

Niezapewnienie przez władze miejskie ochrony kobiecie, która została zaatakowana przez bezpańskie psy i w rezultacie stała się niepełnosprawna

Georgel i Georgeta Stoicescu przeciwko Rumunii (orzeczenie – 26 lipca 2011r., Izba (Sekcja III), skarga nr 9718/03)

Georgeta Stoicescu mieszkała w Bukareszcie. Po wniesieniu skargi, w grudniu 2007r., zmarła a sprawę przed Trybunałem kontynuował jej mąż Georgel. 24 października 2000r. - miała w owym czasie 71 lat - została zaatakowana przed swoim domem w dzielnicy Pajura w Bukareszcie przez sforę około siedmiu bezpańskich psów.

W owym czasie liczba bezpańskich psów w miastach rumuńskich stała się tak wielka, że zaczęła stanowić problem zdrowia publicznego i bezpieczeństwa. Media międzynarodowe pisały o tym już od połowy lat 90. W 2000r. żyło w Bukareszcie ok. 200 tys. takich psów.

W rezultacie tego ataku pani Stoicescu doznała wielu poważnych obrażeń. Musiała spędzić cztery dni w szpitalu, po czym przypisano jej leczenie, ale nie miała go z czego opłacić. Żyła wraz z mężem z niewielkiej emerytury. Zaczęła cierpieć na zaniki pamięci, bóle w różnych częściach ciała, trudności z chodzeniem. Żyła poza tym w ciągłym strachu i nigdy nie opuszczała domu z obawy przed kolejnym atakiem. Do 2003r. przestała się zupełnie poruszać. Jej zdrowie systematycznie się pogarszało do tego stopnia, że w czerwcu 2003r. została uznana za inwalidkę i otrzymała bezpłatną opiekę medyczną. W styczniu 2001r. wniosła powództwo o odszkodowanie. Na pierwszej rozprawie sąd stwierdził, iż nie został uiszczony wymagany wpis (równowartość 250 euro – czterokrotnej wysokości miesięcznego przychodu rodziny). Wpłaciła jedynie równowartość 20 euro pożyczając tę kwotę od różnych znajomych. 6 marca 2001r. sąd odrzucił pozew z powodu braku pełnej kwoty wpisu.

W marcu 2001r. prezydent Bukaresztu ogłosił, że bezpańskie psy będą usypiane. Stwierdził, że w 2000r. z powodu ich ataków 22 tys. osób potrzebowało opieki medycznej. Od początku 2001r. odnotowano ponad 6 tys. takich ataków. Najbardziej na nie narażone były dzieci i osoby w podeszłym wieku. 19 kwietnia 2001r. Rada Miejska Bukaresztu wydała decyzję a rząd przyjął dekret, które przewidywały, że bezpańskie psy będą łapano, kastrowane albo usypiane.

Sąd Okręgowy w Bukareszcie, który rozpatrywał odwołanie skarżącej w czerwcu 2001r. orzekł, że Urząd Kontroli Zwierząt (ACA) nie podjął wszystkich koniecznych działań w celu ochrony społeczeństwa a atak psów zagrażał życiu i zdrowiu pani Stoicescu powodując cierpienia fizyczne i psychiczne. Zasądził od Urzędu Prezydenta Bukaresztu odszkodowanie za szkody niematerialne w wysokości odpowiadającej ok. 400 euro, co stanowiło 10 proc. żądanej kwoty. Władze miejskie odwołały się twierdząc, że nie miały zdolności do występowania w tej sprawie jako pozwany, ponieważ ACA była podporządkowana Radzie Miejskiej a nie Urzędowi Prezydenta Bukaresztu.

28 czerwca 2002r. skarżąca wniosła kolejny pozew cywilny domagając się od ACA i Rady Miejskiej Bukaresztu równowartości ok. 2 tys. euro. Został on jednak oddalony. Odwoływała się, ale bez powodzenia.

Problem bezpieczeństwa psów w Rumunii nadal istnieje. Tylko w pierwszych sześciu miesiącach 2009 r. w Bukareszcie zostało przez zaatakowanych ponad 9 tys. osób, w tym 1678 dzieci. Według raportu ACA 38 proc. psów złapanych na ulicach miasta w pierwszej połowie 2009r. było zakażonych chorobą zwaną leptospiroza. Według szacunków władz w kwietniu 2010r. w Bukareszcie żyło 40 – 100 tys. bezpańskich psów.

W skardze do Trybunału pani Stoicescu zarzuciła, że została zaatakowana przez bezpańskie psy, bo władze miejskie Bukaresztu nie podjęły odpowiednich środków ich kontroli (art.8 Konwencji). Z powołaniem się na art.6 ust.1 zarzuciła, że oddalono jej dwa pozwy cywilne o odszkodowanie.

Trybunał przypomniał, że art.8 dotyczy głównie ochrony przed arbitralną ingerencją władz publicznych, ale nie ogranicza się do żądania od władz powstrzymywania się przed taką ingerencją. Może również rodzić pewne obowiązki pozytywne wymagane w celu zapewnienia skutecznego poszanowania zagwarantowanych w nim praw. Mogą one wiązać się z przyjęciem środków mających zapewnić poszanowanie życia prywatnego nawet w stosunkach między jednostkami. Poza tym, już wcześniej w rozmaitych kontekstach potwierdził, że pojęcie “życie prywatne” obejmuje integralność fizyczną i psychiczną a państwo ma pozytywny obowiązek zapobiegania jej naruszeniom przez inne osoby, w sytuacji gdy władze o nich wiedziały albo powinny były wiedzieć. Trybunał stwierdził również, że państwo ma pozytywny obowiązek zapewnienia poszanowania ludzkiej godności i jakości życia w niektórych jego aspektach.

W swoim ostatnio wydanym orzeczeniu w sprawie *A.B. i C. v. Irlandia* (Wielka Izba, z 16 grudnia 2010r.) potwierdził następujące zasady dotyczące pojęcia “obowiązki pozytywne”:

„Zasady mające zastosowanie przy ustalaniu pozytywnych i negatywnych obowiązków państwa na podstawie Konwencji są podobne. W obu przypadkach należy zwracać uwagę na potrzebę zachowania właściwej równowagi konkurujących ze sobą interesów jednostki i społeczności jako całości, przy czym pewne znaczenie mają cele wymienione w ust.2 art.8.

Pojęcie “poszanowanie” nie jest wyraźnie zdefiniowane zwłaszcza w przypadku obowiązków pozytywnych: ze względu na różnorodność stosowanych praktyk i sytuacji w państwach Konwencji wymagania mieszczące się w tym pojęciu znacznie się różnią w zależności od konkretnego przypadku. Przy ustalaniu treści pozytywnych obowiązków

państw pewne czynniki uważa się jednak za istotne. Niektóre dotyczą skarżącego: znaczenie jego wchodzącego w grę interesu oraz czy chodzi tu o „fundamentalne wartości” lub „istotne aspekty” życia prywatnego; wpływ na skarżącego rozejścia się rzeczywistości społecznej i prawa, spójność praktyk administracyjnych i prawnych w systemie krajowym. Inne dotyczą państwa: czy rzekomy obowiązek jest wąski i zdefiniowany czy też szeroki i nieokreślony; rozmiar ciężarów dla państwa wynikających z tego obowiązku”.

Obowiązek podjęcia odpowiednich środków należy interpretować w sposób, który nie nakłada na władze niemożliwego do udźwignięcia albo nieproporcjonalnego ciężaru. Zdaniem Trybunału nie każde zgłaszane ryzyko dla integralności fizycznej oznacza na podstawie Konwencji wymaganie od władz, aby podjęły działania operacyjne mające zapobiec jego zmaterializowaniu się. Należy przekonująco ustalić, że w owym czasie władze wiedziały lub powinny były wiedzieć o rzeczywistym i bezpośrednim ryzyku dla życia albo integralności fizycznej danej osoby i nie podjęły w celu jego uchylenia działań w granicach swoich uprawnień, których można było od nich rozsądnie oczekiwać.

Wreszcie, Trybunał stwierdził, że gdy naruszenie prawa do życia lub integralności fizycznej nie jest zamierzone, obowiązek pozytywny utworzenia “skutecznego systemu sądowego” nie musi oznaczać wszczynania w każdym przypadku postępowania karnego i może być spełniony, jeśli pokrzywdzony ma dostęp do środków cywilnych, administracyjnych lub nawet dyscyplinarnych.

Skarżąca została zaatakowana przez sforę około siedmiu bezpańskich psów w dzielnicy mieszkaniowej w Bukareszcie i niewątpliwie wskutek tego ataku i jego konsekwencji doznała poważnych cierpień fizycznych i psychicznych. Trybunał zauważył, że problem bezpańskich psów - regularnie poruszany w mediach po 1989 r. - dramatycznie zaostrzył się i stał się kwestią zdrowia publicznego i bezpieczeństwa. Wiele osób zostało przez nie zaatakowanych i zranionych. Należało więc rozważyć, czy fakty tej sprawy wskazywały, iż władze nie zapewniły ochrony integralności fizycznej i psychicznej skarżącej z naruszeniem art.8 Konwencji.

Władze posiadały obszerne i szczegółowe informacje w szczególności o dużej liczbie bezpańskich psów w Bukareszcie i zagrożeniu z ich strony dla integralności fizycznej i zdrowia ludności. W związku z tym Trybunał zauważył, że w 2001 r., po zdarzeniu, którego dotyczyła ta sprawa, władze przyznały, że sytuacja jest szczególna i w kwietniu zostały przyjęte regulacje przewidujące ich łapanie, kastrowanie lub usypianie.

Trybunał przyznał, że nawet wcześniej istniały w Rumunii przepisy stanowiące podstawę prawną tworzenia struktur mających kontrolować bezpańskie psy. Były one wielokrotnie zmieniane, chodziło głównie o organizację i nadzór nad strukturami odpowiedzialnymi za kontrolę populacji bezpańskich psów i sposób postępowania z nimi po ich złapaniu.

Mimo istnienia tych regulacji sytuacja była nadal krytyczna. Trybunał zgodził się z rządem, że odpowiedzialność za ogólną sytuację bezpańskich psów w Rumunii ponosiło również społeczeństwo.

Zadanie Trybunału nie polega na zastępowaniu właściwych władz w ustalaniu najlepszej wymaganej polityki rozwiązywania takich problemów zdrowia publicznego i bezpieczeństwa jak bezpańskie psy w Rumunii. Przyznał, że nie można nakładać na władze niemożliwego lub nieproporcjonalnego ciężaru bez uwzględnienia w szczególności wymaganych od nich wyborów operacyjnych w sferze priorytetów i środków. Wynika to z szerokiej swobody, z jakiej korzystają państwa w trudnych dziedzinach takich, jak ta.

Przy ocenie zgodności z art.8 Trybunał musiał zbadać całość interesów wchodzących w grę pamiętając, że Konwencja ma chronić prawa praktyczne i skuteczne. Dotyczy to również przypadków, w których ogólny problem społeczny staje się tak poważny, że oznacza poważne i konkretne fizyczne zagrożenie ludności.

Trybunał musi również wyjść poza znamiona zewnętrzne i badać rzeczywistą sytuację będącą przedmiotem zarzutu. Ocena ta może również obejmować zachowanie stron, w tym środki podjęte przez państwo i ich implementację. W sytuacji, gdy wchodzi w grę kwestia interesu ogólnego, która staje się na tyle poważna, że oznacza problem zdrowia publicznego, do władz publicznych należy podjęcie we właściwym czasie odpowiednich i spójnych działań. Trybunał zgodził się, że w przypadku właściwych w takich przypadkach środków i działań nie istnieje obowiązek rezultatu, ale ich podejmowania.

W tym kontekście Trybunał zauważył, że Sąd Okręgowy w Bukareszcie w czerwcu 2001r. stwierdził, że ACA nie podjęła wszystkich koniecznych działań w celu usunięcia zagrożenia życia ludności oraz zachowania ich zdrowia i integralności fizycznej a atak na skarżącą naraził na niebezpieczeństwo jej życie i zdrowie powodując cierpienie fizyczne i psychiczne i uniemożliwił jej dalsze normalne życie z obawy o kolejny podobny atak. Wyrok ten został jednak uchylony ze względów proceduralnych, a dalsze próby skarżącej doprowadzenia do właściwego naprawienia naruszenia nie powiodły się.

Poza tym, Trybunał zauważył, iż poza stwierdzeniem, że społeczeństwo jako takie powinno poczuć się odpowiedzialnym za obecną sytuację bezpańskich psów w Rumunii, rząd nie przedstawił niczego, co wskazywałoby na konkretne działania władz w okresie, w którym doszło do incydentu, aby we właściwy sposób wprowadzić w życie istniejące w tej materii regulacje prawne. Nie wskazały one również, czy istniejące w owym czasie lub przyjęte później regulacje lub praktyki mogły zapewnić odpowiednią reakcję w sprawach ofiar ataków bezpańskich psów. Opisana sytuacja – jak się wydaje - nadal się utrzymuje.

Z tych względów Trybunał uznał, że w szczególnych okolicznościach tej sprawy władze nie podjęły wystarczających środków w reakcji na problem bezpieczeństwa psów. Okoliczność ta, w połączeniu z brakiem odpowiedniej reakcji w związku z doznanymi przez skarżącą obrażeniami, oznaczała niewypełnienie przez państwo jego pozytywnych obowiązków na podstawie art.8 Konwencji w zakresie poszanowania jej życia prywatnego. Tak więc doszło do naruszenia tego przepisu (sześć do jednego).

W związku z zarzutem, że przez odrzucenie obu jej pozwów cywilnych przeciwko władzom Bukaresztu z powodu nieuiszczenia wymaganego wpisu sądy naruszyły jej prawo do rzetelnego procesu sądowego Trybunał stwierdził, że wysokość wpisu sądowego rozpatrywana w świetle okoliczności konkretnej sprawy, w tym zdolności skarżącego do jego uiszczenia i fazy postępowania, w której ograniczenie to zostało wprowadzone, ma znaczenie przy ocenie możliwości korzystania przez daną osobę z prawa dostępu do sądu i tego, czy ze względu na wysokość wpisu nie została zakwestionowana sama istota prawa dostępu do sądu.

Poza tym Trybunał uważał, że wysokie koszty sądowe nie usprawiedliwione sytuacją finansową skarżącego ale ustalone jako ustawowy procent od kwoty roszczenia w danym postępowaniu, są nadmierne i dotyczą istoty prawa dostępu do sądu. Poza tym w sytuacji, gdy instytucja publiczna jest odpowiedzialna za szkody, tym bardziej ważny jest obowiązek państwa ułatwienia ustalenia właściwego pozwanego.

Teoretycznie prawo rumuńskie dawało skarżącej możliwość wszczęcia postępowania sądowego o odszkodowanie. Skorzystała z tej możliwości twierdząc, że administracja ponosiła odpowiedzialność za atak psów, którego padła ofiarą.

Mimo swego ubóstwa - aby jej sprawa mogła być rozpatrzona – musiała uiścić wpis. Ze względu na to, że jego wysokość ustala się jako procent od żądanej kwoty, musiała ograniczyć przed sądem swoje roszczenia. Poza tym, chociaż Sąd Rejonowy w Bukareszcie orzekł 19 stycznia 2001r. o zwolnieniu jej od tego wpisu, wpłacone wcześniej pieniądze nigdy nie zostały jej zwrócone.

Trybunał odnotował poza tym, że nawet po częściowym poradzeniu sobie z przeszkodą w postaci wpisu sądowego skarżąca nie doczekała się ostatecznego merytorycznego orzeczenia, bo jej jej pozew był systematycznie odrzucany bez zbadania z tego powodu, że nie wymieniła w nim konkretnego organu władz lokalnych nadzorującego ciało odpowiedzialne za bezpieczeństwo psów.

Dostęp do środków prawnych krajowych ograniczający się tylko do usłyszenia o odrzuceniu pozwu ze względu na brak zdolności sądowej pozwanych organów może rodzić problem na tle art.6 ust.1. Ustawodawstwo krajowe i jego interpretacja przez sądy muszą zapewnić jednostce “prawo do sądu” biorąc pod uwagę zasadę rządów prawa w demokratycznym społeczeństwie. Aby było ono skuteczne jednostka musi mieć wyraźną, praktyczną możliwość kwestionowania aktu będącego ingerencją w jej prawa.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że skarżąca mogła być rozsądnie przekonana, że Biuro Prezydenta Bukaresztu mogło występować jako pozwany w sprawach dotyczących działalności ACA i jej odpowiedzialności. W tym kontekście nałożenie na nią obowiązku ustalenia organu, przeciwko któremu powinna wnieść swój pozew, było wymaganie nieproporcjonalnym, nie zachowującym właściwej równowagi między interesem publicznym i jej prawami.

W rezultacie nie miała ona wyraźnej praktycznej możliwości domagania się przed sądem odszkodowania za ataki, których stała się ofiarą, a więc skutecznego prawa dostępu do sądu. W rezultacie nastąpiło naruszenie art.6 ust.1 Konwencji (jednogłośnie).

Rumunia musi zapłacić 9 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić poniesione koszty i wydatki.

Uwagi:

Kolejna sprawa dotycząca tzw. pozytywnych obowiązków państwa, tym razem na tle kwestii braku właściwej ochrony integralności fizycznej i psychicznej jednostki w sytuacji panującego na ulicach miasta poważnego zagrożenia przez sfory bezpańskich psów. Atak, o którym tu mowa był jednym z tysięcy podobnych, do jakich dochodzi w Rumunii od wielu lat. Lekceważenie tego problemu, brak inicjatywy i skutecznych środków zaradczych pozwalających ograniczyć to zagrożenie do minimum, doprowadziło w oczach Trybunału do naruszenia art.8 Konwencji.