



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal] - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego] - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

WIELKA IZBA

DECYZJA

Skarga nr 54155/16
SŁOWENIA przeciwko CHORWACJI

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając w dniu 18 listopada 2020 r. jako Wielka Izba składająca się z następujących sędziów:

Robert Spano, *Przewodniczący*,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Angelika Nußberger,
Paul Lemmens,
Síofra O'Leary,
Vincent A. De Gaetano,
Helen Keller,
Branko Lubarda,
Pere Pastor Vilanova,
Alena Poláčková,
Marko Bošnjak,
Lətif Hüseyinov,
Jovan Ilievski,

Lado Chanturia,
Arnfinn Bårdsen, *Sędziowie*,
i Johan Callewaert, *Zastępca Kanclerza*,
obradując na posiedzeniu w dniach 12 czerwca 2019 r. i 18 listopada
2020 r., wydaje następującą decyzję:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi międzypaństwowej (nr 54155/16) wniesionej do Trybunału przez Rząd Republiki Słowenii przeciwko Rządowi Republiki Chorwacji na podstawie artykułu 33 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) z dnia 15 września 2016 r.

2. Rząd Słowenii („skarżący Rząd”) jest reprezentowany przez swojego pełnomocnika, panią N. Pintar Gosenca. Rząd Chorwacji („pozwany Rząd”) jest reprezentowany przez swojego pełnomocnika, panią Š. Stažnik.

3. Skargę przypisano do Sekcji Trzeciej Trybunału (zgodnie z art. 51 ust. 1 Regulaminu Trybunału). Uwzględniając uwagi przedstawione przez oba Rządy, w dniu 18 grudnia 2018 r. Izba zrzekła się właściwości na rzecz Wielkiej Izby, przy czym żadna ze stron nie wniosła sprzeciwu wobec zrzeczenia się właściwości (art. 30 Konwencji).

4. Rozprawa w sprawie dopuszczalności odbyła się w siedzibie Trybunału Praw Człowieka Strasburgu, w dniu 12 czerwca 2019 r. (art. 51 ust. 5 i art. 71 ust. 1 Regulaminu Trybunału).

Przed Trybunałem stawili się:

(a) w imieniu pozwanego Rządu

Pani Š. Stažnik,
Pan J. McBride,
Pani N. Katić,
Pani L. Barberić,
Pani A. Krmek,

Pełnomocnik,

Adwokat,

Doradcy;

(b) w imieniu skarżącego Rządu

Pani N. Pintar Gosenca,
Pani A. Polak Petrič,
Pan B. Juratowicz QC,
Pani M. Menard,
Pan D. Müller
Pan M. Dragonja,
Pani M. Prevc,
Pani E. Lap,

Pełnomocnik,

Adwokat,

Pan B. Pucelj,
Pani K. Rejec Longar,

Doradcy.

5. Trybunał wysłuchał wystąpień pana McBride, pani Polak Petrič i pana Juratowicza QC. Następnie pani Stažnik, pan McBride i pan Juratowicz QC odpowiedzieli na pytania sędziów.

FAKTY

A. Kontekst sprawy

6. Ogólny stan faktyczny i prawny sprawy, ustalony przez Trybunał w sprawach *Kovačić i Inni przeciwko Słowenii* ([WI], nr 44574/98, 45133/98 i 48316/99, §§ 27-31, 3 października 2008 r.), *Ališić i Inni przeciwko Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Serbii, Słowenii oraz Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii* ([WI], nr 60642/08, ETPCz 2014 r.) oraz *Ljubljanska banka d.d. przeciwko Chorwacji* ((dec.), nr 29003/07, 12 maja 2015 r.), można przedstawić w sposób następujący.

7. Przed wprowadzeniem w latach 1989-90 reform gospodarczych w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii (w dalszej części: „SFRJ”) system bankowości komercyjnej obejmował banki „podstawowe” i „stowarzyszone”. Banki podstawowe posiadały odrębną osobowość prawną, przy czym wchodziły w skład struktury organizacyjnej jednego z dziewięciu banków stowarzyszonych. Co do zasady, banki podstawowe były zakładane i kontrolowane przez przedsiębiorstwa będące własnością społeczną z siedzibą na obszarze tej samej jednostki terytorialnej (czyli w jednej z republik – Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Macedonii, Czarnogórze, Serbii i Słowenii – lub prowincji autonomicznych - Kosowie i Wojwodinie). Przedsiębiorstwa państwowe były sztandarowym przykładem jugosłowiańskiego modelu samorządności: nie były ani prywatne, ani państwowe, lecz stanowiły własność zbiorową kontrolowaną przez pracowników, opartą na komunistycznej wizji stosunków przemysłowych. Bank stowarzyszony utworzyć mogły co najmniej dwa banki podstawowe.

8. Bank Lublański (nazwa w języku słoweńskim i chorwackim: *Ljubljanska banka*) został założony w 1955 r. na mocy prawa obowiązującego w ówczesnej Ludowej Republice Słowenii. W 1969 r. powstał oddział banku w Zagrzebiu, w ówczesnej Socjalistycznej Republice Chorwacji. Od 1978 r. do 1 stycznia 1990 r. Ljubljana Bank Ljubljana (w dalszej części: „Centrala Banku Lublańskiego”) prowadził działalność jako „bank stowarzyszony” (w języku słoweńskim: *Ljubljanska banka – združena banka*) i obejmował Podstawowy Bank Lublański w Sarajewie, Podstawowy Bank Lublański w Zagrzebiu, Podstawowy Bank Lublański w Skopje oraz kilka innych banków podstawowych. W tym samym okresie oddział Banku Lublańskiego w Zagrzebiu prowadził działalność jako „bank

podstawowy”, tj. jako Podstawowy Bank Lublański w Zagrzebiu (w języku chorwackim: *Ljubljanska banka – Osnovna banka Zagreb*) i posiadał odrębną osobowość prawną zgodnie z prawem ówczesnej Socjalistycznej Republiki Chorwacji. Stanowił jednakże część struktury organizacyjnej Banku Lublańskiego.

9. W ramach reform przeprowadzonych w latach 1989-90 SFRJ zlikwidowała opisany powyżej system banków podstawowych i stowarzyszonych. Zmiana przepisów bankowych pozwoliła niektórym bankom podstawowym na wybór niezależnego statusu, podczas gdy inne stały się oddziałami (bez osobowości prawnej) dotychczasowych banków stowarzyszonych, których część stanowiły.

10. W dniu 19 grudnia 1989 r. Centrala Banku Lublańskiego została ponownie zarejestrowana jako spółka akcyjna (w języku słoweńskim: *delniška družba*, „d.d.”) w ówczesnej Socjalistycznej Republice Słowenii. Zmianę wpisano do rejestru spółek handlowych w tym samym dniu i zaczęła ona obowiązywać od dnia 1 stycznia 1990 r.

11. W dniu 29 grudnia 1989 r. Podstawowy Bank Lublański w Zagrzebiu został ponownie zarejestrowany z dniem 1 stycznia 1990 r. jako Oddział Główny w Zagrzebiu (w języku słoweńskim: *Ljubljanska banka d.d. Ljubljana – Glavna podružnica Zagreb*; w języku chorwackim: *Ljubljanska banka d.d. Ljubljana – Glavna filijala Zagreb*) w rejestrach spółek handlowych zarówno w ówczesnej Socjalistycznej Republice Słowenii, jak i w Socjalistycznej Republice Chorwacji, czyli jako jednostka organizacyjna Banku Lublańskiego (w języku słoweńskim: *del podjetja*, w języku chorwackim: *dio poduzeća*) nieposiadająca osobowości prawnej.

12. Wkrótce po ogłoszeniu niepodległości, w dniu 25 czerwca 1991 r., Słowenia znacjonalizowała Bank Lublański. W 1994 r. przeprowadzono restrukturyzację banku na mocy Poprawek do Ustawy Konstytucyjnej Słowenii z 1991 r. wdrażającej Podstawową Kartę Konstytucyjną o Suwerenności i Niepodległości Republiki Słowenii w 1994 r. Większość – choć nie całość – aktywów banku i część jego zobowiązań przeniesiono do nowego banku, tj. Nowego Banku Lublańskiego (*Nova Ljubljanska banka*). Dawny Bank Lublański znajdował się początkowo pod zarządem Agencji ds. restrukturyzacji banków w Słowenii. Obecnie jest on kontrolowany przez słoweńską agencję rządową – Fundusz Sukcesyjny.

B. Sprawy, których dotyczy niniejsza skarga

13. Pierwotna skarga Słowenii do Trybunału dotyczyła 26 spraw cywilnych wniesionych do sądów chorwackich przez Bank Lublański i/lub Bank Lublański Oddział Główny w Zagrzebiu (w dalszej części łącznie zwane: „Bankiem Lublańskim”). W dniu 2 lutego 2017 r. skarżący Rząd przedstawił 17 dodatkowych podobnych spraw. W dalszych uwagach z 12 lipca 2017 r., przedstawionych w odpowiedzi na uwagi pozwanego Rządu,

[skarżący Rząd] dołączył pięć kolejnych spraw do listy postępowań krajowych, których dotyczy niniejsza skarga. W rezultacie całkowita liczba takich spraw wzrosła do 48.

14. Zdaniem skarżącego Rządu Bank Lublański wnosił roszczenia cywilne do sądów chorwackich począwszy od 1991 r., ponieważ jego chorwaccy dłużnicy nie spłacali swoich zobowiązań. W 1994 r. przed sądami chorwackimi toczyło się ponad 80 takich spraw. Sprawy te dotyczyły niespłaconych i zaległych należności z tytułu kredytów i gwarancji, udzielonych głównie przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w sektorze rolnym i spożywczym w Chorwacji. Postępowania sądowe trwały średnio 18 lat lub dłużej. W ponad połowie z tych 80 spraw dłużnicy byli objęci postępowaniem upadłościowym lub likwidacyjnym, co uniemożliwiło egzekucję roszczeń Banku Lublańskiego.

15. Ponadto od 2004 r. sądy chorwackie, w tym Trybunał Konstytucyjny, odmawiały uznania interesu prawnego Banku Lublańskiego. Zgodnie z interpretacją przyjętą przez sądy chorwackie roszczenia Banku Lublańskiego wobec szeregu spółek chorwackich, wynikające z kredytów udzielonych im przez Bank w byłej Jugosławii, zostały przeniesione na Nowy Bank Lublański na skutek wejścia w życie w dniu 27 lipca 1994 r. Poprawek do Ustawy Konstytucyjnej Słowenii z 1991 r. w 1994 r., w szczególności na mocy art. 22 lit. b) par. 1 (zob. par. 18 poniżej). Zatem zdaniem tych sądów Bank Lublański nie posiadał zdolności do występowania z powództwem o zwrot tych kredytów. Rząd Słowenii oświadczył, że taka interpretacja ma charakter arbitralny, ponieważ dokonano przeniesienia jedynie części wierzytelności, a roszczenia wobec chorwackich dłużników pozostały należne Bankowi Lublańskiemu. Zdaniem Rządu Chorwacji taka interpretacja sądów chorwackich nie była powszechna i miała zastosowanie tylko w niektórych ściśle określonych przypadkach, w których była prawnie uzasadniona.

16. Zdaniem skarżącego Rządu poszczególne sprawy, których dotyczy niniejsza skarga, można podzielić na cztery kategorie. Po pierwsze, w kilku sprawach Trybunał Konstytucyjny Chorwacji potwierdził orzeczenia wydane w niższych instancjach, w których ustalono, że Bank Lublański nie posiada legitymacji czynnej do dochodzenia swoich roszczeń. Po drugie, część spraw nadal się toczy, lecz pozwani przedstawili argument oparty na wyżej wymienionych ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego; Rząd Słowenii uznał, że sprawy te są w każdym przypadku skazane na niepowodzenie. Po trzecie, w niektórych podobnych postępowaniach roszczenia przedstawione przez Bank Lublański zostały oddalone. Po czwarte, w kilku sprawach Bankowi Lublańskiemu udało się uzyskać korzystne dla siebie orzeczenia sądów chorwackich, jednakże Bank nie był w stanie ich wyegzekwować z innych przyczyn.

17. Pozwany Rząd wyjaśnił, że znaczna część akt spraw sądowych w poszczególnych sprawach, na które powołuje się skarżący Rząd, została

zniszczona ze względu na upływ czasu, zgodnie z krajowymi przepisami chorwackimi dotyczącymi przechowywania archiwów sądowych.

RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

A. Właściwe słoweńskie prawo krajowe

18. Artykuł 22 lit. b) Ustawy Konstytucyjnej Słowenii z 1991 r. wdrażającej Podstawową Kartę Konstytucyjną o Suwerenności i Niepodległości Republiki Słowenii (*Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, Dz.U. Republiki Słowenii nr 1/91), zmienionej Poprawkami z 1994 r. (*Ustavni zakon o dopolnitvah Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, Dz.U. Republiki Słowenii nr 45/94), która weszła w życie w dniu 27 lipca 1994 r., stanowi, co następuje:

„Ljubljana Bank d.d. w Lublanie i Maribor Credit Bank d.d. w Mariborze przenoszą swoją działalność i aktywa do nowych banków utworzonych zgodnie z postanowieniami niniejszej Ustawy Konstytucyjnej.

Niezależnie od postanowień poprzedniego ustępu, Ljubljana Bank d.d. w Lublanie i Maribor Credit Bank d.d. w Mariborze zachowują:

(i) wszystkie potencjalne zobowiązania wynikające ze wspólnej odpowiedzialności w ramach „Nowej Umowy Finansowej” oraz pozostałe potencjalne zobowiązania wynikające z relacji z Narodowym Bankiem Jugosławii i byłej SFRJ w części, w której dłużnicy [zlokalizowani] są w innych republikach byłej SFRJ;

(ii) odpowiednią część potencjalnych roszczeń z tego tytułu;

(iii) wszystkie zobowiązania dotyczące walut obcych [zdeponowanych] na zwykłych i oszczędnościowych rachunkach walutowych, w odniesieniu do których Republika Słowenii nie przejęła gwarancji zgodnie z art. 19 niniejszej ustawy;

(iv) zobowiązania wobec Narodowego Banku Jugosławii oraz te zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych, które były objęte gwarancjami SFRJ, w przypadku gdy fundusze zostały wykorzystane przez beneficjentów rzeczywistych z innych republik byłej SFRJ;

(v) roszczenia powiązane z powyższymi pozycjami.

Ljubljana Bank d.d. w Lublanie zachowuje powiązania z istniejącymi oddziałami i filiami Ljubljana Bank d.d. z siedzibą w innych republikach na terytorium byłej SFRJ, przy czym zachowuje odpowiedni udział w roszczeniach wobec Narodowego Banku Jugosławii z tytułu rachunków oszczędnościowych w walutach obcych.”

19. Artykuł 25 ustawy o bankowości z 2015 r. (*Zakon o bančništvu, ZBan-2, Uradni list RS*, št. 25/15) brzmi następująco:

„(1) Bank zorganizowany jest w formie prawnej spółki akcyjnej lub spółki europejskiej.

DECYZJA w sprawie SŁOWENIA przeciwko CHORWACJI

(2) O ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej, do banków stosuje się przepisy Kodeksu spółek dotyczące spółek akcyjnych i spółek europejskich.”

20. Odpowiednie przepisy ustawy o spółkach z 2006 r. (*Zakon o gospodarskih družbah, ZGD-1, Uradni list RS, št. 65/09, ze zm.*) brzmią następująco:

Artykuł 3

„(1) Dla celów niniejszej ustawy za spółkę uważa się osobę prawną, która niezależnie prowadzi działalność zarobkową jako jedyną działalność.

(2) Dla celów niniejszej Ustawy działalnością zarobkową jest każda działalność rynkowa nastawiona na zysk.

(3) Spółka, o której mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, przyjmuje jedną z następujących form prawnych:

– spółka osobowa: spółka z nieograniczoną odpowiedzialnością lub spółka komandytowa; lub

– spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna, spółka komandytowo - akcyjna lub spółka europejska.

(4) Spółki, o których mowa w poprzednim ustępie, uważa się za spółki, nawet jeżeli prowadzą one, w całości lub w części, działalność nienastawioną na zysk.

(5) Spółkę lub ugrupowanie interesów gospodarczych może założyć każda osoba fizyczna lub prawna, o ile prawo nie stanowi inaczej.

(...)”

Artykuł 7

„(1) (...) [S]półka odpowiada za [własne] zobowiązania całym majątkiem.

(2) Prawo określa, kiedy i w jaki sposób wspólnicy spółki ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki.”

Artykuł 8

„(1) Niezależnie od postanowień poprzedniego artykułu, wspólnicy/akcjonariusze spółki ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki również w następujących przypadkach:

– w przypadku wykorzystania spółki jako osoby prawnej do osiągnięcia celu, który jest niedozwolony dla osób fizycznych;

– w przypadku wykorzystania spółki jako osoby prawnej w celu spowodowania szkody wierzycieli własnych lub spółki;

– w przypadku wykorzystania majątku spółki jako osoby prawnej do celów osobistych, z naruszeniem prawa; lub

– w przypadku, gdy dla własnej korzyści lub dla korzyści innej osoby dokonali zmniejszenia majątku spółki, jeżeli wiedzieli lub powinni byli wiedzieć, że spółka nie będzie w stanie spłacić swoich zobowiązań wobec osób trzecich.

(...)”

Artykuł 9 ust. 1

„Przepisy niniejszej części ustawy stosuje się do wszystkich spółek, chyba że wyraźnie postanowiono inaczej.”

Artykuł 168

„(1) Spółka akcyjna to spółka, której kapitał zakładowy jest podzielony na akcje.

(2) Spółka akcyjna odpowiada przed wierzycielami za swoje zobowiązania całym swoim majątkiem.

(3) Akcjonariusze nie odpowiadają przed wierzycielami za zobowiązania spółki.”

Artykuł 169

„Spółkę akcyjną może zawiązać jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych, które przyjmują statut spółki.”

Artykuł 265 ust. 1

„Zarząd kieruje działalnością gospodarczą spółki samodzielnie i na własną odpowiedzialność.”

Artykuł 266 ust. 1

„Zarząd działa w imieniu spółki i reprezentuje spółkę.”

Artykuł 292 ust. 1

„Akcjonariusze wykonują swoje prawa w odniesieniu do spraw spółki na walnym zgromadzeniu, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej.”

Artykuł 293 ust. 6

„Walne zgromadzenie nie może podejmować decyzji w sprawach dotyczących prowadzenia działalności, chyba że zażąda tego zarząd.”

21. Odpowiednie przepisy Ustawy o usługach użyteczności publicznej z 1993 r. (*Zakon o gospodarskih javnih službah, ZGJS, Uradni list RS, št. 32/93*) brzmią następująco:

Artykuł 1

„Ustawa określa sposób i formy wykonywania usług użyteczności publicznej.

Usługi użyteczności publicznej zapewniają materialne dobra publiczne w postaci produktów i usług, których stałe i nieprzerwane świadczenie i wytwarzanie w interesie publicznym zapewnia Republika Słowenii, gmina lub inna społeczność lokalna w celu zaspokojenia potrzeb publicznych, jeżeli i w takim zakresie, w jakim nie mogą one być zaspokojone na rynku.”

Artykuł 2

„Usługi użyteczności publicznej są określone przepisami prawa (...)”

Artykuł 6

„Słowenia (państwo) lub społeczność lokalna świadczy usługi użyteczności publicznej w jednej z następujących form prawnych:

– jednostka użyteczności publicznej, gdy utworzenie korporacji publicznej lub przyznanie koncesji byłoby nieopłacalne lub nieracjonalne ze względu na niewielką skalę lub charakter usługi;

– agencja usług publicznych, gdy usługi obejmują jedną lub więcej usług użyteczności publicznej, które ze względu na swój charakter nie mogą być wykonywane odpłatnie lub nie jest to ich celem;

– przedsiębiorstwo państwowe, jeżeli świadczy jedną lub więcej usług użyteczności publicznej na większą skalę lub gdy wymaga tego monopolistyczny charakter działalności, jeśli działalność ta może być wykonywana odpłatnie;

– poprzez udzielanie koncesji.

Agencje usług publicznych i przedsiębiorstwa państwowe muszą opracować program zarządzania jakością przyjęty przez założyciela.

Koncesjonariusz oraz podmiot prawa prywatnego, który prowadzi działalność z udziałem kapitału publicznego w sprawach świadczenia usług użyteczności publicznej o charakterze gospodarczym, działa w sposób przewidziany dla świadczenia usług użyteczności publicznej.”

B. Właściwe materiały prawa międzynarodowego

1. Interpretacja traktatów międzynarodowych

22. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów stanowi, co następuje:

Artykuł 31

Ogólna reguła interpretacji

„1. Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.

2. Dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami:

a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu;

b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu.

3. Łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę:

a) każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień;

b) każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji;

c) wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami.

4. Specjalne znaczenie należy przypisywać wyrazowi wówczas, gdy ustalono, że taki był zamiar stron.”

Artykuł 32 Uzupełniające środki interpretacji

„Można odwoływać się do uzupełniających środków interpretacji, łącznie z pracami przygotowawczymi do traktatu oraz okolicznościami jego zawarcia, aby potwierdzić znaczenie wynikające z zastosowania artykułu 31 lub aby ustalić znaczenie, gdy interpretacja oparta na artykule 31:

- a) pozostawia znaczenie dwuznacznym lub niejasnym albo
- b) prowadzi do rezultatu wyraźnie absurdalnego lub nierozsądnego.

2. Szczególny charakter traktatów dotyczących praw człowieka

(a) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

23. W opinii doradczej z dnia 28 maja 1951 r. w sprawie zastrzeżeń do Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (*Sprawozdania MTS 1951 r.*, s. 23) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził:

„(...) W takiej konwencji układające się państwa nie mają żadnych własnych interesów: Łączy je jedynie wspólny interes, a mianowicie realizacja tych szczytnych celów, które przyświecają konwencji. W związku z tym w przypadku konwencji tego rodzaju nie można mówić o indywidualnych korzyściach lub ujemnych stronach dla państw, ani o zachowaniu idealnej równowagi umownej między prawami i obowiązkami. (...)”

(b) Międzypamerykański Trybunał Praw Człowieka

24. W swojej opinii doradczej OC-2/82 z dnia 24 września 1982 r. w sprawie wpływu zastrzeżeń na wejście w życie Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 74 i 75) (Seria A, nr 2, ust. 29) Międzypamerykański Trybunał Praw Człowieka stwierdził:

„Trybunał musi podkreślić, (...) że współczesne traktaty dotyczące praw człowieka (...) nie są traktatami wielostronnymi tradycyjnego typu, zawierającymi w celu osiągnięcia wzajemnej wymiany praw dla obopólnej korzyści układających się państw. Ich przedmiotem i celem jest ochrona podstawowych praw poszczególnych istot ludzkich bez względu na ich narodowość, zarówno wobec państwa, którego są obywatelami, jak i wobec wszystkich innych układających się państw. Można uznać, że poprzez zawarcie traktatów o prawach człowieka państwa podporządkowują się porządkowi prawnemu, w ramach którego dla wspólnego dobra przyjmują na siebie różne obowiązki, nie w stosunku do innych państw, lecz wobec wszystkich jednostek znajdujących się pod ich jurysdykcją. (...)”

(c) Komisja Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych

25. Właściwa część Komentarza ogólnego nr 24 w sprawie kwestii dotyczących zastrzeżeń przedstawionych po ratyfikacji lub przystąpieniu do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych lub

Protokołów fakultatywnych do Paktu lub w związku z oświadczeniami na mocy art. 41 Paktu, przyjęty na 52. sesji Komitetu Praw Człowieka ONZ w dniu 4 listopada 1994 r. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994), par. 17), brzmi następująco:

„[T]o właśnie Konwencja wiedeńska o prawie traktatów zawiera definicję zastrzeżeń, a także zastosowanie testu przedmiotu i celu w przypadku braku innych przepisów szczegółowych. Komitet uważa jednak, że przepisy [Konwencji wiedeńskiej] dotyczące roli sprzeciwu Państwa w związku z zastrzeżeniami nie są właściwe dla rozwiązania problemu zastrzeżeń do traktatów dotyczących praw człowieka. Takie traktaty (...) nie są siecią międzypaństwową wymiany wzajemnych zobowiązań. Dotyczą one bowiem przyznawania praw jednostkom. Zasada wzajemności międzypaństwowej nie ma tu zastosowania. (...)”

C. Właściwe materiały dotyczące prawa Unii Europejskiej

26. W sprawie *Bank Mellat przeciwko Radzie* (sprawa T-496/10, wyrok z dnia 29 stycznia 2013 r., EU:T:2013:39), irański bank komercyjny, którego właścicielem jest państwo irańskie, wszczął postępowanie przed Sądem Unii Europejskiej, wnosząc o stwierdzenie nieważności w całości lub w części kilku rozporządzeń i decyzji Rady nakładających na niego sankcje w ramach ogólnych środków ograniczających podjętych wobec Iranu w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu broni jądrowej. Zdaniem skarżącego banku środki te naruszyły prawa podstawowe zagwarantowane w porządku prawnym Unii Europejskiej. Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej twierdziły, że osoby prawne będące emanacją państw trzecich, takie jak skarżący bank, który ich zdaniem jest podmiotem będącym emanacją państwa irańskiego, nie mogą powoływać się na ochronę praw podstawowych i gwarancje wynikające z prawa Unii Europejskiej. Sąd Unii Europejskiej odrzucił ten argument w sposób następujący:

„36. W tej kwestii należy przede wszystkim zauważyć, że ani Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 389), ani prawo pierwotne Unii nie zawierają postanowień pozbawiających ochrony wynikającej z praw podstawowych osoby prawne będące emanacją państw. Przeciwnie, postanowienia tej karty mające znaczenie dla zarzutów podniesionych przez skarżącego, a w szczególności jej art. 17, 41 i 47, gwarantują prawa „[k]ażde[mu]”, które to sformułowanie obejmuje osoby prawne takie jak skarżący.

37. Rada i Komisja powołują się jednak w tym kontekście na art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), która nie przewiduje dopuszczalności skarg wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez organizacje rządowe.

38. Tymczasem z jednej strony art. 34 EKPC jest normą procesową, która nie ma zastosowania w postępowaniu przed sądem Unii. Z drugiej strony zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka celem tego postanowienia jest uniknięcie sytuacji, w której państwo będące stroną konwencji byłoby w postępowaniu przed Trybunałem jednocześnie skarżącym i pozwanym (zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie

DECYZJA w sprawie SŁOWENIA przeciwko CHORWACJI

Islamic Republic of Iran Shipping Lines przeciwko Turcji, nr 40998/98, § 81, ETPCz 2007-V). Rozumowanie to nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

39. Rada i Komisja podnoszą także, że norma, na którą się powołują, znajduje uzasadnienie w fakcie, iż państwo jest gwarantem przestrzegania praw podstawowych na swoim terytorium, lecz nie może być beneficjentem takich praw.

40. Nawet gdyby jednak założyć, że takowe uzasadnienie znajduje zastosowanie w sytuacji wewnętrznej, okoliczność, że państwo jest gwarantem poszanowania praw podstawowych na swoim terytorium, pozostaje bez wpływu na zakres praw, które przysługują osobom prawnym, stanowiącym emanację tej państwowości na terytorium krajów trzecich.

41. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że prawo Unii nie zawiera normy uniemożliwiającej osobom prawnym będącym emanacją państw trzecich powoływanie się na swoją rzecz na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi. Na te same prawa osoby owe mogą więc powołać się również przed sądem Unii, o ile prawa te są możliwe do pogodzenia z ich statusem osoby prawnej.

42. Ponadto i w każdym razie Rada i Komisja nie przedstawiły dowodów pozwalających na wykazanie, że skarżący jest rzeczywiście emanacją państwa irańskiego, to jest podmiotem, który uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub zarządza usługami publicznymi pod kontrolą organów władzy (zob. podobnie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Islamic Republic of Iran Shipping Lines przeciwko Turcji*, cyt. powyżej w par. 38, § 79).

43. W tej kwestii, po pierwsze, Rada twierdzi, że skarżący zarządza usługą publiczną pod kontrolą irańskich organów władzy, ponieważ świadczy usługi finansowe niezbędne dla funkcjonowania irańskiej gospodarki. Tymczasem Rada nie podważa twierdzeń skarżącego, zgodnie z którymi usługi te stanowią działalność handlową wykonywaną w sektorze konkurencyjnym i podlegającą prawu powszechnemu. W tych okolicznościach należy zauważyć, iż fakt, że działalność ta jest niezbędna dla funkcjonowania danego państwa, sam w sobie nie nadaje jej statusu usługi publicznej.

44. Następnie Komisja twierdzi, że okoliczność, iż skarżący jest zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej, świadczy o tym, że uczestniczy on w wykonywaniu władzy publicznej. Rozumując w ten sposób, Komisja przyjmuje jako założenie faktyczne okoliczność, której prawdziwość jest kwestionowana przez skarżącego i która znajduje się w centrum debaty przed Sądem. Co więcej, zarzucane zaangażowanie skarżącego w rozprzestrzenianie broni jądrowej – w sposób przedstawiony w zaskarżonych aktach – mieści się nie w ramach wykonywania władzy państwowej, lecz w ramach transakcji handlowych przeprowadzanych z podmiotami uczestniczącymi w rozprzestrzenianiu broni jądrowej. Tym samym twierdzenie to nie uzasadnia zakwalifikowania skarżącego jako emanacji państwa irańskiego.

45. Wreszcie Komisja uważa, że skarżący jest emanacją państwa irańskiego, gdyż państwo to ma udziały w jego kapitale. Tymczasem, pomijając fakt, że zgodnie z informacjami udzielonymi przez skarżącego i niezakwestionowanymi przez Radę i Komisję omawiany udział jest jedynie mniejszościowy, to sam w sobie nie oznacza on, by skarżący uczestniczył w wykonywaniu władzy państwowej lub zarządzał usługą publiczną.

46. W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że skarżący może powoływać się na swoją rzecz na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi.”

27. Rada złożyła odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podniosła między innymi zarzut, że Sąd Unii Europejskiej naruszył prawo, orzekając, że nawet gdyby ustalono, iż bank jest emanacją państwa irańskiego, bank ten nadal miałby prawo powoływać się na ochronę praw podstawowych i gwarancje przed sądami Unii Europejskiej. Rada powołała się w szczególności na art. 34 Konwencji, podkreślając, że *ratio legis* tego przepisu polega na tym, że państwo nie może korzystać z praw podstawowych. Zakwestionowała również ustalenie Sądu, że brak jest dowodów wskazujących na to, że Bank Mellat jest w istocie organizacją rządową. Trybunał Sprawiedliwości odrzucił te argumenty (*Rada przeciwko Bankowi Mellat*, sprawa C-176/13 P, wyrok z dnia 18 lutego 2016 r., EU:C:2016:96):

„48. Należy zaznaczyć, że skarga wniesiona przez Bank Mellat wchodzi w zakres stosowania art. 275 akapit drugi [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej] (...)

49. *Bank Mellat* podnosi zarzuty dotyczące naruszenia jego prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej. Na takie prawa może powoływać się każda osoba fizyczna lub każdy podmiot wnoszący powództwo do sądów Unii Europejskiej.

50. To samo odnosi się do zarzutów naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, takich jak zarzut naruszenia obowiązku uzasadnienia środka.

51. Odnosząc się do zarzutów dotyczących oczywistego błędu w ocenie lub naruszenia ogólnej zasady proporcjonalności, należy zauważyć, że kwestia, czy podmiot państwowy ma prawo się na nie powołać, jest kwestią związaną z meritum sprawy (...)

52. W świetle powyższego zarzut Rady musi zostać oddalony i nie ma potrzeby badania argumentu, zgodnie z którym Sąd błędnie uznał, że nie zostało ustalone, iż Bank Mellat jest podmiotem państwowym, ponieważ argument ten jest bezskuteczny.”

28. W innej podobnej sprawie Rada i Komisja nie kwestionowały prawa skarżącej spółki do żądania unieważnienia zaskarżonych środków, lecz jedynie zaprzeczyły, że przysługiwały jej pewne prawa podstawowe, na które powoływała się w celu uzyskania unieważnienia. Sąd Unii Europejskiej odrzucił ten argument, który zmierzał do odrzucenia zarzutu jako niedopuszczalnego, ponieważ zdaniem Sądu dotyczył on meritum sprawy. Rada odwołała się do Trybunału Sprawiedliwości, argumentując, że jeżeli podmiotowi, który jest organizacją rządową w rozumieniu art. 34 Konwencji, nie przysługuje podstawowe prawo do ochrony własności lub inne prawa podstawowe, to nie posiada on legitymacji do powoływania się przed Sądem Unii Europejskiej na rzekome naruszenie tych praw. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził (*Rada przeciwko Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran*, sprawa C-348/12 P, wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., EU:C:2013:772):

„50. (...) skarga Kala Naft wpisuje się w ramy art. 275 akapit drugi [Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej]. Spółka ta jest uprawniona do podważania przed sądem Unii umieszczenia jej w wykazie zawartym w spornych aktach, ponieważ wpis

ten dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Tym samym jej interes prawny nie może być kwestionowany. Tym samym jej interes prawny nie może być kwestionowany.

51. W związku z tym Sąd [Unii Europejskiej] słusznie stwierdził w pkt 45 zaskarżonego wyroku, że argumentacja dotycząca możliwości powołania się przez Kala Naft na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi nie dotyczy dopuszczalności skargi ani nawet jednego z zarzutów, lecz odnosi się do istoty sporu.”

29. Wreszcie, w sprawie *Petro Suisse Intertrade Co. SA przeciwko Radzie* (sprawy połączone T-156/13 i T-373/14, wyrok z dnia 18 września 2015 r., EU:T:2015:646), Sąd Unii Europejskiej potwierdził interpretację, jaką należy przyjąć w odniesieniu do wyżej wymienionego wyroku:

„39. Ponadto, w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie *Rada przeciwko Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (...)*, Trybunał Sprawiedliwości odrzucił argumenty o niedopuszczalności podniesione przez Radę i Komisję, zgodnie z którymi strona skarżąca w przedmiotowej sprawie, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co.* jako emanacja państwa irańskiego, nie mogła korzystać z ochrony praw podstawowych. Sąd potwierdził w ten sposób zasadniczo, że podmiot będący emanacją państwa trzeciego jest uprawniony, poprzez powołanie się, w stosownych przypadkach, na gwarancje praw podstawowych, do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przyjętych wobec niego środków ograniczających.”

30. Podejście to zostało zastosowane wielokrotnie, zarówno przez Sąd Unii Europejskiej, jak i przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w kilku podobnych sprawach dotyczących spółek, które mogły być emanacją państwa irańskiego i które kwestionowały nałożenie środków ograniczających (zob. między innymi *Sina Bank przeciwko Radzie*, Case T-67/12, wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 4 czerwca 2014 r., par. 56-62; *Bank of Industry and Mine przeciwko Radzie*, sprawa T-10/13, wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 r., par. 57-58; *Rada przeciwko Bankowi Saderat Iran*, sprawa C-200/13 P, wyrok Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej z dnia 21 kwietnia 2016 r., par. 50). W sprawie *Bank of Industry and Mine przeciwko Radzie* Sąd Unii Europejskiej orzekł, że:

„57. Nawet gdyby jednak założyć, że takowe uzasadnienie znajduje zastosowanie w sytuacji wewnętrznej, okoliczność, że państwo jest gwarantem poszanowania praw podstawowych na swoim terytorium, pozostaje bez wpływu na zakres praw, które przysługują osobom prawnym, stanowiącym emanację tej państwowości na terytorium krajów trzecich (wyrok w sprawie *Bank Melli Iran przeciwko Radzie*, cyt. w par. 53 powyżej, EU:T:2013:397, par. 69).

58. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że prawo UE nie zawiera normy uniemożliwiającej osobom prawnym będącym emanacją państw trzecich powoływanie się na swoją rzecz na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi. W konsekwencji, nawet jeśli skarżący, jako podmiot publiczny, jest emanacją państwa irańskiego, może powoływać się na te prawa przed sądami Unii Europejskiej w zakresie, w jakim są one zgodne z jego statusem osoby prawnej (zob. *Bank Melli Iran przeciwko Radzie*, przywołany w par. 53 powyżej, EU:T:2013:397, par. 70).”

ZARZUTY

31. Skarżący Rząd podniósł zarzut, że na skutek systematycznego, arbitralnego i niezgodnego z prawem postępowania, stanowiącego praktykę administracyjną, władze chorwackie uniemożliwiały i w dalszym ciągu uniemożliwiają Bankowi Lublańskiemu egzekwowanie i windykację należności od jego chorwackich dłużników w Chorwacji. Ta domniemana praktyka polega, po pierwsze, na systematycznie arbitralnej wykładni właściwego prawa słoweńskiego przez sądy chorwackie, które odmawiają uznania interesu prawnego Banku Lublańskiego w zakresie tych roszczeń; po drugie, na ingerencji członków władzy wykonawczej pozwanego Rządu w postępowanie sądowe; po trzecie, na systematycznym przedłużaniu postępowania i wielu innych uchybieniach proceduralnych oraz po czwarte, na odmowie wykonania prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych na korzyść Banku Lublańskiego przez sądy chorwackie. Skarżący Rząd podniósł zarzut wielokrotnego naruszenia art. 6 ust. 1, art. 13 i art. 14 Konwencji oraz art. 1 Protokołu nr 1. Na podstawie art. 41 Konwencji [skarżący Rząd] domagał się również słusznego zadośćuczynienia w wysokości odpowiadającej stratom poniesionym przez Bank Lublański na skutek naruszeń, których dotyczą zarzuty.

PRAWO

32. W odniesieniu do wyżej wymienionych zarzutów pozwany Rząd przedstawił trzy wstępne zastrzeżenia dotyczące dopuszczalności niniejszej skargi. Po pierwsze, [pozwany Rząd] oświadczył, że skarga jako taka jest niezgodna z art. 33 Konwencji, ponieważ skarżący Rząd nie był uprawniony do wniesienia jej do Trybunału w formie skargi międzypaństwowej. Po drugie, pozwany Rząd stwierdził, że skarga powinna zostać odrzucona z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych „zgodnie z powszechnie uznanymi normami prawa międzynarodowego”, wbrew wymogowi art. 35 ust. 1 Konwencji. Po trzecie, [pozwany Rząd] wyraził sprzeciw, wskazując, że skarga została złożona po upływie terminu sześciu miesięcy, o którym mowa w tym samym przepisie.

I. ZASTRZEŻENIE DOTYCZĄCE NIEZGODNOŚCI SKARGI Z ART. 33 KONWENCJI

33. Powołując się na decyzję Trybunału w sprawie *Ljubljanska banka d.d. przeciwko Chorwacji* ((dec.), nr 29003/07, 12 maja 2015 r.), pozwany Rząd twierdził, że skoro uznano, że Bank Lublański nie jest „organizacją pozarządową” w rozumieniu art. 34 Konwencji i z tego względu nie jest uprawniony do wniesienia skargi indywidualnej do Trybunału, Konwencja uniemożliwia również skarżącemu Rządowi dochodzenie praw tego

podmiotu w drodze postępowania międzypaństwowego na podstawie art. 33. Skarżący Rząd nie zgodził się z tym zastrzeżeniem; ponadto w swoich uwagach wstępnych twierdził, że Trybunał nie jest upoważniony do badania tego zastrzeżenia na etapie oceny dopuszczalności postępowania.

34. Odpowiednie postanowienia Konwencji brzmią następująco:

Artykuł 1

„Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w Rozdziale I niniejszej Konwencji.”

Artykuł 19

„W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron z Konwencji i jej protokołów tworzy się Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwany dalej „Trybunałem”. (...)”

Artykuł 32

„1. Trybunał jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania niniejszej konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie artykułów 33, 34, 46 i 47.

2. Spór dotyczący właściwości Trybunału rozstrzyga sam Trybunał.”

Artykuł 33

„Każda z Wysokich Układających się Stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna Wysoka Układająca się Strona naruszyła postanowienia niniejszej konwencji lub jej protokołów.”

Artykuł 34

„Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w niniejszej konwencji lub jej protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa.”

Artykuł 35

„1. Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji.

2. Trybunał nie rozpatruje żadnej skargi wniesionej w trybie artykułu 34, która:

(...)

b) jest co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji.

3. Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie artykułu 34, jeśli uważa, że:

a) skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami niniejszej konwencji lub jej protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi (...)”.

35. Przed rozstrzygnięciem, czy niniejsza skarga jest zgodna z art. 33 Konwencji, Trybunał ustali, czy odpowiednie przepisy Konwencji pozwalają mu na zbadanie tego zastrzeżenia na etapie oceny dopuszczalności postępowania.

A. Czy Trybunał może zbadać niniejsze zastrzeżenie na etapie dopuszczalności

1. Argumenty Stron

(a) Rząd Chorwacji

36. Pozwany Rząd wyraził pogląd, że zakres zagadnień wstępnych, które Trybunał może badać na etapie dopuszczalności sprawy międzypaństwowej, nie ogranicza się do kwestii wymienionych w art. 35 ust 1 Konwencji. Z formalnego punktu widzenia prawdą jest, że w przypadku spraw międzypaństwowych Trybunał może zweryfikować jedynie spełnienie dwóch formalnych warunków dopuszczalności o charakterze proceduralnym ustanowionych na mocy art. 35 ust. 1, tj. wyczerpania krajowych środków odwoławczych i zachowania sześciomiesięcznego terminu. Niemniej jednak, już na tym wstępnym etapie Trybunał jest uprawniony do ustalenia, czy skarga jest całkowicie nieuzasadniona lub w inny sposób nie spełnia wymogów rzeczywistego „zarzutu” w rozumieniu art. 33 Konwencji. Pozwany Rząd powołał się na szereg decyzji Trybunału i Europejskiej Komisji Praw Człowieka (w dalszej części „Komisja”) w sprawach skarg międzypaństwowych, w których obie instytucje Konwencji uznały, że mogą na tym etapie dokonać do pewnego stopnia oceny dopuszczalności wykraczającej poza dwa kryteria określone w art. 35 ust. 1. W ten sposób mogą i powinny ustalić, czy istniały dowody *prima facie* potwierdzające spełnienie z zasadą wyczerpania lub czy w ogóle istniały wystarczające dowody umożliwiające badanie sprawy przez sąd. W każdym razie kwestia interpretacji właściwości Trybunału na podstawie art. 33 nie musi być zastrzeżona dla etapu analizy meritum skargi.

37. Pozwany Rząd uznał ponadto, że w niniejszej sprawie kluczową kwestią jest kwestia „właściwości” w rozumieniu art. 32 Konwencji. Zgodnie z art. 32 ust. 1 właściwość Trybunału obejmuje wszystkie sprawy dotyczące interpretacji i stosowania Konwencji i jej Protokołów, które zostały do niego wniesione zgodnie z art. 33, przy czym koniecznie z uwzględnieniem zakresu upoważnienia Trybunału wynikającego z tegoż art. 33. Ponadto, brak porozumienia między stronami co do tego, czy skarżący Rząd był uprawniony do złożenia skargi na podstawie art. 33 Konwencji stanowi „spór dotyczący właściwości Trybunału” w rozumieniu art. 32 ust.

2, a Konwencja nie wyklucza rozstrzygnięcia go przez Trybunał na etapie oceny dopuszczalności.

(b) Rząd Słowenii

38. W swoich uwagach pisemnych skarżący Rząd podkreślił, że w sprawie międzypaństwowej wszystkie kwestie wykraczające poza te określone w art. 35 ust. 1 są zastrzeżone dla etapu następującego po określeniu dopuszczalności i muszą być analizowane łącznie z meritem sprawy. Innymi słowy, na etapie wstępnym skarga międzypaństwowa może zostać uznana za niedopuszczalną wyłącznie na podstawie niewyczerpania krajowych środków odwoławczych i niedotrzymania terminu sześciu miesięcy. I odwrotnie, Trybunał nie może przeprowadzić „wstępnego badania meritem” sprawy i uznać skargi za niedopuszczalną z któregośkolwiek z innych powodów wymienionych w art. 35 – na przykład jako niedającej się pogodzić z Konwencją lub jej Protokołami, w sposób oczywisty nieuzasadnionej lub stanowiącej nadużycie prawa do skargi. Z tego względu skarżący Rząd utrzymywał, że Trybunał nie jest uprawniony do rozpoznawania kwestii zgodności skargi z art. 33 Konwencji na etapie oceny dopuszczalności i że kwestie tę należy rozstrzygać na późniejszym etapie postępowania.

39. Jednakże na rozprawie w dniu 12 czerwca 2019 r. skarżący Rząd przyznał, że kwestia interpretacji jakiegokolwiek postanowienia Konwencji, w tym art. 33, i odpowiednio, czy niniejsza skarga była z nim zgodna, stanowi kwestię „właściwości” w rozumieniu art. 32 ust. 1, oraz że drugi ustęp tego samego artykułu upoważniał Trybunał do jej zbadania na etapie oceny dopuszczalności.

2. Ocena Trybunału

40. Z jednej strony, z jednoznacznego brzmienia postanowień art. 35 ust. 2 i 3 Konwencji –które dają Trybunałowi możliwość uznania skarg za niedopuszczalne ze względu na to, że są one zasadniczo tożsame ze sprawą już rozpoznaną przez Trybunał lub poddaną innej procedurze międzynarodowego dochodzenia lub rozstrzygnięcia, niezgodne z postanowieniami Konwencji, oczywiście bezzasadne lub stanowią nadużycie – wynika, że ograniczają się one do skarg indywidualnych na podstawie art. 34, a zatem nie mają zastosowania do skarg międzypaństwowych złożonych na podstawie art. 33 Konwencji (zob. *Cypr przeciwko Turcji*, nr 6780/74 i 6950/75, decyzja Komisji z dnia 26 maja 1975 r., *Decyzje i Sprawozdania* (DS) 2, s. 125, na s. 138; *Francja, Norwegia, Dania, Szwecja i Holandia przeciwko Turcji*, nr 9940-9944/82, decyzja Komisji z dnia 6 grudnia 1983 r., DS 35, s. 143, na s. 162; oraz *Gruzja przeciwko Rosji (II)* (dec.), nr 38263/08, §§ 64 i 79, 13 grudnia 2011 r.). Zatem, jak słusznie zauważył skarżący Rząd, na etapie oceny

dopuszczalności skarga międzypaństwowa może zostać odrzucona na podstawie art. 35 wyłącznie ze względu na niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych i niedotrzymanie terminu sześciu miesięcy, o których mowa w ust. 1 tegoż artykułu.

41. Z drugiej strony, instytucje Konwencji nigdy nie interpretowały przepisów proceduralnych Konwencji w sposób tak restrykcyjny, aby wykluczyć możliwość przeprowadzenia wstępnej oceny treści sprawy poza ramami art. 35 ust. 1. Z tego względu Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że pomimo swojego szczególnego charakteru jako instrumentu ochrony praw człowieka, Konwencja jest traktatem międzynarodowym, który należy interpretować zgodnie z odpowiednimi normami i zasadami międzynarodowego prawa publicznego (zob. przykładowo *Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 5809/08, § 134, 21 czerwca 2016 r. oraz *Nait-Liman przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 51357/07, § 174, 15 marca 2018 r.). Dlatego też nie można interpretować brzmienia art. 33 i 35 w taki sposób, że uniemożliwiają one Trybunałowi ustalenie już na etapie dopuszczalności, zgodnie z ogólnymi zasadami sprawowania jurysdykcji przez trybunały międzynarodowe, czy w ogóle posiada on kompetencje do rozpoznawania przedstawionej mu sprawy (zob. *Gruzja przeciwko Rosji*, cyt. powyżej, § 64). Chociaż brzmienie art. 35 ust. 2 i 3 odwołuje się do art. 34, nie wyklucza stosowania ogólnej zasady przewidującej możliwość uznania skargi międzypaństwowej za niedopuszczalną, jeśli od początku jest oczywistym, że jest ona całkowicie bezzasadna lub w inny sposób nie spełnia wymogów rzeczywistego zarzutu w rozumieniu art. 33 Konwencji (zob. *Francja, Norwegia, Dania, Szwecja i Niderlandy przeciwko Turcji*, cyt. powyżej, na s. 161-62). W opinii Trybunału takie podejście jest również zgodne z zasadą ekonomiki procesowej.

42. Z powyższego wynika, że instytucje Konwencji rozstrzygały już na etapie oceny dopuszczalności takie kwestie wstępne jak *locus standi* skarżącego Rządu jako uprawnionego przedstawiciela danego państwa (zob. *Cypr przeciwko Turcji*, cyt. wyżej, na s. 135-36, oraz *Cypr przeciwko Turcji*, nr 8007/77, decyzja Komisji z dnia 10 lipca 1978 r., DS 13, p. 85, na s. 146-48); właściwość *ratione loci* instytucji Konwencji (zob. *Cypr przeciwko Turcji*, nr 6780/74 i 6950/75, na s. 136-37, oraz *Cypr przeciwko Turcji*, nr 8007/77, na s. 148-50, obie cyt. powyżej); istnienie *prima facie* właściwości pozwanego Państwa (zob. *Cypr przeciwko Turcji*, nr 25781/94, decyzja Komisji z dnia 28 czerwca 1996 r., DS 86-A, s. 104, na s. 130-31); istnienie dowodu *prima facie* naruszenia Konwencji w świetle dowodów przedstawionych przez strony (zob. *Francja, Norwegia, Dania, Szwecja i Niderlandy przeciwko Turcji*, cyt. powyżej, na s. 160-62); oraz, czy istnieje „porozumienie szczególne” między stronami, w rozumieniu obecnego art. 55 Konwencji, które ewentualnie uniemożliwiałoby rozpoznanie sprawy przez instytucje Konwencji (zob. *Cypr przeciwko Turcji*, nr 25781/94, cyt.

powyżej, na s. 137-38). Ponadto, nawet jeśli sama Konwencja nie dopuszcza odrzucenia skargi międzypaństwowej na etapie dopuszczalności jako stanowiącej nadużycie prawa do skargi, Komisja mimo to zbadała treść szeregu skarg w świetle ogólnej zasady, zgodnie z którą prawo do wszczęcia postępowania przed organem międzynarodowym nie może być w sposób oczywisty nadużywane, zakładając istnienie takiej zasady ogólnej (zob. *Cypr przeciwko Turcji*, nr 6780/74 i 6950/75, na s. 138; *Cypr przeciwko Turcji*, nr 8007/77, na s. 156; oraz *Cypr przeciwko Turcji*, nr 25781/94, na s. 135, cyt. powyżej).

43. Przechodząc do szczególnych okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że kluczowe zagadnienie wstępne poruszone w niniejszej sprawie – czy Trybunał może rozpoznawać skargę międzypaństwową służącą dochodzeniu praw podmiotu prawnego, który *prima facie* nie jest podmiotem „pozarządowym” – nie mieści się w zakresie żadnego z kryteriów dopuszczalności określonych w art. 35 Konwencji, zgodnie z ich dotychczasowym rozumieniem w utrwalonym orzecznictwie instytucji Konwencji. Po pierwsze, w ocenie Trybunału, kwestii tej nie można utożsamiać z kryterium zgodności skargi *ratione personae* z postanowieniami Konwencji. W odróżnieniu od sprawy indywidualnej *Ljubljanska banka d.d.* (cyt. powyżej), w której skarżący bank został uznany ze względu na swój charakter za nieuprawniony do złożenia skargi na podstawie art. 34 na skutek braku wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od Państwa, Rząd słoweński niewątpliwie jest uprawniony do wniesienia skargi międzypaństwowej na podstawie art. 33; co więcej, nie musi on być w jakikolwiek sposób – nawet pośrednio – poszkodowany w wyniku domniemych naruszeń (zob. w tym względzie *Cypr przeciwko Turcji* (słuszne zadośćuczynienie) [WI], nr 25781/94, § 46, ETPCz 2014 r.). Nigdy też nie twierdzono, że takich domniemych naruszeń nie można przypisać władzom pozwanej Wysokiej Układającej się Strony (por. *Naku przeciwko Litwie i Szwecji*, nr 26126/07, §§ 78-79, 8 listopada 2016 r.; *Rustamov przeciwko Rosji*, nr 11209/10, §§ 183-84, 3 lipca 2012 r.; *Djokaba Lambi Longa przeciwko Niderlandom* (dec.), nr 33917/12, §§ 68-84, ETPCz 2012 r. lub *Sotirow i Inni przeciwko Bułgarii* (dec.), nr 13999/05, 5 lipca 2011 r.). Ponadto, nawet jeśli kluczowa kwestia wstępna podniesiona w sprawie jest bezpośrednio powiązana z przedmiotem skargi, nie można utożsamiać jej z kwestią zgodności *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji, ponieważ to kryterium dopuszczalności rozumiano zawsze jako odnoszące się wyłącznie do materialnego wymiaru praw gwarantowanych na mocy Konwencji i Protokołów do niej (zob. przykładowo *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [WI], nr 56665/09, §§ 77-78, 14 września 2017 r. lub, w odniesieniu w odniesieniu do uzasadnionego zastrzeżenia podniesionego przez konkretne pozwane państwo, *Kozłowa i Smirnowa przeciwko Łotwie* (dec.), nr 57381/00, ETPCz 2001-XI).

44. Trybunał zgadza się z obiema stronami, że kluczowym zagadnieniem w niniejszej sprawie jest kwestia właściwości Trybunału w rozumieniu art. 32 Konwencji, nie zaś kwestia dopuszczalności w wąskim znaczeniu tego terminu. Istotnie, pytanie, czy Konwencja jako traktat o prawach człowieka może tworzyć prawa podstawowe dla podmiotów państwowych i zarządzanych przez państwo, wykracza poza granice mechanizmu Konwencji i dotyka ogólnej kwestii prawa międzynarodowego, szczególnie w świetle powszechnie uznanego szczególnego charakteru traktatów o prawach człowieka (zob. par. 23-25 powyżej).

3. *Konkluzja*

45. W konsekwencji Trybunał uważa, że istnieje rzeczywisty „spór dotyczący właściwości Trybunału” w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konwencji, który może być przedmiotem rozstrzygnięcia na każdym etapie postępowania. Zatem, aby móc przeanalizować kwestię o kluczowym znaczeniu dla sprawy, Trybunał nie musi uznać niniejszej skargi za dopuszczalną.

B. Czy zakres art. 33 Konwencji zezwala skarżącemu Rządowi na dochodzenie praw organizacji, która nie jest organizacją „pozarządową” w rozumieniu art. 34

1. *Argumenty Stron*

(a) **Rząd Chorwacji**

46. Pozwany Rząd ponownie podkreślił rozróżnienie, dokonane przez Trybunał, pomiędzy dwiema kategoriami skarg międzypaństwowych wnoszonych na podstawie art. 33 Konwencji: tych, które dotyczą kwestii ogólnych w celu ochrony porządku publicznego w Europie oraz tych, w których skarżące państwo skarży się na naruszenie przez inną Układającą się Stronę podstawowych praw człowieka jednej lub więcej wyraźnie zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób (*Cypr przeciwko Turcji* (słuszne zadośćuczynienie), cyt. powyżej, §§ 44-45, oraz *Gruzja przeciwko Rosji* (słuszne zadośćuczynienie) [WI], nr 13255/07, § 21, 31 stycznia 2019 r.). Zarzuty podniesione w niniejszej sprawie przez Słowenię nie mogą zostać zaliczone do tej pierwszej kategorii, ponieważ nie udowodniono, że decyzje wydane przez sądy krajowe w sprawie legitymacji czynnej banku w postępowaniu cywilnym i egzekucyjnym zagrażają europejskiemu porządkowi publicznemu w stopniu uzasadniającym przeprowadzenie postępowania międzypaństwowego. Ponadto członkostwo Chorwacji w Unii Europejskiej dowodzi, że kraj ten zharmonizował swoje sądownictwo ze standardami unijnymi. Z tego względu Rząd Chorwacji stwierdził, że niniejszą skargę można określić jedynie jako należącą do tej

drugiej kategorii spraw międzypaństwowych, „zasadniczo podobnych nie tylko do tych składanych w indywidualnym wniosku na podstawie art. 34 Konwencji, ale także do roszczeń przedstawianych w kontekście ochrony dyplomatycznej” (*Cypr przeciwko Turcji* (słuszne zadośćuczynienie), cyt. powyżej, § 45).

47. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, a także Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, pozwany Rząd podniósł, że każdy spór międzypaństwowy w ramach jakiegokolwiek istniejącego międzynarodowego lub ponadnarodowego mechanizmu ochrony praw człowieka musi być związany z naruszeniem *prima facie* praw podstawowych jednostki. Przystępując do takich mechanizmów, Układające się Państwa przyjmują zobowiązania wobec wszystkich osób znajdujących się w obrębie ich jurysdykcji, a nie w stosunku do siebie nawzajem, a zobowiązania te nie są objęte jakimkolwiek pojęciem wzajemności. Traktaty o prawach człowieka, które nie kreują jakichkolwiek praw podmiotowych dla samych Wysokich Układających się Stron i nie mają na celu ochrony ich własnych interesów, chronią jednostkę, a nie państwo.

48. W świetle powyższej zasady ogólnej pozwany Rząd argumentował, że jeżeli organizacja rządowa nie jest uprawniona do wniesienia skargi indywidualnej do Trybunału zgodnie z art. 34, to nie może zostać uznana za „ofiara” naruszenia jakiegokolwiek prawa przewidzianego Konwencją. Pozwany Rząd odrzucił możliwość interpretacji odpowiednich postanowień Konwencji w sposób, który oddzielałby istnienie praw materialnych od dostępności środka odwoławczego, tworząc w ten sposób dwie kategorie ofiar: te, których prawa mogą być chronione przez mechanizm skargi indywidualnej z art. 34, oraz te, którym przysługują te same prawa, ale które mogą być chronione jedynie w drodze postępowania międzypaństwowego na gruncie art. 33. Fakt, że art. 34 ogranicza prawo do wnoszenia skargi indywidualnej do „osób, organizacji pozarządowych lub grup jednostek”, podczas gdy materialne postanowienia Konwencji ustanawiają prawa dla „każdego”, nie może być wykorzystany jako podstawa takiego rozróżnienia. Rzeczywistym celem ograniczeń zawartych w sformułowaniu art. 34 jest ściśle określenie legitymacji procesowej przed Trybunałem. W artykule tym nie tylko wymieniono rodzaje osób, które mogą wnosić skargi, ale – wbrew art. 33 – ustanowiono wymóg, aby dana osoba posiadała status „ofiary”, uniemożliwiając tym samym *actio popularis*.

49. Zdaniem pozwanego Rządu fakt, że organizacje rządowe nie zostały wymienione w art. 34 wśród kategorii możliwych ofiar naruszeń Konwencji, wskazuje, że autorzy Konwencji nie przewidywali ochrony ich praw. Jeżeli intencją twórców Konwencji rzeczywiście było zagwarantowanie praw człowieka organizacjom rządowym, to trudno wyjaśnić, dlaczego zostały one wyłączone z zakresu art. 34.

50. Pozwany Rząd odrzucił możliwość wprowadzenia rozróżnienia między organami państwowymi sensu stricto, które byłyby wyłączone z gwarancji przewidzianych Konwencją, a innymi podmiotami stanowiącymi własność rządu i zarządzanymi przez rząd, które korzystałyby z ochrony na podstawie art. 33. W sprawach takich jak niniejsza, w których dany podmiot nie posiada wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od Państwa słoweńskiego i, technicznie rzecz biorąc, jest własnością państwowego Funduszu Sukcesyjnego, jakiegokolwiek orzeczenie o słusznym zadośćuczynieniu wydane przez Trybunał na podstawie art. 41 Konwencji nie przyniosłoby korzyści żadnemu indywidualnemu pokrzywdzonemu, lecz pozostałoby w rękach Państwa. Byłoby to sprzeczne z podstawowym celem postępowania międzypaństwowego. Jedynym faktycznym celem każdej skargi międzypaństwowej o takim charakterze jest próba ochrony interesów gospodarczych i finansowych Państwa. Przykładowo, w niniejszej sprawie ostatecznym celem Rządu Słowenii jest ułatwienie wypłat oszczędności zgodnie z wyrokiem w sprawie *Ališić i Inni przeciwko Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Serbii, Słowenii oraz Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii* ([WI], nr 60642/08, ETPCz 2014 r.). Pozwany Rząd uznał również za nielogiczne odmienne traktowanie w tym celu organizacji rządowej pozwanego Państwa i organizacji rządowej innej Układającej się Strony lub państwa trzeciego (w tym samorządów gminnych i podobnych instytucji).

51. Na zakończenie pozwany Rząd przyznał, że istnieje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym zagraniczne spółki państwowe mogą wnosić bezpośrednie odwołania do sądów Unii Europejskiej (zob. par. 26-30 powyżej). Uznał jednak, że w niniejszej sprawie fakt ten jest nieistotny, między innymi dlatego, że Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie uznał, iż nie jest związany przepisami proceduralnymi Konwencji.

52. Podsumowując, pozwany Rząd utrzymywał, że skarżący Rząd podejmuje próby przekształcenia Trybunału w platformę rozstrzygnięcia nierozwiązanego sporu międzypaństwowego, co jest sprzeczne ze znaczeniem i celem Konwencji jako traktatu o prawach człowieka. Skoro prawa i interesy osób prawnych takich jak Bank Lublański nie mogą podlegać ochronie w drodze skargi międzypaństwowej zgodnie z art. 33, nie istnieje „rzeczywisty zarzut” naruszenia praw człowieka w rozumieniu tego postanowienia, a rozpoznawanie takiej skargi wykraczałoby poza właściwość Trybunału ustanowioną na mocy Konwencji.

(b) Rząd Słowenii

53. Skarżący Rząd przyznał, że zgodnie z decyzją Trybunału w sprawie *Ljubljanska banka d.d.* (cyt. powyżej) Bank Lublański „musi, dla celów art. 34 Konwencji, zostać uznany za organizację rządową”, a zatem „nie ma legitymacji do wniesienia skargi indywidualnej do Trybunału”. [Skarżący

Rząd] oświadczył jednak, że nie oznacza to, iż [Bank Lublański] nie może korzystać z praw podstawowych zagwarantowanych na mocy Konwencji; w rzeczywistości kwestia, czy osoba prawna posiada prawa materialne chronione przez Konwencję oraz czy posiada legitymację procesową do wnoszenia skarg bezpośrednio do Trybunału, to dwie różne kwestie, których nie należy mylić ze sobą.

54. W celu uzasadnienia swojego stanowiska Rząd skarżący powołał się na trzy grupy argumentów. Po pierwsze, przywołał historię mechanizmu Konwencji: przed 1 listopada 1998 r., kiedy wszedł w życie Protokół nr 11, Komisja posiadała właściwość do rozpoznawania skarg indywidualnych wyłącznie w przypadku, gdy odpowiednie Układające się Państwo wydało formalne oświadczenie uznające jej kompetencje, co mogło uczynić na czas określony. Niemniej jednak, nawet jeśli Układająca się Strona nie złożyła takiego oświadczenia, pozostawała związana art. 1 Konwencji; osoby i podmioty prawne objęte jej właściwością korzystały z praw materialnych wynikających z Konwencji, a zatem prawa te mogły zostać naruszone przez to państwo. Z powyższego wynika, że istnienie prawa materialnego i dostępność środka odwoławczego na podstawie Konwencji to dwie całkowicie niezależne kwestie.

55. Po drugie, skarżący Rząd zwrócił uwagę Trybunału na odmienne sformułowania zawarte w art. 34 i w artykułach gwarantujących konkretne prawa podstawowe. O ile art. 34 wprowadza ograniczenie dostępności procedury skarg indywidualnych do „każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek”, pozostałe artykuły nie zostały sformułowane w sposób tak ograniczający. Przykładowo, art. 1, art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji ustanawiają prawa dla „każdego” („*toute personne*” we francuskiej wersji językowej), natomiast art. 1 Protokołu nr 1 chroni prawa majątkowe „każdej osoby fizycznej lub prawnej” („*toute personne physique ou morale*”). Gdyby twórcy Konwencji zamierzali ograniczyć korzystanie z tych praw do podmiotów ściśle pozarządowych, użyłoby sformułowania zbliżonego do brzmienia z art. 34. Skarżący Rząd nie dostrzegł powodu, dla którego podmioty będące własnością Rządu i zarządzane przez Rząd miałyby być pozbawione ochrony materialnej wynikającej z Konwencji. W konsekwencji podmioty takie – a wśród nich Bank Lublański – mogą być „ofiarami” naruszeń odpowiednich praw.

56. Skarżący Rząd uznał, że nie wszystkie takie podmioty powinny korzystać z gwarancji przewidzianych Konwencją oraz z możliwości korzystania z mechanizmu składania skarg międzypaństwowych ustanowionego na mocy art. 33. Instytucja państwowa *sensu stricto* (taka jak np. prokuratura) byłaby oczywiście wyłączona, ponieważ jest ona częścią danego państwa i w jego imieniu wykonuje władzę publiczną. Powinno to stanowić jedyne decydujące kryterium przy podejmowaniu decyzji, kiedy art. 33 mógłby mieć zastosowanie. W konsekwencji prawa materialne osoby prawnej, która nie jest ani organem, ani częścią składową

danego państwa i która nie posiada jakichkolwiek uprawnień publicznych, mogłyby być chronione poprzez odwołanie się do mechanizmu międzypaństwowego, nawet jeśli nie spełniałaby ona kryteriów organizacji „pozarządowej” w rozumieniu art. 34 ze względu na brak „wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od państwa”.

57. Po trzecie, skarżący Rząd przywołał orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym głównym *ratio legis* niedopuszczalności skarg indywidualnych wnoszonych przez organy rządowe lub przedsiębiorstwa państwowe było uniemożliwienie Układającej się Stronie występowania przed Trybunałem zarówno w charakterze strony skarżącej, jak i pozwanej (*Islamic Republic of Iran Shipping Lines przeciwko Turcji*, nr 40998/98, § 81, ETPCz 2007-V). Wzgląd ten nie znajduje jednak zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ Bank Lublański należy do innego Układającego się Państwa niż Państwo pozwane. Rząd Słowenii powołał się również na szereg wyroków Sądu Unii Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (par. 26-30 powyżej), zgodnie z którymi osoba prawna stanowiąca w całości własność zagranicznej jednostki państwowej korzysta z praw podstawowych i może domagać się ich skutecznej ochrony prawnej.

58. Skarżący Rząd zaprzeczył, jakoby wniósł skargę w celu ochrony własnych interesów finansowych. W tym względzie powołał się na ugruntowane orzecznictwo Trybunału dotyczące poszanowania ograniczenia odpowiedzialności akcjonariuszy i wyraźnego rozgraniczenia praw spółki od praw jej akcjonariuszy. Zatem nawet jeśli ochrona praw spółki publicznej przyniosłaby korzyści również Państwu będącemu jej właścicielem, to ewentualne interesy ekonomiczne pozostają bez znaczenia. Tym samym w niniejszej sprawie Słowenia nie występuje w charakterze akcjonariusza Banku Lublańskiego, lecz w charakterze Wysokiej Układającej się Strony wykonującej swoje prawo proceduralne na podstawie art. 33 Konwencji, domagającej się na arenie międzynarodowej uznania odpowiedzialności Chorwacji za naruszenie praw człowieka, a tym samym naruszenie porządku publicznego w Europie.

59. W świetle powyższego, skarżący Rząd stwierdził, że art. 33 Konwencji zezwala Trybunałowi na orzekanie w sprawach międzypaństwowych mających na celu ochronę praw podmiotów będących własnością rządu i zarządzanych przez rząd, pod warunkiem, że nie są one organami, ani częściami składowymi odpowiednich państw, nawet jeśli podmioty te nie spełniają kryteriów podmiotów „pozarządowych” na potrzeby art. 34.

2. Ocena Trybunału

60. W niniejszej sprawie Trybunał musi w pierwszej kolejności ustalić, czy może rozpoznawać skargę międzypaństwową wniesioną przez Wysoką Układającą się Stronę w celu ochrony praw i interesów osoby prawnej,

która nie jest „organizacją pozarządową” w rozumieniu art. 34 Konwencji, a zatem nie jest uprawniona do złożenia skargi indywidualnej. Odpowiednie zasady orzecznictwa dotyczące interpretacji Konwencji jako traktatu międzynarodowego można podsumować w sposób następujący (zob. *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* [WI], nr 18030/11, §§ 118-22 i 125, 8 listopada 2016 r., z dalszymi odniesieniami).

- (a) Konwencję, jako traktat międzynarodowy, należy interpretować w świetle reguł interpretacji przewidzianych w art. 31-33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (zob. par. 22 powyżej). Zgodnie z tymi przepisami Trybunał ma obowiązek ustalić zwykłe znaczenie, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.
- (b) Należy również wziąć pod uwagę fakt, że kontekstem postanowienia jest traktat mający na celu skuteczną ochronę indywidualnych praw człowieka oraz że Konwencję również należy odczytywać jako całość i interpretować w taki sposób, aby wspierać wewnętrzną spójność i harmonię pomiędzy jej poszczególnymi postanowieniami.
- (c) Przedmiot i cel Konwencji, jako instrumentu ochrony praw człowieka, wymaga, aby jej postanowienia były interpretowane i stosowane w sposób, który uczyni przyznawane na jej mocy prawa praktycznymi i skutecznymi, a nie teoretycznymi i iluzorycznymi. Ponadto zakres Konwencji, jako instrumentu ochrony praw człowieka, wykracza poza zwykłe wzajemne zobowiązania między Układającymi się Państwami.
- (d) Przy dokonywaniu interpretacji Konwencji można również odwołać się do dodatkowych środków interpretacji, w tym do *travaux préparatoires* traktatu, albo w celu potwierdzenia znaczenia ustalonego zgodnie z innymi metodami, albo w celu ustalenia znaczenia, gdy w przeciwnym razie byłoby ono niejednoznaczne, niejasne lub w sposób oczywisty absurdalne lub nieracjonalne.

61. Trybunał przypomina ponadto, że zgodnie z art. 34 Konwencji osoba prawna, „która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w niniejszej Konwencji lub jej Protokołach”, może wnieść skargę indywidualną do Trybunału, pod warunkiem, że jest „organizacją pozarządową” w rozumieniu tego przepisu. Zamysłem tej zasady jest uniemożliwienie Układającym się Stronom występowania przed Trybunałem zarówno w charakterze strony skarżącej, jak i pozwanej. Termin „organizacje rządowe” – w odróżnieniu od „organizacji pozarządowych” w rozumieniu art. 34 – obejmuje osoby prawne, które uczestniczą w wykonywaniu uprawnień rządowych lub świadczą usługi użyteczności publicznej pod nadzorem władz. Termin „organizacje rządowe” odnosi się nie tylko do centralnych organów państwa, lecz również do organów zdecentralizowanych, które wykonują „funkcje publiczne”, niezależnie od ich autonomii wobec organów

centralnych; ponadto odnosi się także do organów regionalnych i lokalnych, w tym gmin. W celu ustalenia, czy dana osoba prawna należy do jednej z dwóch powyższych kategorii, należy uwzględnić jej status prawny oraz, w odpowiednich przypadkach, prawa, jakie wynikają z tego statusu, charakter prowadzonej przez nią działalności, kontekst prowadzenia działalności oraz stopień jej niezależności od władz politycznych (zob. *Ärztokammer für Wien i Dorner przeciwko Austrii*, nr 8895/10, § 35, 16 lutego 2016 r., a także *Österreichischer Rundfunk przeciwko Austrii*, nr 35841/02, §§ 48-54, 7 grudnia 2006 r.; *Radio France i Inni przeciwko Francji* (dec.), nr 53984/00, § 26, ETPCz 2003-X; oraz *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, cyt. powyżej, §§ 78-81).

62. W odniesieniu do spółek Trybunał uznawał spółkę za „pozarządową” dla celów art. 34, jeżeli podlegała ona zasadniczo prawu spółek, nie posiadała jakichkolwiek uprawnień rządowych ani innych niż uprawnienia nadane na mocy zwykłego prawa prywatnego w ramach prowadzonej działalności, oraz podlegała jurysdykcji sądów powszechnych, nie zaś administracyjnych. Trybunał uwzględnił również fakt, że skarżąca spółka prowadziła działalność komercyjną, nie pełniła służby publicznej i nie posiadała monopolu w sektorze o charakterze konkurencyjnym (zob. *Ärztokammer für Wien i Dorner*, cyt. powyżej, § 36, z dalszymi odniesieniami).

63. Żadnego z wymienionych czynników nie można jednak uznawać za decydujący, jeżeli występuje samodzielnie; Trybunał zawsze uwzględnia wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne w ich całości. Dla przykładu, w szczególnym kontekście historycznym i prawnym niektórych Układających się Państw, Trybunał zastosował zasadniczo to samo ogólne kryterium, jakie stosuje się w kwestii odpowiedzialności państwa na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji za długi spółek państwowych, a mianowicie czy spółka posiada „wystarczającą instytucjonalną i operacyjną niezależność od państwa” (zob. *R. Kačapor i Inni przeciwko Serbii*, nr 2269/06 i 5 innych, §§ 97-99, 15 stycznia 2008 r.; *Ljubljanska banka d.d.*, cyt. powyżej, § 53 oraz *JKP Vodovod Kraljevo przeciwko Serbii* (dec.), nr 57691/09 i 19719/10, § 24, 16 października 2018 r.; por. także *Ališić i Inni*, cyt. powyżej, §§ 114-15). W tym względzie Trybunał jest zdania, że koncepcje prawne przywołane w art. 34 Konwencji należy interpretować w sposób autonomiczny i niezależny od odpowiednich koncepcji krajowych (zob. *mutatis mutandis, Vallianatos i Inni przeciwko Grecji* [WI], nr 29381/09 i 32684/09, § 47, 7 listopada 2013 r. oraz *Gorraiz Lizarraga i Inni przeciwko Hiszpanii*, nr 62543/00, § 35, ETPCz 2004-III). Zatem fakt, że skarżąca spółka została zarejestrowana zgodnie z prawem krajowym jako podmiot prawny odrębny od Państwa, nie jest decydujący dla określenia, czy ma ona charakter „pozarządowy” w rozumieniu art. 34 (zob. *Ljubljanska banka d.d.*, § 54, i *JKP Vodovod Kraljevo*, § 25, obie sprawie cyt. powyżej).

64. Przyznając, że nie wszystkie podmioty prawne powinny korzystać z gwarancji materialnych przewidzianych Konwencją oraz z możliwości odwołania się do mechanizmu składania skarg międzypaństwowych ustanowionego na mocy art. 33., skarżący Rząd zasugerował, że w odniesieniu do skarg indywidualnych i międzypaństwowych należy stosować odmienne kryteria. O ile główne kryterium pozwalające określić, czy organizacja może złożyć skargę indywidualną na podstawie art. 34 pozostałoby takie samo jak obecnie – czyli, ogólnie rzecz biorąc, „wystarczająca instytucjonalna i operacyjna niezależność od państwa” – jedynymi osobami prawnymi wyłączonymi z korzystania z mechanizmu skargi międzypaństwowej na podstawie art. 33 byłyby instytucje państwowe w wąskim znaczeniu tego słowa, stanowiące część składową danego państwa i wykonujące w jego imieniu władzę publiczną. Układające się Państwo mogłoby natomiast dochodzić praw przysługujących innym osobom prawnym niespełniającym kryteriów organizacji „pozarządowych” na gruncie art. 34 w drodze skargi międzypaństwowej (zob. par. 55 powyżej). Podejście to nie przekonuje Trybunału z trzech powodów.

65. Po pierwsze, zgodnie z ugruntowaną ogólną zasadą interpretacji Konwencji, Konwencję należy odczytywać jako całość, a jej artykuły należy interpretować w taki sposób, aby wspierać wewnętrzną spójność i harmonię między jej postanowieniami (zob. między innymi *Johnston i Inni przeciwko Irlandii*, 18 grudnia 1986 r., § 57, Seria A nr 112; *Stec i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.) [WI], nr 65731/01 i 65900/01, §§ 47-48, ETPCz 2005-X; oraz *Mihalache przeciwko Rumunii* [WI], nr 54012/10, § 92, 8 lipca 2019 r.). W opinii Trybunału wewnętrzna spójność Konwencji stanowi ważną zasadę, która ma zastosowanie względem praw materialnych zapisanych w Rozdziale I Konwencji, lecz w równym stopniu względem przepisów dotyczących właściwości, tj. w niniejszej sprawie do artykułów 1, 33 i 34.

66. Po drugie, Trybunał powinien wziąć pod uwagę szczególny charakter Konwencji jako instrumentu skutecznej ochrony praw człowieka, powszechnie uznanego w prawie międzynarodowym. Jak Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wskazał w opinii doradczej z dnia 28 maja 1951 r., szczególna logika traktatu o prawach człowieka polega na tym, że układające się państwa nie posiadają własnych interesów i nie dążą do osiągnięcia korzyści indywidualnych; mają one natomiast dążyć do obiektywnego wspólnego interesu, jakim jest ochrona praw jednostek (zob. par. 23 powyżej). Trybunał odwołuje się również do odpowiednich dokumentów przyjętych przez Międzypaństwowy Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Praw Człowieka ONZ, zgodnie z którymi „[m]ożna uznać, że poprzez zawarcie traktatów o prawach człowieka państwa podporządkowują się porządkowi prawnemu, w ramach którego dla wspólnego dobra przyjmują na siebie różne obowiązki, nie w stosunku do innych państw, lecz wobec wszystkich jednostek znajdujących się pod

ich jurysdykcją”; traktaty te „dotyczą przyznania praw jednostkom”, a „zasada wzajemności między państwami nie ma zastosowania” (zob. par. 24-25 powyżej). Ponadto sam Trybunał uznawał, że ze względu na charakter Konwencji jako taki, nawet w sprawie międzypaństwowej to zawsze jednostka, a nie Państwo, jest bezpośrednio lub pośrednio poszkodowana i głównie „pokrzywdzona” na skutek naruszenia jednego lub kilku praw zagwarantowanych Konwencją (zob. *Cypr przeciwko Turcji* (słuszne zadośćuczynienie), cyt. powyżej, § 46). Innymi słowy, podmiotami praw wynikających z Konwencji mogą być jedynie jednostki, grupy jednostek i osoby prawne, które nie są „organizacjami pozarządowymi” w rozumieniu art. 34, lecz nie Układające się Państwo ani żadna osoba prawna, którą należy traktować jako organizację rządową (zob. par. 61-62 powyżej). Twierdzenie przeciwne byłoby sprzeczne z podstawowym celem leżącym u podstaw Konwencji, wyrażonym zarówno w jej art. 1, jak i w preambule.

67. Po trzecie, powracając do kwestii szczególnego celu art. 33 Konwencji, Trybunał przypomina, że istnieją dwie podstawowe kategorie skarg międzypaństwowych: skargi dotyczące kwestii ogólnych służące ochronie porządku publicznego w Europie oraz skargi, w których skarżące państwo podnosi zarzut naruszenia przez inną Układającą się Stronę podstawowych praw człowieka jednej lub więcej wyraźnie zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób; te ostatnie są zasadniczo zbliżone zarówno do skarg indywidualnych składanych na podstawie art. 34, jak i do skarg składanych w kontekście ochrony dyplomatycznej (*Cypr przeciwko Turcji* (słuszne zadośćuczynienie), cyt. powyżej, §§ 43-45). Trybunał zgadza się z pozwanym Rządem, że niniejsza skarga, mająca na celu ochronę interesów jednego konkretnego podmiotu prawnego w czterdziestu ośmiu precyzyjnie określonych postępowaniach prawnych i dochodzenie w jego imieniu słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41 Konwencji, należy do tej drugiej, a nie do pierwszej kategorii spraw międzypaństwowych. Trybunał nie uważa jednak, aby w kontekście niniejszej skargi rozróżnienie to miało charakter decydujący; w każdym razie, jak już stwierdził, to jednostka, a nie państwo, jest bezpośrednio lub pośrednio poszkodowana i zasadniczo „pokrzywdzona” na skutek naruszenia praw zagwarantowanych Konwencją (zob. par. 66 powyżej). Dlatego też, jeżeli w sprawie międzypaństwowej przyznawane jest słuszne zadośćuczynienie, powinno ono zawsze przynosić korzyść poszczególnym ofiarom, a nie państwu (zob. *Cypr przeciwko Turcji* (słuszne zadośćuczynienie), cyt. powyżej, § 46). Gdyby jednak Trybunał stwierdził naruszenie jednego lub kilku praw wynikających z Konwencji w sprawie wniesionej przez państwo na podstawie art. 33 w imieniu podmiotu nieposiadającego wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od tego państwa i zasądziłby kwotę pieniężną tytułem

słusznego zadośćuczynienia, wówczas ostatecznym beneficjentem wyroku Trybunału byłoby to właśnie państwo i nikt inny.

68. W swoich uwagach skarżący Rząd powołał się na wyrok w sprawie *Islamic Republic of Iran Shipping Lines* (cyt. powyżej), w którym Trybunał uznał *locus standi* irańskiej spółki państwowej pomimo jej statusu publicznoprawnego. W tym względzie Trybunał orzekł już, że terminu „organizacja pozarządowa” zawartego w art. 34 Konwencji nie można interpretować w taki sposób, aby wykluczyć jedynie te organizacje „rządowe”, które można uznać za część pozwanego Państwa lub pozostające pod jego ścisłą kontrolą. Dla celów art. 34 termin „organizacje rządowe” obejmuje osoby prawne, które uczestniczą w wykonywaniu uprawnień rządowych lub świadczą usługi użyteczności publicznej pod nadzorem władz. W celu ustalenia, czy dana osoba prawna należy do tej kategorii, należy uwzględnić jej status prawny oraz, w odpowiednich przypadkach, prawa, jakie wynikają z tego statusu, charakter prowadzonej przez nią działalności, kontekst prowadzenia działalności oraz stopień jej niezależności od władz politycznych (*ibid.*, § 79). Z drugiej strony, wyłączenie to ma zastosowanie nawet wówczas, gdy skargę wnosi podmiot „rządowy” państwa niebędącego stroną Konwencji (*ibid.*, § 81, oraz zob. *Ljubljanska banka d.d.*, cyt. powyżej, § 55). W sprawie *Islamic Republic of Iran Shipping Lines* (cyt. powyżej, §§ 78-82) Trybunał uznał interes prawny skarżącej spółki po ustaleniu, że jest ona wystarczająco niezależna, aby – zgodnie z kryteriami określonymi w orzecznictwie Trybunału i niezależnie od jej przynależności państwowej – uznać ją organizację „pozarządową” dla celów art. 34. Powyższy wyrok wpisuje się zatem w ogólną logikę wewnątrznie spójnej i jednolitej interpretacji postanowień Konwencji.

69. W odniesieniu do powoływania się przez skarżący Rząd na wyroki Trybunału i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. par. 26-30 i 57 powyżej), Trybunał zauważa, że warunki dopuszczalności różnych skarg przed Trybunałem mogą różnić się od tych, które mają zastosowanie przed sądami Unii Europejskiej. Z tego względu Trybunał nie sądzi, aby wspomniane wyroki mogły, jako takie, mieć rozstrzygające znaczenie dla interpretacji art. 34 Konwencji. W tym względzie Trybunał zauważa, że w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie *Bank Mellat przeciwko Radzie* (zob. par. 26 powyżej) Sąd Unii Europejskiej uznał, że „art. 34 [Konwencji] jest przepisem proceduralnym, który nie ma zastosowania do postępowań przed sądami Unii Europejskiej”).

3. Konkluzja

70. W świetle powyższego Trybunał uznaje, że artykuł 33 Konwencji nie zezwala skarżącemu Rządowi na dochodzenie praw osoby prawnej, która nie jest „organizacją pozarządową”, a zatem nie byłaby uprawniona do wniesienia skargi indywidualnej na podstawie artykułu 34.

C. Czy Trybunał może rozpoznawać niniejszą skargę na podstawie artykułu 33 Konwencji

1. Argumenty Stron

(a) Rząd Chorwacji

71. Jako że sprawa *Ljubljanska banka d.d.*, cyt. powyżej, dotyczyła jednego indywidualnego przypadku domniemyanych naruszeń spośród tych, których dotyczy niniejsza skarga, pozwany Rząd argumentował, że druga strona próbowała po prostu obejść decyzję Trybunału o niedopuszczalności, przejmując te same skargi i próbując je ponownie złożyć w ramach procedury międzypaństwowej, co stoi w sprzeczności z podstawowym celem tej procedury i Konwencji jako całości.

72. W tym względzie pozwany Rząd po raz kolejny stwierdził, że w sprawie *Ljubljanska banka d.d.* Trybunał stanowczo i jednoznacznie ustalił, że ze względu na brak wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od państwa słoweńskiego Bank Lublański nie jest „organizacją pozarządową” w rozumieniu art. 34 Konwencji. Pozwany Rząd uzasadnił tę konkluzję, podkreślając, że podmiot ten nie jest z natury swej „pозarządowy”: nie jest to podmiot handlowy, lecz zwykły podmiot zajmujący się roszczeniami, którego jedynym celem jest odzyskiwanie długów; nie ma on klientów ani aktywnych akcjonariuszy innych niż Państwo; podlega kontroli przez Fundusz Sukcesyjny, będący agencją Rządu Słowenii. Pozwany Rząd stwierdził, że okoliczności te wskazują, iż Słowenia próbuje chronić własne interesy gospodarcze i finansowe, a nie indywidualne prawa człowieka gwarantowane przez Konwencję, a zatem niniejsza skarga jest niezgodna z art. 33.

(b) Rząd Słowenii

73. Skarżący Rząd twierdził, że decyzji o niedopuszczalności w sprawie *Ljubljanska banka d.d.* nie można rozumieć jako odmowy uznania statusu „ofiary” Banku Lublańskiego. Prawdą jest, że w sprawie *Ljubljanska banka d.d.* Trybunał uznał, że podmiot ten „musi, dla celów art. 34 Konwencji, zostać uznany za organizację rządową” (*ibid.*, § 54). Trybunał nie ocenił jednak statusu [Banku Lublańskiego] dla celów jakiegokolwiek innego postanowienia Konwencji, a szczególnie art. 33. Wspomnianą decyzję należy zatem interpretować ściśle i w żaden sposób nie przesądza ona o dopuszczalności niniejszej skargi międzypaństwowej. Nie należy również porównywać niniejszej sprawy ze sprawą *Ališić i Inni* (cyt. powyżej), która dotyczyła przede wszystkim odpowiedzialności Słowenii (i kilku innych państw) na mocy prawa międzynarodowego, a nie stopnia i charakteru autonomii Banku Lublańskiego.

74. W każdym razie, zdaniem skarżącego Rządu, sam fakt, że państwo jest właścicielem przedsiębiorstwa, nie utożsamia tego ostatniego z tym

państwem. Trybunał sam uznał, iż mimo że „nie posiadał wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od państwa”, Bank Lublański stanowił jednak „odrębny podmiot prawny” (ibid., § 54). Bank Lublański, którego jedynym zadaniem było zarządzanie własnymi aktywami i pasywami, nigdy nie funkcjonował jako część składowa Państwa słoweńskiego i nigdy nie wykonywał żadnych funkcji publicznych ani władzy państwowej – nawet po tym, jak Państwo to stało się jego jedynym akcjonariuszem. Nie mógł podejmować jakichkolwiek działań wiążących dla osób trzecich. Pozostawał odrębnym podmiotem prawnym, zarządzanym zgodnie ze słoweńską ustawą o spółkach, a państwo wykonywało jedynie typowe prawa i obowiązki akcjonariusza spółki akcyjnej. Fundusz Sukcesyjny wykonywał swoje prawa na walnym zgromadzeniu zgodnie ze zwykłym prawem spółek, lecz obowiązywał go zakaz wywierania jakiegokolwiek wpływu na zarządzanie bankiem. Wreszcie, decyzje podejmowane przez Bank Lublański nie podlegały sądom administracyjnym. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Bank Lublański był wystarczająco niezależny od państwa słoweńskiego, aby państwo mogło dochodzić jego praw za pośrednictwem mechanizmu ustanowionego w art. 33 Konwencji.

75. Ponadto skarżący Rząd zauważył, że wszystkie 48 spraw, których dotyczy niniejsza skarga, odnosiło się do zadłużenia spółek chorwackich powstałego na skutek różnych transakcji zawieranych z Bankiem w czasie, gdy nie był on własnością państwa. Gdyby Trybunał przyjął sztywne podejście i odmówił Bankowi Lublańskiemu *locus standi* na gruncie Konwencji, oznaczałoby to, że wiele banków, które stały się własnością państwa po kryzysie finansowym, a następnie zostały ponownie sprywatyzowane, utraciłoby i nabyło prawa materialne na gruncie Konwencji w zależności od tego, kto w danym czasie był ich właścicielem.

2. Ocena Trybunału

76. Trybunał ustalił, że istnieje bezpośrednia, systemowa korelacja między art. 33 i 34 Konwencji w tym sensie, że organizacja, która nie jest organizacją „pozarządową” w rozumieniu art. 34, nie może korzystać z mechanizmu dochodzenia ochrony jej praw przez Rząd na mocy art. 33 (zob. par. 70 powyżej). W odniesieniu do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał przypomina ustalenia zawarte w wyroku w sprawie *Ališić i Inni* (cyt. powyżej):

„114. Po ustaleniu, że Bank Lublański Oddział w Lublanie i Investbanka były i nadal są odpowiedzialne za „dawne” oszczędności w walutach obcych w swoich oddziałach w Bośni i Hercegowinie, należy zbadać, jak uczyniła to Izba, czy Słowenia i Serbia były odpowiedzialne za niespłacenie przez te banki długu wobec skarżących. W tym względzie Trybunał przypomina, że państwo może odpowiadać za długi spółki państwowej, nawet jeśli spółka ta jest odrębnym podmiotem prawnym, pod warunkiem, że nie posiada ona wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej

niezależności od państwa, aby zwolnić to ostatnie z odpowiedzialności na mocy Konwencji (...). Kluczowe kryteria zastosowane w wyżej wymienionych przypadkach w celu ustalenia, czy państwo jest rzeczywiście odpowiedzialne za takie długi, są następujące: status prawny spółki (na mocy prawa publicznego lub prywatnego); charakter jej działalności (funkcja publiczna lub zwykła działalność gospodarcza); kontekst jej działania (taki jak monopol lub silnie regulowana działalność gospodarcza); jej niezależność instytucjonalna (zakres własności państwowej); oraz niezależność operacyjna (zakres nadzoru i kontroli państwa).

115. Dodatkowymi czynnikami, które należy wziąć pod uwagę, jest to, czy państwo ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za trudności finansowe spółki, czy wykorzystało fundusze korporacyjne na szkodę spółki i jej udziałowców, czy nie dopuściło się naruszenia zasady ceny rynkowej w relacjach ze spółką lub czy w inny sposób dopuściło się nadużycia formy korporacyjnej (...). Wreszcie, w odniesieniu do spółek objętych reżimem własności społecznej, który był szeroko stosowany w SFRJ i nadal jest stosowany w Serbii, Trybunał orzekł, że generalnie nie posiadają one „wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od państwa”, aby zwolnić to ostatnie z odpowiedzialności na podstawie Konwencji (zob. między innymi *R. Kačapor i Inni*, cyt. powyżej, §§ 96-99, oraz *Zastava It Turs przeciwko Serbii* (dec.), nr 24922/12, §§ 19-23, 9 kwietnia 2013 r.).

116. (...) [T]rybunał odnotowuje, że Bank Lublański Oddział w Lublanie jest własnością państwową Słowenii i jest kontrolowany przez słoweńską agencję rządową – Fundusz Sukcesyjny (...). Ponadto istotne jest, że na mocy zmiany ustawy konstytucyjnej z 1991 r. Słowenia przeniosła większość aktywów tego banku do nowego banku, ze szkodą dla banku i jego interesariuszy (...). Państwo rozporządzało aktywami Banku Lublańskiego Oddział w Lublanie według własnego uznania (...) Wielka Izba zgadza się zatem i popiera ustalenie Izby, że istnieją wystarczające podstawy, aby uznać odpowiedzialność Słowenii za dług Banku Lublańskiego Oddział w Lublanie wobec pani Ališić i pana Sadžaka. (...)”

77. W sprawie *Ljubljanska banka d.d.* (cyt. powyżej) Trybunał powołał się na powyższe ustalenia jako podstawę dla następujących konkluzji:

„53. Chociaż ustalenia te zostały poczynione w kontekście odpowiedzialności państwa na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji za długi spółek państwowych, Trybunał uznał już, że ustalenia poczynione w takim kontekście mają zastosowanie z równą mocą w kontekście rozstrzygania, czy spółka (państwowa) może zostać uznana za „organizację pozarządową” w rozumieniu art. 34 Konwencji (por. *Zastava It Turs*, cyt. powyżej, §§ 21-23, oraz *R. Kačapor i Inni* [cyt. powyżej], §§ 97-99 (...)).

54. Trybunał uznaje zatem, że mimo iż skarżący bank jest odrębnym podmiotem prawnym, nie posiada on wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od Państwa i musi, dla celów art. 34 Konwencji, zostać uznany za organizację rządową (...). Nie posiada on zatem legitymacji do wniesienia skargi indywidualnej do Trybunału.”

78. W świetle uwag stron i całości zgromadzonego materiału Trybunał nie widzi podstaw do odstąpienia od tych ustaleń. Przypomina, że w celu ustalenia, czy dana osoba prawna jest podmiotem „rządowym” czy „polarządowym”, należy uwzględnić jej status prawny oraz, w odpowiednich przypadkach, prawa, jakie wynikają z tego statusu, charakter prowadzonej przez nią działalności, kontekst prowadzenia działalności oraz

stopień jej niezależności od władz politycznych (zob. *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, cyt. powyżej, § 79). W świetle tych kryteriów Trybunał ponownie stwierdza, że nawet jeżeli Bank Lublański jest odrębnym podmiotem prawnym, który nie uczestniczy w wykonywaniu kompetencji rządowych, jest on własnością Państwa słoweńskiego, które rozporządzało jego aktywami według własnego uznania, i podlega kontroli przez słoweńską agencję rządową, tj. Fundusz Sukcesyjny. Niezależnie od faktu, że według skarżącego Rządu [Bank Lublański] jest zorganizowany jako spółka akcyjna, podlega prawu spółek i nie podlega jurysdykcji sądów administracyjnych (zob. par. 74 powyżej), skarżący Rząd nie zakwestionował twierdzenia pozwanego Rządu, że Bank Lublański nie ma klientów ani aktywnych akcjonariuszy innych niż Państwo (zob. par. 72 powyżej). Ponadto, w sprawie *Ališić i Inni* (cyt. powyżej) Trybunał uznał, że państwo słoweńskie odpowiada za zadłużenie odpowiedniego lokalnego oddziału Banku Lublańskiego wobec dwóch skarżących (*ibid.*, § 116). Mimo że ustalenia te zostały poczynione w kontekście odpowiedzialności państwa na podstawie art. 1 Protokołu nr 1, Trybunał uznał, że jest to ważne kryterium w kontekście rozstrzygania, czy osoba prawna może zostać uznana za „pozarządową”. Z uwagi na okoliczności Trybunał uznaje zatem, że Bank Lublański nie posiada wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od Państwa i nie może zostać uznany za „organizację pozarządową” w rozumieniu art. 34.

3. Konkluzja

79. Trybunał stwierdza ponownie, że Bank Lublański nie jest „organizacją pozarządową” w rozumieniu art. 34 Konwencji i jako taki nie posiada legitymacji do wniesienia skargi indywidualnej. W związku z tym art. 33 nie uprawnia Trybunału do rozpoznania skargi międzypaństwowej obejmującej zarzut naruszenia jakiegokolwiek prawa przewidzianego Konwencją w odniesieniu do tej osoby prawnej. Trybunał nie jest zatem właściwy do rozpoznania niniejszej sprawy.

II. POZOSTAŁE ZASTRZEŻENIA WSTĘPNE

80. Pozwany Rząd podniósł dwa dalsze zastrzeżenia wstępne, wskazując na niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych oraz niedotrzymanie terminu sześciu miesięcy, wbrew wymogom art. 35 ust. 1 Konwencji. W świetle konkluzji przedstawionej przez Trybunał w par. 79, Trybunał uznaje, iż nie ma potrzeby odrębnego badania tych zastrzeżeń.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ, WIĘKSZOŚCIĄ
GŁOSÓW,

Uznaje, iż nie jest właściwy do rozpoznania niniejszej sprawy.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim i obwieszczono na piśmie w dniu 16 grudnia 2020 r.

Johan Callewaert
Zastępca Kanclerza

Robert Spano
Przewodniczący