badania tej sprawy oraz innych skarg typu *Ivanov*. Wniosek ten nie wykluczał uprawnienia Trybunału do przywrócenia tej lub każdej innej podobnej skargi na listę spraw, gdyby usprawiedliwiały to okoliczności. W rezultacie Trybunał orzekł o skreśleniu skarg wchodzących w grę z listy na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji. (stosunkiem głosów trzynaście do czterech).

W związku z kwestią wymaganej procedury w przypadku podobnych skarg w sprawach, które się toczą i możliwych w przyszłości Trybunał zwrócił uwagę na poważny problem przeciążenia skargami wynikający z problemów strukturalnych lub systemowych w różnych krajach Konwencji. Zjawisko to niesie ze sobą ryzyko niemożności skoncentrowania się przez Trybunał na sprawach rodzących nowe i poważne kwestie na tle przestrzegania Konwencji w poszczególnych państwach i rozpatrywania ich we właściwym czasie. Procedura wyroku pilotażowego, której istota polega na przeniesieniu z powrotem do systemu krajowego odpowiedzialności za naprawę naruszenia, po jego zidentyfikowaniu przez Trybunał w wyroku pilotażowym, została rozwinięta w reakcji na to zagrożenie.

Ważną jej cechą jest elastyczność umożliwiająca Trybunałowi dostosowanie decyzji w kolejnych sprawach do rozmaitych sytuacji prawnych i faktycznych w celu zabezpieczenia najskuteczniejszego rozwiązania dotyczącego procedury i zapewnienia, aby państwo spełniło swoje obowiązki na podstawie art. 1 i art. 46 ust. 1, zwłaszcza dotyczące zadośćuczynienia dla wszystkich pokrzywdzonych w związku ze stwierdzonym naruszeniem systemowym.

Na podstawie art. 31 Konwencji Wielka Izba jest właściwa w szczególności do rozpatrzenia skarg wniesionych na podstawie art. 34, w sytuacji, gdy Izba zrezygnowała ze swojej jurysdykcji na podstawie art. 30, jak w tej sprawie.

Rola Wielkiej Izby polega na rozpatrywaniu i rozwiązaniu kwestii ogólnego znaczenia dla systemu Konwencji. W kontekście wyroku pilotażowego oznacza to zajmowanie się nie tylko sprawą indywidualną przed Trybunałem, ale również problemem ogólnym, który do niej doprowadził. Z definicji wyroki pilotażowe rozstrzygają o wyniku wielkiej liczby spraw w uzupełnieniu konkretnej sprawy toczącej się przed Trybunałem i obejmują interesy innych osób rzeczywiście lub potencjalnie dotkniętych podobnym naruszeniem. Zostało to zaakceptowane i uznane przez państwa Konwencji. Uprawniony charakter procedury wyroku pilotażowego nie jest więc kwestionowany i został wpisany do regulaminu Trybunału (art. 61) zgodnie z żądaniem państw Konwencji zawartym w deklaracji z Interlaken, wzywającym Trybunał do “przyjęcia jasnych i przewidywalnych standardów dotyczących doboru skarg i wymaganej procedury oraz załatwiania spraw odroczonej”. Ponadto, w deklaracji Brighton państwa przewidziały rozwój procedury wyroku pilotażowego w kierunku “procedury, w drodze której Trybunał mógłby zarejestrować i rozpatrzeć małą liczbę skarg reprezentatywną

dla grupy skarg z zarzutami tego samego naruszenia przez państwo, przeciwko któremu zostały złożone, a rozstrzygnięcie odnosiłoby się do całej grupy”.

Pojawiła się więc kwestia, czy w interesie skutecznego wymiaru sprawiedliwości w sprawach takich, jak ta – wynikających z procedury wyroku pilotażowego – Wielka Izba mogła dołączyć do sprawy przyjętej do rozpatrzenia na podstawie art. 30 również inne toczące się sprawy, które na podstawie decyzji w sprawie przekazanej Wielkiej Izbie, miałyby ten sam rezultat, czy też konieczne było przyjęcie przez Trybunał odrębnej decyzji lub wyroku w stosunku do innych skarżących. Na podstawie art. 42 ust. 1 regulaminu uprawnienie takie wyraźnie przysługiwałoby izbie, która mogłaby z niego korzystać w każdym stadium postępowania przed wydaniem wyroku. Tym bardziej nie było – jak się wydaje – dobrego powodu przemawiającego za odebraniem go najwyższej formacji sądowej. Wniosek ten wzmacnia zasada zawarta w art. 71 ust. 1 regulaminu stwierdzająca, że *„wszystkie przepisy regulujące postępowanie przed izbami stosuje się odpowiednio do postępowania przed Wielką Izba”*. Stanowi to wyraz potrzeby zapewnienia spójności między postępowaniami toczącymi się przed różnymi składami Trybunału. Poza tym, gdy izba rezygnuje ze swojej jurysdykcji w kontekście procedury wyroku pilotażowego, rezygnuje w rezultacie ze swojej jurysdykcji w całości, w tym co do kolejnych podobnych spraw.

Ponadto, gdy celem wyroku pilotażowego jest równe potraktowanie wszystkich pokrzywdzonych naruszeniem systemowym w kwestii jego naprawy w procesie egzekucji wyroku Trybunału, bardziej odpowiednia i skuteczna – również z punktu widzenia indywidualnej sprawiedliwości – jest realizacja tego celu w drodze wyroku Wielkiej Izby obejmującego wszystkich pokrzywdzonych, którzy dotychczas wystąpili ze skargą. Na podstawie art. 32 Konwencji jurysdykcja Trybunału rozciąga się na rozpoznanie *„wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie artykułów 33, 34 i 47”* oraz, że *„spór dotyczący właściwości Trybunału rozstrzyga sam Trybunał”*.

W ocenie Trybunału bardziej właściwe było załatwienie tych skarg podobnie, jak 12 143 toczących się spraw – niezależnie od ich zakomunikowania państwu wchodzącemu w grę – w ramach procesu wykonania wyroku pilotażowego *Ivanov*. Naprawa naruszeń wynikających ze stwierdzonego problemu systemowego powinna przysługiwać w procedurze egzekucji pod nadzorem K.M. wszystkim pokrzywdzonym.

Lista skarg z okresu po wydaniu wyroku *Ivanov* toczących się przed Trybunałem w dniu jego wydania znalazła się w jego dwóch załącznikach. Zawierała 12 143 skarg. Załącznik I objął 7 641 skarg zakomunikowanych rządowi zgodnie z art. 54 ust. 2 lit. b regulaminu Trybunału. Załącznik II objął 4 502 skarg, które nie zostały jeszcze zakomunikowane rządowi.

Wszyscy ci skarżący w istocie zarzucili na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji oraz art. 1 Protokołu nr 1 brak lub opóźnione wykonanie krajowych orzeczeń sądowych.

Trybunał - świadomy ogólnego zagrożenia dla właściwego funkcjonowania systemu Konwencji z powodu zjawiska spraw powtarzających się oraz rosnącego znaczenia podziału

odpowiedzialności i zasady subsydiarności - uznał za właściwe następujące podejście do skarg powtarzających się typu *Ivanov*.

W części dotyczącej skarg w toku, ze względu na fakt, że wszystkie wynikały z tego samego problemu systemowego stwierdzonego w sprawie *Ivanov* i dotyczyły w istocie tych samych kwestii faktycznych i prawnych, Trybunał uważał, że należało je dołączyć do niniejszej sprawy zgodnie z art. 42 ust. 1 regulaminu Trybunału w połączeniu z art. 71 ust. 1.

Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że 7 641 skarg zakomunikowanych wymienionych w załączniku I i 4 502 nowych skarg w załączniku II również powinny zostać skreślane z listy spraw na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji (stosunkiem głosów dziesięć do siedmiu). W części dotyczącej przyszłych podobnych skarg - w sytuacji, gdy te same uzasadnienie odnosiło się do wszystkich możliwych przyszłych uzasadnionych skarg typu *Ivanov*, Trybunał był uprawniony do skreślenia ich z listy i przekazania bezpośrednio do K.M., poza uznanymi za niedopuszczalne na podstawie art. 35 Konwencji.

Ponadto, z uwagi na rezolucję K.M. w sprawie wyroków ujawniających problem systemowy z 12 maja 2004 r. (Res (2004)3, obowiązkiem trybunału jest zapewnienie, aby K.M. i instytucje Rady Europy wskazane w rezolucji były właściwie notyfikowane o wszelkich przyszłych podobnych sprawach i istotnych wydarzeniach dotyczących kolejnych spraw typu *Ivanov*. K.M. i państwo będą otrzymywać wyroki i decyzje Trybunału dotyczące takich skarg, które następnie powinny być załatwiane w ramach środków ogólnych wykonania wyroku pilotażowego na poziomie krajowym w sposób zapewniający wszystkim skarżącym odpowiednią naprawę naruszenia.

Decyzja o skreśleniu kolejnych skarg typu *Ivanov* z listy Trybunału nie wykluczyła ponownego wpisania na listę na podstawie art. 37 ust. 2 skarg wymienionych w załącznikach do tego wyroku albo innych podobnych przyszłych skarg, jeśli okoliczności będą to usprawiedliwiać. Trybunał uznał, że w ciągu dwóch lat od wydania tego wyroku właściwa może okazać się ponowna ocena sytuacji, aby rozważyć, czy w tym czasie nastąpiły okoliczności usprawiedliwiające korzystanie z uprawnienia do ponownego wpisania skargi na listę.

Uwagi:

Wyrok o szczególnym znaczeniu dla sposobu reakcji i podziału kompetencji między organami Konwencji w przypadku długotrwałego niewykonywania przez państwo obowiązków wymienionych w wyroku pilotażowym i określający sposób załatwiania toczących się i przyszłych skarg na tle ujawnionego w tym wyroku problemu systemowego. Trybunał sam nie będzie już musiał zajmować się każdą taką sprawą, uznał bowiem, że powinno to należeć do kompetencji Komitetu Ministrów, odpowiedzialnego za wykonanie wyroków, w tym pilotażowych.