

Kwestia sposobu obliczania terminu 6 miesięcy do złożenia skargi w sytuacji, gdy jego data końcowa przypada na dzień wolny od pracy

Sabri Güneş przeciwko Turcji (orzeczenie – 29 czerwca 2012r., Wielka Izba, skarga nr 27396/06 – po przyjęciu do rozpatrzenia na wniosek rządu).

Podczas odbywania służby wojskowej Sabri Güneş doznał obrażeń, na skutek których stał się inwalidą. Przyznano mu w związku z tym odszkodowanie. Wystąpił następnie o dodatkowe odszkodowanie ze względu na stały charakter inwalidztwa. Władze administracyjne oddaliły wniosek. Złożył więc kolejny, tym razem do Najwyższego Wojskowego Sądu Administracyjnego, który potraktował go jako wniosek o zweryfikowanie początkowej kwoty odszkodowania. Odrzucił go jako spóźniony.

W skardze do Trybunału Güneş zarzucił w szczególności, że wyrok Najwyższego Wojskowego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu pozwu o odszkodowanie z powodu złożenia wniosku po terminie, pozbawił go prawa dostępu do sądu i w rezultacie prawa do rzetelnego procesu sądowego w rozumieniu art.6 ust.1 Konwencji.

Izba (Sekcja II) w orzeczeniu z 24 maja 2011r. uznała, że w pierwszej kolejności w tej sprawie wymagała zbadania kwestia sposobu obliczania terminu 6 miesięcy do wniesienia skargi, jeśli jego ostatni dzień przypada w dzień wolny od pracy, np. w niedzielę i czy w takim przypadku skarga może być wniesiona w pierwszym następującym po nim dniu roboczym. Rząd jej nie podniósł, więc Izba zbadała ją z urzędu i uznała większością głosów – inaczej niż to wynikało z dotychczasowego orzecznictwa - że skarżącemu nie można było zarzucić, że zgodnie z prawem i praktyką krajową złożył skargę dopiero w poniedziałek. W rezultacie dopuściła ją do merytorycznego rozpatrzenia i orzekła naruszenie art.6 ust.1 Konwencji (stosunkiem głosów pięć do dwóch).

Na wniosek rządu skarga została przyjęta do rozpatrzenia przez Wielką Izbę.

Wielka Izba zajęła się w szczególności kwestią dopuszczalności skargi w związku z problemem przestrzegania terminu sześciu miesięcy na jej złożenie. Przypomniała, że zasada ta ma wiele celów. Głównie chodzi o zachowanie pewności prawnej przez zapewnienie, aby sprawy rodzące problem na tle Konwencji były zbadane w rozsądnym czasie oraz niedopuszczenie, aby władze i inne osoby zainteresowane pozostawały przez długi czas w niepewności. Daje on również potencjalnemu skarżącemu czas na rozważenie swojej decyzji o wniesieniu skargi a jeśli się zdecyduje – na ustalenie konkretnych zarzutów i argumentów, które powinny być w niej podniesione. Ułatwia także ustalenie faktów konkretnej sprawy, jako że wraz z biegiem czasu wszelkie rzetelne badanie kwestii podniesionych w skardze staje się problematyczne. Określa ona również granice czasowe kontroli sprawowanej przez Trybunał i sygnalizuje,

zarówno jednostkom jak i władzom państwowym, okres, po upływie którego taka kontrola nie jest już możliwa. Istnienie tego terminu jest uzasadnione wolą państw Konwencji zapobiegania ustawicznemu kwestionowaniu wyroków wydanych w przeszłości i stanowi wyraz ich uprawnionej troski dyktowanej względami porządku, stabilności i pokoju.

Art. 35 ust.1 zawiera zasadę autonomiczną, która musi być interpretowana i stosowana w sposób zapewniający każdemu skarżącemu domagającemu się uznania za pokrzywdzonego naruszeniem jednego z praw zawartych w Konwencji i jej Protokołach skuteczne korzystanie z prawa do skargi indywidualnej.

Trybunał potwierdził, że w przypadku procedury i terminów pewność prawna jest obowiązującym wymaganiami zapewniającym równość stron sporu przed prawem. Zasada ta jest zawarta w sposób dorozumiany we wszystkich artykułach Konwencji stanowiąc jeden z fundamentalnych elementów rządów prawa.

Następnie Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy – jeśli data końcowa (*dies ad quem*) przypada na sobotę, niedzielę, święto urzędowe lub dzień uważany za święto urzędowe - termin ten zostanie przedłużony do pierwszego następującego po nim dnia roboczego.

W związku z tym Trybunał odnotował wchodzące w grę ugruntowane orzecznictwo Europejskiej Komisji Praw Człowieka wynikające z decyzji w sprawie *K.C.M. v. Holandia* (decyzja z 9 stycznia 1995r.). Odwołując się do metody użytej przez Trybunał przy interpretacji byłego art.32 Konwencji, Komisja stwierdziła w szczególności, że termin sześciu miesięcy rozpoczął bieg w następnym dniu po wydaniu ostatecznej decyzji krajowej i upłynął sześć kalendarzowych miesięcy później, niezależnie od rzeczywistej ich długości.

Metoda ta była później używana w wielu sprawach badanych przez Komisję. I to samo podejście przyjął następnie nowy Trybunał.

W tym kontekście pojawiła się kwestia, jak należy postąpić, gdy ostatni dzień sześciomiesięcznego terminu przypada na dzień wolny, a konkretnie sobotę, niedzielę albo święto urzędowe?

W decyzji w sprawie *Fondation Croix-Etoile, Baudin and Delajoux v. Switzerland* (z 11 kwietnia 1996r.), Komisja uważała, że jeśli data końcowa przypadała na dzień święta urzędowego, termin ten powinien ulec przedłużeniu do pierwszego następującego po nim dnia roboczego.

Trybunał jednak nie uwzględniał przy ustalaniu daty końcowej dni wolnych. Np. w sprawie *Kadikis v. Łotwa* (decyzja z 25 września 2003r.) ostatni dzień okresu

sześciomiesięcznego przypadał na sobotę. Skarżący wniósł swoją skargę dwa dni później, a więc w poniedziałek, twierdząc, że w takich okolicznościach prawo krajowe przewidywało automatyczne przedłużenie terminu. Trybunał odrzucił jednak ten argument twierdząc, że “termin sześciu miesięcy oblicza się zgodnie z kryteriami Konwencji a nie o regulacje zawarte w prawie krajowym każdego z państw”. Potem w wielu kolejnych orzeczeniach Trybunał potwierdzał, iż przestrzeganie zasady sześciu miesięcy musi spełniać kryteria Konwencji, a nie rozwiązania przyjęte w prawie krajowym danego państwa.

Trybunał podkreślił, że formalnie nie ma obowiązku stosowania się do swoich wcześniejszych orzeczeń, ale uważał, że w interesie pewności prawnej, przewidywalności oraz równości wobec prawa nie powinien odchodzić od swoich własnych precedensów bez wymagającego tego powodu. Dotyczy to tym bardziej reguł proceduralnych, przy których pewność prawna ma szczególne znaczenie i precedensy Trybunału powinny być stosowane nawet bardziej rygorystycznie. Ma to zapewnić przestrzeganie wymagań przewidywalności i spójności, które służą interesom wszystkich stron postępowania. Należało więc upewnić się, czy istniały uzasadnione powody usprawiedliwiające odejście przez Trybunał od wyżej opisanego ustalonego orzecznictwa i praktyki.

Izba w swoim orzeczeniu podkreśliła, że jeśli chodzi o ustalenie daty końcowej, Trybunał zawsze brał pod uwagę prawo krajowe i praktykę i postanowiła również w tym wypadku zastosować podobne podejście. Zdaniem Wielkiej Izby analiza orzecznictwa organów Konwencji wskazywała jednak, że chociaż uwzględnienie prawa krajowego i praktyki stanowi z pewnością ważny aspekt, nie ma decydującego znaczenia przy określaniu początku okresu sześciu miesięcy. Analiza ta wskazuje na dwa odrębne rodzaje sytuacji, do których podejście instytucji Konwencji było również różne.

Pierwsza obejmuje sprawy dotyczące daty, w której skarżący dowiedział się o ostatecznej decyzji krajowej wydanej w kontekście wykorzystywania środków prawnych. W sprawie *Worm* przeciwko Austrii (decyzja Komisji z 27 listopada 1995r.) rząd twierdził, że warunek sześciu miesięcy nie został spełniony, bo powinien on rozpocząć bieg w dniu, w którym sąd odwoławczy odczytał ostateczny wyrok. Zgodnie z prawem austriackim jednak ostateczny wyrok musiał być skarżącemu doręczony na piśmie albo - w zależności od sytuacji – jego pełnomocnikowi. W swojej decyzji Komisja, chociaż przyznała, że sprawa ta doprowadziła do ponownego rozważenia dotychczasowego podejścia, stwierdziła, że w razie istnienia obowiązku doręczenia ostatecznej decyzji na piśmie termin sześciu miesięcy należy obliczać od daty doręczenia niezależnie od tego, czy sąd odczytał wchodzący w grę wyrok w całości lub w części.

Trybunał następnie potwierdził to podejście i orzekł, że bardziej zgodne z przedmiotem i celem art.35 ust.1 jest rozpoczęcie biegu terminu sześciu miesięcy od dnia doręczenia

kopii wyroku. W kolejnych wyrokach i decyzjach stosował to orzecznictwo i nie wahał się ustalać początku biegu tego terminu biorąc pod uwagę przepisy lub praktykę krajową, aby w pełni zabezpieczyć skuteczne korzystanie z prawa do skargi indywidualnej.

Drugi rodzaj sytuacji dotyczy ustalenia daty początkowej w sprawach, w których zarzucone naruszenie dotyczy "sytuacji ciągłej" albo takiej, w której w prawie krajowym nie ma skutecznego środka odwoławczego. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem okres ten rozpoczyna wtedy bieg na nowo każdego dnia i dopiero, gdy taka sytuacja zakończy się, okres sześciu miesięcy rozpocznie bieg. Podobnie, jeśli już na początku wiadomo, że skarżący nie ma środka odwoławczego, biegnie on od daty zarzuconych aktów lub środków albo dowiedzenia się o nich albo jego skutkach dla niego czy wyrządzonej szkodzi. Trybunał musi więc sam ustalić – zdając sobie sprawę z tego, co w tym wypadku wchodzi w grę - kiedy skarżący noszący się z zamiarem wniesienia skargi powinien to uczynić.

Powodem wyżej opisanego zróżnicowanego podejścia jest autonomiczny charakter zasady sześciu miesięcy, która musi być interpretowana i stosowana zgodnie z faktami każdej indywidualnej sprawy, aby zapewnić skuteczne korzystanie z prawa do skargi indywidualnej.

Ponadto, stosowanie przez Trybunał własnych kryteriów dotyczących obliczania terminów, niezależnie od reguł krajowych ma zapewnić pewność prawną, właściwy wymiar sprawiedliwości, i w rezultacie praktyczne i skuteczne funkcjonowanie mechanizmu Konwencji. Gdyby również przy ustalaniu daty końcowej Trybunał musiał brać pod uwagę prawo krajowe i praktykę, wymagałoby to sporządzenia pełnego kalendarza świąt urzędowych w 47 państwach Konwencji, które różnią się w zależności od państwa a nawet w tym samym państwie i mogą również z czasem się zmieniać.

Ponadto, ze względu na mnogość środków komunikowania się dostępnych dla potencjalnych skarżących (poczta, faks, komunikacja elektroniczna, internet, itd.), Trybunał uważał, że termin sześciu miesięcy jest – dzisiaj jak nigdy przedtem - wystarczający, aby umożliwić im rozważenie, czy wnieść skargę, a jeśli tak, - zdecydowanie o jej treści zgodnie z art. 47 Regulaminu. Trybunał zauważył, że chociaż istotne dla skuteczności systemu jest przestrzeganie przez państwa ich obowiązku nieprzeszkadzania w korzystaniu z prawa do skargi, skarżący muszą jednak być zapobiegliwi w przestrzeganiu wchodzących w grę reguł proceduralnych.

Trybunał uważał więc - biorąc pod uwagę wymagania pewności prawnej w sferze procedury i terminów oraz to, że byłoby trudno uznać istnienie ogólnej zgody między państwami członkowskimi Rady Europy w sprawie obliczania terminów - że ustalone podejście powinno nadal obowiązywać. W świetle tego Wielka Izba nie znalazła powodów uzasadniających odejście od opisanych wcześniej precedensów.

W tej sprawie ostateczny wyrok Najwyższego Wojskowego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2005r. został doręczony skarżącemu 28 listopada 2005r. Termin wynikający z art. 35 ust.1 Konwencji rozpoczął więc bieg następnego dnia 29 listopada i upłynął o północy w niedzielę 28 maja 2006r. Skarga została wniesiona 29 maja 2006r., a więc już po upływie tego terminu.

Fakt, iż ostatni dzień tego terminu przypadł w niedzielę oraz okoliczność, że w takiej sytuacji w prawie wewnętrznym terminy ulegają przedłużeniu do pierwszego następującego po dniu wolnym dnia roboczego, nie miał wpływu na ustalenie przez Trybunał daty końcowej w związku z tą skargą. Ustalanie, czy zachowany został termin 6 miesięcy odbywa się zgodnie z kryteriami specyficznymi dla Konwencji. Ponadto nic nie wskazywało, że skarżący - reprezentowany przez adwokata - który powinien znać w tym zakresie orzecznictwo Trybunału - nie mógł przewidzieć, iż ostatni dzień terminu przypadnie na dzień wolny i odpowiednio do tego działać. W rezultacie, ponieważ skarga została wniesiona po upływie 6 miesięcy od doręczenia ostatecznej decyzji krajowej w rozumieniu art.35 ust.1 Konwencji, Trybunał nie mógł jej zbadać (jednogłośnie).

Uwagi:

Izba w tej sprawie próbowała odejść od dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego ustalania daty końcowej terminu sześciu miesięcy na złożenie skargi. Wielka Izba jednogłośnie zdecydowała pozostać przy dotychczasowym podejściu do tej kwestii. Orzeczenie jest bardzo ważne dla wszystkich skarżących oraz adwokatów, radców prawnych i innych osób, które ich reprezentują. Nieznajomość orzecznictwa w tej materii może spowodować w pewnych okolicznościach odrzucenie skargi z przyczyn formalnych.