

Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy

Minima non curat praetor.
Cicero, *De natura deorum* (3, 86)

1. Skarga indywidualna w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy

Stworzony w ramach Rady Europy system ochrony prawa człowieka jest postrzegany jako stanowiący efektywną gwarancję praw zawartych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w literaturze przedmiotu funkcjonuje też nazwa Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPCz)¹. Szczególne miejsce w tym systemie zajmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, który stojąc na straży praw chronionych w konwencji, rozstrzyga skargi indywidualne i skargi międzypaństwowe składane w związku z naruszeniami praw człowieka. Należy podkreślić, że efektywność tego systemu, a także jego unikatowość wynika z możliwości przyjmowania przez Trybunał wspomnianej wyżej skargi indywidualnej „każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w konwencji lub jej protokołach” (art. 34 EKPCz)².

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284. Tekst Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności po nowelizacji przez Protokoły nr 11 i 14 z Protokołem nr 1 i Protokołami nr 4, 6 i 7 zob.: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CONV.pdf, dostęp: 20 V 2013.

² W art. 34 zd. 2 zawarto postanowienie, że „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa”.

Należy wspomnieć, nawiązując do tezy o unikatowości systemu ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy, że na podobne rozwiązanie nie zdecydowała się żadna inna organizacja zajmująca się ochroną praw człowieka o charakterze powszechnym czy regionalnym³.

Treść wspomnianego wyżej art. 34 została wprowadzona przez Protokół nr 11 do EKPCz, który wszedł w życie w 1998 r., a którego celem było umocnienie sądowego charakteru procedury strasburskiej⁴. Jednym z elementów tego systemu ochrony był nowo powołany stały Europejski Trybunał Praw Człowieka, który mógł przyjmować skargi indywidualne. Dla państwa będącego stroną konwencji uregulowania wynikające z art. 34 miały charakter obligatoryjny, a właściwość Trybunału co do rozstrzygania spraw wynikających ze skarg indywidualnych uznawana była w momencie ratyfikacji Protokołu nr 11. W efekcie wprowadzonych zmian jednostka otrzymała możliwość bezpośredniego zwracania się do Trybunału w przypadku naruszenia jej konwencyjnych praw, a o dopuszczalności skargi decydować miał sam Trybunał.

Prawo do skargi indywidualnej, które z założenia miało niezwykle efektywnie gwarantować prawa jednostki, doprowadziło do lawiny skarg składanych do Trybunału i w efekcie spowodowało paraliż jego prac, a sam Trybunał uzyskał status „ofiary własnego sukcesu”. Wobec tego konieczna stała się kolejna reforma Trybunału, wprowadzona przez Protokół nr 14 do EKPCz, który wszedł w życie w 2010 r.⁵ Modyfikacje wprowadzone przez ten protokół dotyczyły także możliwości składania skargi indywidualnej, wprowadzając nową przesłankę dopuszczalności⁶, w związku z którą Trybunał może odrzucić skargę, jeśli skarżący nie

³ Wyjaśnienia do Protokołu nr 14 do EKPCz wyraźnie podkreślają unikatowość tej instytucji: „Indeed, the Convention’s control system is unique: the Parties agree to subject themselves to international judicial supervision of their obligation to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms set out in the Convention. This control is exercised by the Court, which gives judgments on individual applications brought under Article 34 of the Convention and on state applications – which are extremely rare – brought under Article 33. The Court’s judgments are binding on respondent Parties and their execution is supervised by the Committee of Ministers of the Council of Europe”. Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No. 194, Agreement of Madrid, 12 V 2009, Explanatory Report, pkt 11, [on-line] <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>, dostęp: 20 V 2013 (dalej w przypisach: Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report).

⁴ Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, CETS No. 155, Strasbourg, 11 V 1994, [on-line] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/155.htm>, dostęp: 20 V 2013.

⁵ Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, ETS No. 194, Strasbourg, 13 V 2004, [on-line] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/194.htm>, dostęp: 20 V 2013 (dalej w przypisach: Protocol No. 14 to the Convention...).

⁶ Kryteria dopuszczalności, wprowadzone przez Protokół nr 11 do EKPCz i aktualne nadal na gruncie stanu prawnego obowiązującego po przyjęciu Protokołu nr 14, wymagają poza tym, aby

doznał, w związku z naruszeniem praw człowieka gwarantowanych przez konwencję, „znaczącego uszczerbku”. Konwencja, w obecnym brzmieniu, wprowadza także dwa wyjątki od tej zasady: gdy skarga powinna być rozpatrzona ze względu na poszanowanie praw człowieka chronionych przez konwencję i jej protokoły oraz gdy sprawa nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy. Ta nowa przesłanka dopuszczalności skargi była przez jednych postrzegana jako zmiana o charakterze pozytywnym, umożliwiającą reformę funkcjonowania systemu ochrony, natomiast przez innych uznawana była za element ograniczający prawo do skargi indywidualnej, powodując liczne kontrowersje w doktrynie międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka⁷.

2. Charakterystyka przesłanki „znaczącego uszczerbku”

Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14⁸, wskazując celowość reform strasburskiego mechanizmu ochrony praw człowieka jako nieodzownych dla przetrwania systemu w przyszłości, jednocześnie zauważa konieczność zachowania zasadniczych i unikatowych cech tego systemu: obok sądowego charakteru procedury kontrolnej także prawa każdej osoby do złożenia skargi w przypadku naruszenia jej praw i wolności gwarantowanych na mocy konwencji (prawo do skargi indywidualnej)⁹.

Podczas debaty na temat tej reformy państw członkowskie Rady Europy nie były zgodne co do jej kształtu. Pojawiały się propozycje, które zakładały nawet radykalną zmianę strasburskiego systemu kontrolnego. Ostatecznie jednak nie zaakceptowano rozwiązań, które mogłyby doprowadzić do ograniczenia prawa do skargi indywidualnej. Jednym z postulatów wysuwanych podczas debaty było

jednostka kierująca skargę do Trybunału wyczerpała wszystkie środki odwoławcze przewidziane prawem wewnętrznym oraz żeby nie przekroczyła terminu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie. Ponadto skarga indywidualna nie może być anonimowa oraz identyczna ze sprawą wcześniej rozpatrzoną przez Trybunał lub taką, która została rozstrzygnięta w innej procedurze międzynarodowej, jeśli nie zawiera ona nowych, istotnych informacji. Skarga zostanie także odrzucona, jeśli nie daje się pogodzić z postanowieniami konwencji lub protokołów do konwencji, gdy jest w sposób oczywisty nieuzasadniona oraz gdy stanowi nadużycie prawa. Zob. art. 35 EKPCz.

⁷ Zob. np. F. Vanneste, *A New Admissibility Ground*, [w:] *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, eds. P. Lemmens, W. Vandenhoele, Antwerpen 2005, s. 69-88; M.-A. Beernaert, *Protocol 14 and New Strasbourg Procedures: Towards Greater Efficiency? And at What Price?*, „European Human Rights Law Review” 2004, no. 5, s. 552-554; Ch.G. Hio-ureas, *Behind the Scenes of Protocol No. 14: Politics in Reforming the European Court of Human Rights*, „Berkeley Journal of International Law” vol. 24, 2006, no. 2, s. 731-734; S. Greer, *Reforming the European Convention on Human Rights: Towards Protocol 14*, „Public Law” 2003, s. 668-669.

⁸ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report.

⁹ Zob. *ibidem*, pkt 9 i 10.

stworzenie w państwach członkowskich Rady Europy sądów regionalnych pierwszej instancji, które wydawałyby orzeczenia w zakresie naruszenia praw gwarantowanych na mocy konwencji. Propozycja ta została odrzucona ze względu na ryzyko powstania rozbieżności w orzecznictwie oraz ze względu na szacowane wysokie koszty ich funkcjonowania. Odrzucone zostały również propozycje upoważnienia Trybunału do wydawania, na wniosek państwa członkowskiego Rady Europy, orzeczeń przedwstępnych czy postulat poszerzenia jego kompetencji w zakresie wydawania opinii doradczych. Argumentem przemawiającym za odrzuceniem tych ostatnich postulatów był fakt, iż te nowe kompetencje spowodowałyby jeszcze większe niż obecnie obciążenie Trybunału. Kolejnym postulatem było propozycja przyjęcia procedury podobnej do procedury *certiorari* funkcjonującej w Sądzie Najwyższym Stanów Zjednoczonych, w której Trybunał miałby swobodę decyzji co do tego, jakie sprawy będzie rozpoznawał. Ta propozycja, jak i propozycja wprowadzenia obowiązkowej reprezentacji skarżącego przez wykwalifikowanego prawnika od momentu wniesienia skargi zostały odrzucone wobec poglądów, że reformy te ograniczyłyby prawo do skargi indywidualnej. Pojawiła się także propozycja, aby powołać w ramach Trybunału organ złożony z osób innych niż sędziowie Trybunału. Nie została ona przyjęta, gdyż uznano, iż funkcja filtracyjna Trybunału musi być wypełniana w ramach postępowania sądowego. Ponadto powołanie takiego organu oznaczałoby stworzenie w ramach jednego sądu różnych kategorii sędziów. Natomiast jeśli Rada Europy chciałaby powołać nowych sędziów, to uprzednio musiałyby dojść do zmiany postanowień konwencji¹⁰.

¹⁰ *Ibidem*, pkt 34. Zob. także, przywoływaną przez Wyjaśnienia do Protokołu nr 14, opinię Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 251 (2004) odnośnie do możliwości zwiększenia liczby sędziów Trybunału: Draft Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms amending the control system of the Convention, [on-line] <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EOP1251.htm>, dostęp: 20 V 2013. Zob. także na temat debaty: L. Caflisch, *The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond*, „Human Rights Law Review” vol. 6, 2006, no. 2, s. 410. Autor zasadniczo dzieli wysuwane postulaty na trzy grupy. Pierwszy z postulatów zakładał, że utrzymany zostanie *status quo*; argumentem przemawiającym za takim stanem rzeczy był fakt, że państwa członkowskie Rady Europy niechętnie akceptowały prawo jednostki do składania skargi indywidualnej, więc nie można teraz, powołując się na przeciążenie Trybunału, dawać im możliwości „wycofania się”, co miałoby miejsce w przypadku jakiegokolwiek ograniczenia prawa do skargi indywidualnej. Druga z grup propozycji zakładała, że Trybunał może odmówić rozpoznania sprawy, która wcześniej była rozstrzygnięta przez krajowe organy, a przy rozstrzygnięciu brano pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Propozycja ta zakładała dwa wyjątki od powyższej regulacji – sprawa rozpatrywana byłaby przez Trybunał, jeśli istniałby znaczący problem odnoszący się do interpretacji bądź stosowania konwencji lub jej protokołów lub gdyby w związku z rozpatrywaniem sprawy wyniknął problem natury ogólnej. Trzecia z propozycji została ostatecznie zaakceptowana, znajdując odzwierciedlenie w regulacji art. 35 ust. 3 konwencji, poprzez wprowadzenie nowego kryterium dopuszczalności – przesłanki „znaczącego uszczerbku”.

Ostatecznie, w odróżnieniu od Protokołu nr 11, Protokół nr 14 nie wprowadzał radykalnych zmian do systemu ustanowionego przez konwencję; wprowadzone zmiany związane były z funkcjonowaniem, a nie ze strukturą całego systemu¹¹. Zasadniczym celem tych zmian, w tym także wprowadzenia nowej przesłanki dopuszczalności w postaci „znaczącego uszczerbku”, było wprowadzenie środków proceduralnych, które pozwoliłyby Trybunałowi na podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach bez zbędnej zwłoki, dając mu równocześnie możliwość koncentracji na najważniejszych sprawach, które wymagają dogłębnej analizy¹². Dla spełnienia tych celów, oprócz wymienionej wyżej przesłanki „znaczącego uszczerbku”, wprowadzono przepisy służące wzmocnieniu funkcji filtracyjnej Trybunału w odniesieniu do masowo napływających do niego skarg, jak orzekanie w składzie jednego sędziego o niedopuszczalności takich skarg, które nie spełniają przesłanek przewidzianych przez konwencję¹³. Należy przy tym wskazać, że ponad 90% spraw kończy się decyzją o niedopuszczalności; dane te nie ulegają zasadniczym zmianom na przestrzeni lat, z wyjątkiem niewielkich paroprocentowych fluktuacji¹⁴. Ponadto Protokół nr 14 wprowadził instrumenty proceduralne ułatwiające postępowanie w sprawach powtarzających się (*repetative cases*).

W Wyjaśnieniach do Protokołu nr 14 podkreślono, że nowa przesłanka dopuszczalności nie ogranicza prawa jednostki do wnoszenia skargi na naruszenie konwencji do Trybunału oraz zasady, że wszystkie indywidualne skargi są rozpatrywane przez Trybunał, jeśli spełniają przesłanki dopuszczalności¹⁵. Niemniej jej wprowadzenie uzasadniono wysokim prawdopodobieństwem, że liczba napływających do Trybunału skarg będzie wzrastała, a zastosowanie innych przewidzianych Protokołem nr 14 środków może okazać się niewystarczające, aby ochronić system stworzony przez konwencję przed całkowitym paralizem. W efekcie główny cel funkcjonowania tego systemu – zapewnienie ochrony praw człowieka na europejskim poziomie – miałby w praktyce iluzoryczny charakter¹⁶. Przedmiotowa regulacja, zamieszczona w art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, przewiduje, że Trybunał może odrzucić skargę, jeśli „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu niniejszej konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa nie może być odrzucona na tej podstawie, jeśli nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy”¹⁷. Przyjęte sformułowanie jest efektem kompromisu między różnymi postulatami wysuwanymi podczas prac nad Protokołem nr 14; stąd może

¹¹ Zob. Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 35.

¹² *Ibidem*.

¹³ Art. 27 EKPCz.

¹⁴ Zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Komentarz do art. 27 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2: *Komentarz do artykułów 19-59 oraz protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 77.

¹⁵ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 39.

¹⁶ *Ibidem*, pkt 78.

¹⁷ Protocol No. 14 to the Convention...

wynika jego nie do końca spójny charakter¹⁸. Nowo wprowadzone kryterium daje możliwość „elastycznego” podejścia do rozpatrywanej sprawy, a wobec nieostrości jego sformułowań określenie obiektywnych przesłanek jego stosowania musi zostać dokonane przez stopniowy rozwój orzecznictwa Trybunału¹⁹. Zasadnicze znaczenie będzie miało dookreślenie terminu „znaczący uszczerbek”, jaki poniósł skarżący w związku z naruszeniem praw gwarantowanych przez konwencję. Wydaje się, że odniesienie w tym wypadku jedynie do wartości przedmiotu sporu jest niewystarczające, gdyż sprawa może mieć znaczenie dla skarżącego mimo znikomej wartości majątkowej²⁰.

Wspomniana wyżej regulacja zawiera także klauzule zabezpieczające, których efektem będzie konieczność rozpatrzenia sprawy przez Trybunał, nawet jeśli skarżący nie doznał „znaczącego uszczerbku”. Pierwsza z tych klauzul, zgodnie ze wskazaniem zawartym w Wyjaśnieniach do Protokołu nr 14²¹, nawiązuje do sformułowania zawartego w art. 37 ust. 1 zd. 2 EKPCz²². W literaturze domniemuje się, że chodzi tu o sytuację, w której naruszenie będące powodem skargi dla skarżącego nie miało istotnego znaczenia, natomiast w sprawie występuje poważny problem, który dotyczyć może całej grupy osób bądź ma znaczenie ogólne na gruncie prawa krajowego lub na gruncie konwencji²³. Druga klauzula zabezpieczająca odzwierciedla zasadę subsydiarności, która w odniesieniu do nowego kryterium dopuszczalności zakłada, że każda sprawa będzie rozpoznana w postępowaniu sądowym – albo na poziomie krajowym, albo na poziomie europejskim²⁴. Jeżeli sprawa nie została rozpoznana przez sąd narodowy, to Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpozna sprawę, nawet wtedy, gdy zaskarżone naruszenie praw

¹⁸ Tak twierdzi M. Safjan, *Meandry systemu ochrony praw podstawowych. O rzeczywistości realnej i wirtualnej*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 127. Zob. na temat prac odnoszących się do przesłanki „znaczącego uszczerbku”: M. Eaton, J. Schokkenbroek, *Reforming the Human Rights Protection System Established by the European Convention on Human Rights: A New Protocol No. 14 to the Convention and Other Measures to Guarantee the Long-Term Effectiveness of the Convention System*, „Human Rights Law Journal” vol. 26, 2006, no. 1-4, s. 6-10.

¹⁹ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 80.

²⁰ Zob. I. Kondak, *Komentarz do art. 35 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2, s. 188.

²¹ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 81.

²² „Art. 37. Striking out applications: 1. The Court may at any stage of the proceedings decide to strike an application out of its list of cases where the circumstances lead to the conclusion that (a) the applicant does not intend to pursue his application; or (b) the matter has been resolved; or (c) for any other reason established by the Court, it is no longer justified to continue the examination of the application. However, the Court shall continue the examination of the application if respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto so requires”. Zob. EKPCz.

²³ I. Kondak, *op. cit.*, s. 188 i 189. Autor wskazuje także relewantne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

²⁴ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 82.

jednostki nie spowodowało „znaczącego uszczerbku”. Należy także wspomnieć, że zgodnie z Deklaracją z Brighton, wyrażającą wolę państw członkowskich Rady Europy, wysunięto już (w 2012 r.) postulat usunięcia drugiej klauzuli gwarancyjnej z tekstu konwencji, zobowiązując Komitet Ministrów do przyjęcia instrumentów zmieniających do końca 2013 r.²⁵

Protokół nr 14 do EKPCz wprowadza w art. 20 ust. 2 zd. 2 postanowienie przejściowe, zgodnie z którym nowe kryterium dopuszczalności nie może być zastosowane do skarg, co do których wydano decyzję o dopuszczalności przed wejściem w życie tego protokołu²⁶. W literaturze wskazuje się, że praktyczne znaczenie tego przepisu ma charakter ograniczony, gdyż wydawanie odrębnych decyzji w sprawie dopuszczalności skargi nie jest zjawiskiem częstym w obecnej praktyce Trybunału²⁷. W odniesieniu do nowego kryterium dopuszczalności skargi indywidualnej Protokół nr 14 przewiduje także dwuletni okres przejściowy, podczas którego tylko Trybunał obradujący w składzie Wielkiej Izby i składach izbowych będzie mógł odrzucać skargi na tej podstawie. Postanowienie to było związane z oczekiwaniem, że w tym czasie wykształcą się w orzecznictwie jasne zasady, które stanowić będą podstawę procedowania w składzie jednego sędziego lub trzech sędziów, w przypadku zaistnienia w sprawie tego nowego kryterium²⁸.

3. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu do przesłanki „znaczącego uszczerbku”

We wspomnianym wyżej okresie przejściowym, w latach 2010-2012, zapadło kilka orzeczeń, które stanowić mogą podstawę do interpretacji art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz. Trybunał skupił się na dookreśleniu sformułowania „znaczącego uszczerbku”, wskazując, iż mimo braku hierarchii pomiędzy postanowieniami art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz właśnie ten element wspomnianej regulacji stanowi „rdzeń nowego kryterium”. Jest on oparty na założeniu, że naruszenie prawa, rzeczyste z czysto prawnego punktu widzenia, powinno osiągnąć minimalny poziom dolegliwości, aby mogło być rozpatrzone przez międzynarodowy sąd. Naruszenia

²⁵ Brighton Declaration, High Level Conference on the Future of the European Court, [online] <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>, dostęp: 20 V 2013; zob. pkt 15 lit. c.: „The Conference therefore: [...] Concludes that Article 35 (3) (b) of the Convention should be amended to remove the words «and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal»; and invites the Committee of Ministers to adopt the necessary amending instrument by the end of 2013”.

²⁶ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 84.

²⁷ I. Kondak, *op. cit.*, s. 188.

²⁸ Zob. art. 27 i 28 w: Protocol No. 14 to the Convention...; zob. także: Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 85.

praw, które mają charakter czysto techniczny, nie mając istotnego znaczenia dla skarżącego, nie podlegają europejskiej kontroli²⁹.

W sprawie *Corolev vs. Russia* (2010) Trybunał orzekł, że występowanie interesu majątkowego skarżącego nie jest elementem konstytutywnym przy ocenie „znaczącego uszczerbku”, naruszenie konwencji może bowiem odnosić się do ważnych problemów o charakterze zasadniczym, co spowoduje konieczność rozpatrzenia sprawy na poziomie międzynarodowym³⁰. Niemniej wielkość szkody finansowej jest brana pod uwagę przez Trybunał, ale wystrzega się on ścisłych wytycznych co do powiązania braku wystąpienia szkody w określonym rozmiarze ze stwierdzeniem, że nie został spełniony warunek zaistnienia w sprawie „znaczącego uszczerbku”. W sprawie *Fernandez vs. France* (2012)³¹ Trybunał analizował znaczenie, jakie szkoda o charakterze finansowym ma dla jednostki znajdującej się w określonej, indywidualnej sytuacji; stwierdzając, iż nawet niewielka szkoda finansowa może mieć duże znaczenie dla osoby znajdującej się w specyficznych warunkach, przy uwzględnieniu ekonomicznej sytuacji kraju czy regionu, w której ta osoba zamieszkuje³². Mimo że Trybunał nigdy wyraźnie nie określił granic „znaczącego uszczerbku”, analiza orzecznictwa uprawnia jednak do wysunięcia tezy, że jest to, występująca w charakterze przedmiotu sporu, kwota 500 euro³³. Pojawiły się także orzeczenia Trybunału w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu w wysokości np. 1800 euro uznana została za wystarczającą do ukonstytuowania przesłanki „znaczącej szkody”³⁴. Należy także wspomnieć, że dla istnienia tej przesłanki nie jest miarodajne żądanie przez skarżącego określo-

²⁹ *Shefer vs. Russia*, application no. 45175/04, Decision of 13 March 2012; European Court of Human Rights, Research Report: The New admissibility criterion under Article 35 § 3 (b) of the Convention: case-law principles two years on, 2012, s. 4, 5, [on-line] http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D4E1DEBF-BC2B-4BB8-93FD-2A4956731E0F/0/RAPPORT_RECHERCHE_New_admissibility_criterion_EN.pdf, dostęp: 20 V 2013.

³⁰ *Korolev vs. Russia*, application no. 25551/05, Decision of 1 July 2010; European Court of Human Rights, Research Report..., s. 5.

³¹ *Fernandez vs. France*, application no. 65421/10, Decision of 17 January 2012. Sędzia sądu administracyjnego we Francji nie może postrzegać grzywny w wysokości 135 euro jako „znaczącego uszczerbku”.

³² Zob. także European Court of Human Rights, Research Report..., s. 6.

³³ Zob. *ibidem*, s. 5 i cytowane tam orzecznictwo. Przykładowo, Trybunał uznał, że kryterium zaistnienia „znaczącej szkody” nie zostało spełnione w przypadku, gdy przedmiot sporu został określony np. w wysokości 90 euro (*Ionescu vs. Romania*, application no. 36659/04, Decision of 1 June 2010), gdy sprawa dotyczyła niedopełnienia przez władzę obowiązku zapłaty sumy w wysokości mniejszej niż 1 euro (*Korolev vs. Russia*) lub w innej sprawie 12 euro (*Vasilchenko vs. Russia*, application no. 34784/02, Judgement of 23 September 2010; *Fedotov vs. Moldova*, application no. 51838/07, Decision of 24 May 2011).

³⁴ Zob. np. *Živić vs. Serbia*, application no. 37204/08, Judgment of 13 September 2011. Zob. także zestawienie orzeczeń w sprawach, w których uznano istnienie przesłanki „znaczącej szkody” w odniesieniu do określonej sumy pieniężnej stanowiącej przedmiot sporu: European Court of Human Rights, Research Report..., s. 6.

nej sumy pieniężnej w postępowaniu przed Trybunałem jako zadośćuczynienia za szkody niemajątkowe. W sprawie *Kiousi vs. Greece* (2011) Trybunał wskazał, że wysokość zadośćuczynienia pieniężnego określonego przez skarżącego na podstawie jego subiektywnych ocen na sumę 1000 euro nie może być relewantna dla oceny, jakie znaczenie ma sprawa dla niego w rzeczywistości³⁵.

Wystąpienie przesłanki „znaczącej szkody” jest rozpatrywane przez Trybunał nie tylko w sprawach, w których występuje szkoda o charakterze finansowym; przedmiot sporu w postępowaniu przed Trybunałem może być także związany z szkodą o charakterze innym niż finansowy³⁶. Przykładem może być orzeczenie w sprawie *Luchaninova vs. Ukraine* (2011)³⁷, w którym stwierdzono, że wynik postępowania, któremu skarżący zarzucał bezprawność i nierzetelność, miał wyjątkowo negatywny skutek w odniesieniu do jego życia zawodowego, skazanie go na mocy wyroku sądu krajowego stało się podstawą do zwolnienia z pracy, co oznacza, że osiągnęło ono poziom „znaczącego uszczerbku”³⁸.

Oceniając występowanie w sprawie przesłanki „znaczącego uszczerbku”, zarówno w przypadku szkód o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, Trybunał bierze pod uwagę subiektywne odczucia skarżącego co do występującej szkody, z tym że muszą one być także obiektywnie uzasadnione³⁹. Znaczenie, jakie ma szkoda dla skarżącego z punktu widzenia jego subiektywnego postrzegania, może być oceniane przez pryzmat jego zachowania, np. beczynność podczas postępowania przed sądem krajowym może wskazywać, iż postępowanie w tej sprawie nie było dla skarżącego „znaczące”, i w konsekwencji prowadzić do odrzucenia rozpatrzenia jej przez Europejskiej Trybunał Praw Człowieka⁴⁰.

Regulacje zawarte w art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz wskazują, że Trybunał może rozpatrzyć sprawę mimo braku istnienia „znaczącego uszczerbku”, gdy służy to ochronie praw człowieka przewidzianych przez konwencje i jej protokoły. Na gruncie art. 37 ust. 1 EKPCz, który zawiera podobną klauzulę gwarancyjną, we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału i Komisji ustaliła się linia orzecznicza, zgodnie z którą nawet w przypadku braku przesłanki „znaczącego uszczerbku” sprawa będzie rozpatrywana, jeśli istnieje problem o charakterze ogólnym, mający znaczenie dla stosowania konwencji⁴¹. W nowszym orzecznictwie, już na gruncie art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, wskazano, że Trybunał rozpozna, kiedy naruszenie praw człowieka w jednostkowej sprawie nie ma charakteru indywidu-

³⁵ *Kiousi vs. Greece*, application no. 52036/09, Decision of 20 September 2011.

³⁶ European Court of Human Rights, Research Report..., s. 6.

³⁷ *Luchaninova vs. Ukraine*, application no. 16347/02, Judgment of 9 June 2011.

³⁸ Zob. European Court of Human Rights, Research Report..., s. 7 i przegląd orzecznictwa w odniesieniu do szkody o charakterze niemajątkowym stanowiącej przedmiot sporu w postępowaniu przed Trybunałem oraz konsekwencje jej oceny w kontekście zaistnienia przesłanki „znaczącego uszczerbku”.

³⁹ *Ibidem*, s. 5.

⁴⁰ *Shefer vs. Russia*.

⁴¹ European Court of Human Rights, Research Report..., s. 8.

alnego, a stanowi raczej problem o charakterze systemowym⁴². Kwalifikacja naruszenia jako problemu systemowego może mieć miejsce np. w przypadku, gdy jednostki w określonym państwie doświadczają długości postępowania cywilnego, a państwo nie przewiduje skutecznego środka odszkodowawczego za ten typ naruszeń⁴³. Mimo braku w sprawie przesłanki „znaczącej szkody” Trybunał może rozpatrzyć określoną sprawę, jeśli istnieje konieczność wykładni prawa w odniesieniu do poziomu krajowego; taka sytuacja będzie miała miejsce np. gdy wyrok sądu krajowego został wydany na podstawie zmienionego prawa i jest to pierwszy zaskarżony wyrok w postępowaniu przed Trybunałem⁴⁴. W tym przypadku orzeczenie Trybunału wydane w sprawie po jej merytorycznym rozpatrzeniu usunie wątpliwości pojawiające się w orzecznictwie krajowym w związku ze zmianą prawa, która ma również znaczenie z punktu widzenia EKPCz.

Trybunał, odnosząc się do postanowień zawartych w art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, orzekł także co do istnienia w sprawie drugiej klauzuli gwarancyjnej, czyli zapewnienia każdej sprawie, nawet jeśli nie występuje w niej przesłanka „znaczącego uszczerbku”, rozpatrzenia na poziomie krajowym, a w przypadku braku tego ostatniego, na poziomie europejskim. Na gruncie konwencji omawiana druga klauzula gwarancyjna jest odzwierciedleniem zasady pomocniczości uregulowanej w art. 13 EKPCz⁴⁵.

W orzecznictwie w odniesieniu do tych postanowień wskazano, że brak takiej klauzuli gwarancyjnej oznaczałby dla skarżącego niemożność dochodzenia sprawiedliwości przed żadnym organem sądowym⁴⁶. Uznano także, że warunek

⁴² Korolev vs. Russia.

⁴³ Finger vs. Bulgaria, application no. 37346/05, Judgment of 10 May 2011.

⁴⁴ Nicoleta Gheorghie vs. Romania, application no. 23470/05, Judgement of 3 April 2012. Wartość majątkowa przedmiotu sporu w tej sprawie została oszacowana na 17 euro, mimo to Trybunał w związku z podaną wyżej racjonalizacją postanowił o merytorycznym jej rozpatrzeniu, odrzucając przesłankę niedopuszczalności ze względu na brak „znaczącego uszczerbku”. Należy także wspomnieć, że istnieje ustalone orzecznictwo Trybunału w odniesieniu do sytuacji, w której po wydaniu orzeczenia zawierającego wskazówki interpretacyjne dla jurysdykcji krajowej kolejne sprawy tego samego typu napływają do Trybunału. Wówczas należy się spodziewać odrzucenia sprawy, gdyż problem został rozstrzygnięty w innej sprawie (zob. np. orzeczenie wydane na gruncie art. 37 ust. 1 w sprawie Léger vs. France, application no. 19324/02, Judgement of 30 March 2009; Rinck vs. France, application no. 24880/05, Decision of 14 December 2010; Fedotov vs. Moldova). Podobnie w przypadku, gdy zaskarżone prawo zostanie zmienione lub pozbawione mocy, Trybunał nie będzie kontynuował procedowania w sprawie (Ionescu vs. Romania). Zob. także zestawienie spraw odnoszących się do tego zagadnienia: European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9.

⁴⁵ „Artykuł 13. Prawo do skutecznego środka odwoławczego. Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe” EKPCz.

⁴⁶ Zob. European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9 oraz cytowane tam orzeczenia w sprawach Korolev vs. Russia; Gaftoniuc vs. Romania, application no. 30934/05, Decision of 29 March 2011; Fedotov vs. Moldova.

rozpoznania sprawy przez sąd jest spełniony, gdy skarżący miał możliwość przedstawienia swoich argumentów przynajmniej w jednej instancji krajowego postępowania kontrydiktoryjnego⁴⁷. Natomiast w przypadku braku określonego prawa regulującego sytuację jednostki, wymaganego na poziomie krajowym, w związku z postanowieniami konwencji odnoszącymi się do skutecznego środka odszkodowawczego za jej naruszenia, nie będzie można odrzucić sprawy z powodu braku przesłanki „znaczącego uszczerbku”⁴⁸. Wobec braku relewantnego prawa, które ma być podstawą orzekania w postępowaniu przed sądem krajowym, trudno jest bowiem mówić o „należytych rozpatrzeniu przez sąd krajowy”. Konieczność „należytego rozpatrzenia sprawy” przez sąd krajowy nie jest tak rygorystycznie traktowana jak przesłanka „rzetelnego procesu” przewidziana w art. 6 EKPCz⁴⁹, niemniej niektóre elementy mieszczące się w pojęciu „rzetelności postępowania” mogą być wykorzystane przy ocenie „należytego rozpatrzenia sprawy” przez sąd krajowy. Zarzut braku „rzetelnego postępowania” przed sądem krajowym powołany w postępowaniu przed Trybunałem może skutkować ze względu na swój charakter czy intensywność odrzuceniem przesłanki „znaczącego uszczerbku” i rozpatrzeniem sprawy co do istoty⁵⁰. Należy także zauważyć, że druga klauzula gwarancyjna nie daje skarżącemu podstawy do żądania rozpatrzenia przez sąd krajowy każdej sprawy wniesionej przed ten sąd. Dochodzenie roszczeń ewidentnie bezpodstawnych, niewynikających z prawa krajowego nie będzie objęte ochroną na podstawie konwencji, dlatego zastosowanie drugiej klauzuli gwarancyjnej w takim przypadku nie będzie możliwe⁵¹.

4. Postulaty *de lege ferenda*

Według ustaleń zamieszczonych w raporcie podsumowującym aktywność Trybunału w odniesieniu do nowej przesłanki dopuszczalności skargi indywidualnej w latach 2010-2012 była ona przedmiotem analizy w czterdziestu dwóch sprawach; przy czym w dwudziestu sześciu przypadkach na podstawie tej

⁴⁷ Zob. European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9 i cytowane tam orzecznictwo w sprawach *Ionescu vs. Romania* i *Ștefănescu vs. Romania*, application no. 11774/04, Decision of 12 April 2011.

⁴⁸ Zob. np. *Dudek vs. Germany*, application no. 12977/09 and others, Decision of 23 November 2010. Zob. także *Finger vs. Bulgaria*; *Flisar vs. Slovenia*, application no. 3127/09, Judgment of 29 September 2011; *Fomin vs. Moldova*, application no. 36755/06, Judgment of 11 October 2011.

⁴⁹ Zob. EKPCz.

⁵⁰ European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9 oraz cytowane tam orzecznictwo w sprawach *Ionescu vs. Romania*; *Liga Portuguesa de Futebol Profissional vs. Portugal*, application no. 49639/09, Decision of 3 April 2012; *Fomin vs. Moldova*.

⁵¹ Zob. *Ladygin vs. Russia*, application no. 35365/05, Decision of 30 August 2011; European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9.

przesłanki doszło do odmowy rozpoznania sprawy, a w szesnastu przypadkach Trybunał rozpoznał sprawę co do istoty, rezygnując z możliwości odrzucenia skargi w związku z brakiem przesłanki „znaczącego uszczerbku”⁵². Mimo istnienia wskazówek interpretacyjnych wynikających z zapadłych przed Trybunałem wyroków nadal wskazuje się na konieczność doprecyzowania nowej przesłanki dopuszczalności skargi indywidualnej, zwłaszcza jeśli chodzi o ocenę, czy zaskarżone naruszenie praw człowieka spowodowało dla jednostki „znaczący uszczerbek” przy użyciu kryteriów subiektywnych i obiektywnych, ich zdefiniowania i rozgraniczenia⁵³. Ponadto należy wskazać, że w sprawie *Giusti vs. Italy* (2011) Trybunał wprowadził nowe elementy, wymagające doprecyzowania w przyszłym orzecznictwie, które mają być brane pod uwagę podczas oceny minimalnego poziomu naruszenia uzasadniającego rozpoznanie sprawy na poziomie europejskim. Należą do nich charakter naruszonych praw, powaga naruszenia i potencjalne konsekwencje naruszenia dla osobistej sytuacji skarżącego; w tym ostatnim przypadku Trybunał będzie analizował, co było przedmiotem sporu i jaki był wynik postępowania krajowego⁵⁴.

Wprowadzone w 2010 r., na mocy Protokołu nr 14, postanowienia zostały poddane krytyce na konferencji państw członkowskich Rady Europy, która odbyła się w Brighton w 2012 r. Zasadniczym przedmiotem tej konferencji była reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ocena wprowadzanych reform. Wobec liczby spraw rozpatrywanych obecnie przez Trybunał i braku przewidywanych tendencji spadkowej wskazuje się konieczność kolejnych zmian. Jednym z postulatów, wysuniętym przez przedstawicieli Wielkiej Brytanii, jest nowelizacja art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, która według przyjętej na konferencji Deklaracji z Brighton ma polegać na usunięciu z tekstu tego artykułu postanowień drugiej klauzuli gwarancyjnej, stanowiącej, że żadna sprawa nie może być odrzucona w związku z brakiem przesłanki „znaczącego uszczerbku”, jeśli nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy⁵⁵. W literaturze wskazuje się na kontrowersyjność tego postulatu, zarzucając, że jego wykonanie stanowiłoby poważne zagrożenie dla funkcjonowania skargi indywidualnej⁵⁶.

⁵² Zob. *ibidem*, s. 11-13. Od 1 czerwca 2012 r. nowe kryterium dopuszczalności może być także stosowane przez Trybunał orzekający w składzie trzech sędziów oraz w składzie jednego sędziego. Oczekuje się wobec tego, że częstotliwość orzekania na jego podstawie znacząco się zwiększy.

⁵³ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁴ *Giusti vs. Italy*, application no. 13175/03, Decision of 18 October 2011; European Court of Human Rights, Research Report..., s. 5.

⁵⁵ Brighton Declaration..., pkt 15 lit. c.

⁵⁶ Ponadto, z formalnoprawnego punktu widzenia, taka zmiana jest niecelowa, gdyż Trybunał, w obecnym stanie prawnym, na podstawie innych przepisów ma możliwość odrzucenia skargi, jeśli została ona rozpatrzona przez sąd krajowy zgodnie z kryteriami obowiązującymi na mocy konwencji. A. Bultrini, *The Future of the European Convention of Human Rights after Brighton Conference*, Istituto Affari Internazionali, Rome 2012, *IAI Documents and Working Papers*,

Wydaje się, że wprowadzenie nowej przesłanki dopuszczalności skargi indywidualnej może doprowadzić do „odciążenia” Trybunału, chociaż obecnie nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na pytanie o liczbę spraw, które mogą zostać odrzucone na tej podstawie, w związku z krótkim okresem obowiązywania postanowień wprowadzonych na mocy Protokołu nr 14, zwłaszcza że miał on charakter okresu przejściowego. Możliwość orzekania na podstawie nowego kryterium przez Trybunał w składzie trzech sędziów oraz jednego sędziego z pewnością spowoduje szersze stosowanie tego kryterium⁵⁷, zwłaszcza jeśli w miarę rozwoju orzecznictwa odnoszącego się do „znaczącego uszczerbku” usunięte zostaną istniejące obecnie wątpliwości interpretacyjne⁵⁸.

vol. 12, issue 23, s. 4, [on-line] <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwp1223.pdf>, dostęp: 20 V 2013. Zob. także na ten temat, zwłaszcza w odniesieniu do oceny reform i postulatów formułowanych przez Wielką Brytanię: N. Bratza, *Britain should be defending European justice, not attacking it*, „The Independent” 2012, 24 I, [on-line] <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/nicolas-bratza-britain-should-be-defending-europeanjustice-not-attacking-it-6293689.html>, dostęp: 20 V 2013.

⁵⁷ Brak jeszcze najnowszych statystyk w tym zakresie, według danych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 2012 r. 65 150 skarg zostało przypisanych do odpowiednich składów sędziowskich (tu notuje się wzrost w porównaniu z 2011 r. (64 400 skarg) o 1%). Spośród tych skarg 48 350 zostało zidentyfikowanych jako sprawy należące do kompetencji składu jednego sędziego, co prawdopodobnie oznacza, że zostaną one zakwalifikowane jako niedopuszczalne (wzrost o 1% w porównaniu z 2011 r.). Składy izbowe Trybunału lub komitetowe (skład trzech sędziów) otrzymało 16 800 skarg do rozpatrzenia (wzrost o 3% w porównaniu z 2011 r.). Zob. European Court of Human Rights, *Analysis of statistics 2012*, January 2013, [on-line] http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2012_ENG.pdf, dostęp: 20 V 2013.

⁵⁸ Zob. najnowsze orzecznictwo wydane już po opublikowaniu cytowanego wcześniej raportu (zob. European Court of Human Rights, *Research Report...*): *Boelens and Others vs. Belgium*, application no. 20007/09 *et al.*, Decision of 11 September 2012; *Zwinkels vs. the Netherlands*, application no. 16593/10, Decision of 9 October 2012; *Galović vs. Croatia*, application no. 54388/09, Decision of 5 March 2013; *Cecchetti vs. San Marino*, application no. 40174/08, Decision of 9 April 2013.

