

Odmowa wypłaty świadczeń przyznanych rezerwistom, którzy służyli w armii jugosłowiańskiej podczas interwencji NATO w 1999r.

Vučković i inni przeciwko Serbii (25 marca 2014r., Wielka Izba, skargi nr 17153/11 I inne – po przyjęciu do rozpatrzenia na wniosek rządu)

Skarżącymi było 30 obywateli Serbii głównie z regionu miasta Niš – rezerwistów zmobilizowanych przez Armię Jugosławii podczas interwencji NATO w Serbii. Byli oni z tego powodu uprawnieni do diet dziennych za służbę w okresie od marca do czerwca 1999r. Po demobilizacji rząd serbski rzekomo odmówił spełnienia tego zobowiązania wobec rezerwistów, w tym skarżących. W reakcji zorganizowali oni serię publicznych protestów. W rezultacie długich negocjacji 11 stycznia 2008r. rząd zgodził się w drodze specjalnego porozumienia na wypłatę świadczeń niektórym z nich, w szczególności mieszkającym w siedmiu gminach uważanych za “zapóźnione”. Skarżący, którzy nie mieszkali w tych gminach, wnieśli pozwy cywilne domagając się wypłaty świadczeń i zarzucając dyskryminację. Wszystkie pozwy zostały odrzucone. Trybunał Konstytucyjny jednak zgodził się ze skarżącymi w kwestii niezgodności wyroków w ich sprawie z innymi dotyczącymi tego samego problemu i nakazał opublikowanie swojego orzeczenia w Dzienniku Urzędowym Republiki Serbii, uważając to za wystarczającą reakcję.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili, iż padli ofiarą dyskryminacji w związku z niewypłaceniem im diet dziennych (art. 1 Protokołu nr 1, art. 14 i art. 1 Protokołu nr 12.

28 sierpnia 2012r. Izba (Sekcja II), orzekła stosunkiem głosów sześć do jednego naruszenie art.14 w połączeniu z art.1 Protokołu nr 1. Sprawa została przyjęta do rozpatrzenia przez Wielką Izbę na wniosek rządu.

Trybunał przypomniał swoje ugruntowane orzecznictwo, z którego wynika, że “sprawa” przekazana do Wielkiej Izby obejmuje z konieczności wszystkie aspekty skargi lub skarg wcześniej rozpatrzone w wyroku Izby. Zakres jej jurysdykcji ogranicza jedynie decyzja Izby o dopuszczeniu skargi. W tych granicach Wielka Izba może również badać w razie potrzeby kwestie związane z dopuszczalnością skargi tak, jak w normalnym postępowaniu przed Izbą. Może to czynić np. na podstawie art.35 ust.4 Konwencji (który uprawnia Trybunał do odrzucenia każdej skargi, którą uzna za niedopuszczalną w każdej fazie postępowania), albo gdy kwestie związane z dopuszczalnością zostały odłożone do stadium merytorycznego rozpatrzenia sprawy czy też zostały poza tym uznane za na tyle istotne, że powinny być rozpatrzone dopiero w stadium merytorycznym.

Nawet w stadium merytorycznym i z zastrzeżeniem art. 55 swojego Regulaminu Trybunał może więc ponownie rozważyć decyzję o uznaniu skargi za dopuszczalną, jeśli dojdzie do wniosku, że należy uznać ją za niedopuszczalną z któregoś z powodów zawartych w pierwszych trzech ustępach art. 35 Konwencji.

W związku z kwestią niewykorzystania środków prawnych krajowych Trybunał przypomniał ogólne zasady wynikające z jego orzecznictwa w tym zasadę, że fundamentalną cechą mechanizmu ochrony na podstawie Konwencji jest jego subsydiarność wobec krajowych systemów ochrony praw człowieka. Rola Trybunału polega na nadzorze nad implementacją przez państwa wynikających z niej zobowiązań. Nie może on przejąć na siebie roli państw – stron odpowiedzialnych za zapewnienie, aby podstawowe prawa i wolności w niej zapisane był szanowane i chronione na poziomie krajowym. Zasada wykorzystania krajowych środków

prawnych oparta jest na założeniu – wyrażonym w art.13 Konwencji, z którym jest blisko związana - istnienia skutecznego środka prawnego dostępnego w związku z zarzuconym naruszeniem. Zasada ta jest więc nieodzowną częścią funkcjonowania systemu ochrony na podstawie Konwencji.

Państwa są zwolnione z odpowiedzialności przez organem międzynarodowym za swoje działania, jeśli wcześniej nie miały możliwości naprawy sytuacji w ramach własnego systemu prawnego. Osoby, które chcą odwołać się do Trybunału w sprawach przeciwko państwu, muszą najpierw sięgnąć po środki prawne przewidziane w systemie krajowym. Należy podkreślić, że Trybunał nie jest sądem pierwszej instancji. Nie ma on możliwości, a również ze względu na swoją rolę sądu międzynarodowego nie powinien, orzekać w dużej liczbie spraw wymagających ustalania podstawowych faktów albo obliczania wysokości odszkodowań. Oba te zadania – ze względu na zasady i praktyczną skuteczność - muszą należeć do jurysdykcji krajowych.

Obowiązek wykorzystania środków prawnych krajowych wymaga więc od skarżącego wykorzystania w zwykły sposób środków prawnych – dostępnych i wystarczających w związku z zarzutem na podstawie Konwencji, Ich istnienie musi być wystarczająco pewne nie tylko teoretycznie, ale również w praktyce. W innym przypadku nie byłyby one odpowiednio dostępne i skuteczne.

Artykuł 35 ust. 1 wymaga również, aby zarzuty, które miałyby następnie być wniesione do Strasburga, zostały przedstawione odpowiednim ciałom krajowym, przynajmniej co do istoty oraz zgodnie z formalnymi wymaganiami i terminami ustalonymi w prawie krajowym. Poza tym, powinien być wykorzystany każdy środek proceduralny mogący zapobiec naruszeniu Konwencji. Jeśli skarżący nie spełnił tych wymagań, jego skargę należy co do zasady uznać za niedopuszczalną z powodu niewykorzystania krajowych środków prawnych.

Skarżący nie musi jednak sięgać po środki nieodpowiednie lub nieskuteczne. Poza tym, zgodnie z “powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego” mogą istnieć szczególne okoliczności zwalniające go z obowiązku wykorzystania dostępnych środków prawnych krajowych. Zasada ta nie ma również zastosowania w razie wykazania istnienia praktyki administracyjnej polegającej na powtarzaniu się działań niezgodnych z Konwencją oraz ich oficjalnej tolerancji przez władze państwowe, a także wykazania, że środki te są tego rodzaju, iż całe postępowanie staje się pozbawione sensu lub nieskuteczne.

Skuteczny środek prawny musi umożliwić naprawę zarzuconego stanu rzeczy i oferować rozsądne szanse powodzenia. Istnienie jednak wątpliwości co do szansy powodzenia środka, który nie jest wyraźnie pozbawiony sensu, nie może być ważnym powodem uzasadniającym rezygnację z wykorzystania tej drogi naprawy sytuacji.

W granicach, w jakich na poziomie krajowym istnieje środek prawny umożliwiający sądom rozpatrzenie, przynajmniej co do istoty, argumentu, iż doszło do naruszenia danego prawa Konwencji, powinien on być wykorzystany. Nie wystarcza wykorzystanie przez skarżącego - bez powodzenia – innego instrumentu prawnego, który mógłby doprowadzić do uchylecia kwestionowanego środka ale na podstawach innych niż zarzut naruszenia prawa Konwencji. To właśnie zarzut na tle Konwencji wymaga podniesienia na poziomie krajowym, aby doszło do wykorzystania skutecznych środków prawnych. Byłoby sprzeczne z subsydiarnym charakterem mechanizmu Konwencji, gdyby skarżący, ignorując ewentualny argument na podstawie Konwencji, mógł przy kwestionowaniu danego środka w postępowaniu przed

władzami krajowymi powoływać się na jakieś inne podstawy nie związane z Konwencją, a następnie wnieść skargę do Trybunału z odwołaniem się właśnie do niej.

Trybunał jednak często podkreślał również potrzebę stosowania zasady wykorzystania środków prawnych krajowych z pewną elastycznością i bez nadmiernego formalizmu. Byłoby np. przesadną formalistyką wymaganie od skarżących, aby korzystali ze środka prawnego, którego nie wymaga nawet najwyższa instancja sądowa w danym kraju.

Do rządu zarzucającego niewykorzystanie środka prawnego należy przekonanie Trybunału, że był on skuteczny, dostępny teoretycznie i w praktyce w danym czasie. Jeśli warunek ten został spełniony, do skarżącego należy wykazanie, że środek prawny wskazany przez rząd został rzeczywiście wykorzystany albo z jakichś powodów był w szczególnych okolicznościach danej sprawy nieodpowiedni i nieskuteczny czy też istniały specjalne okoliczności zwalniające z jego wykorzystania.

Trybunał zauważył, że na podstawie art. 199 i 200 ustawy o zobowiązaniach państwa rezerwista, który służył w armii w okresie między marcem i czerwcem 1999 r., mógł wszcząć postępowanie przed sądami cywilnymi przeciwko władzom i pod pewnymi warunkami domagać się odszkodowania z powodu niewypłacenia mu przez nie diet dziennych przysługujących na podstawie regulacji o wydatkach związanych z podróżami i innych w armii jugosłowiańskiej oraz dwóch odrębnych rozkazów jej szefa sztabu odpowiednio z 1 i 3 kwietnia 1999r. Możliwe było również kwestionowanie wszelkich praktyk w związku z takimi wypłatami, które byłyby sprzeczne z zakazem dyskryminacji wynikającym z art. 21 konstytucji. Od 7 kwietnia 2009r. ofiara dyskryminacji może poza tym powoływać się na art. 43 ustawy o zakazie dyskryminacji. Sąd cywilny był więc w pełni właściwy do rozpatrzenia roszczeń takich, jak wchodzące w grę w tej sprawie. W wielu podobnych sprawach rozpatrzonych w okresie między 2002r. i początkiem marca 2009r., w których roszczenia wchodzące w grę nie zostały uznane za przedawnione, sądy pierwszej instancji i sądy odwoławcze w Serbii przyznały rezerwistom rację. Trybunał był więc przekonany, że w owym czasie odwołanie się do sądów cywilnych stanowiło skuteczny środek prawny dla celów art. 35 ust. 1 Konwencji.

W tej sprawie 26 marca 2009r. skarżący wnieśli pozew cywilny przeciwko państwu z powołaniem się na wspomniane regulacje i rozkazy szefa sztabu. Domagali się zapłaty wskazanej w pozwie kwoty z powodu rzekomo niewypłaconych im wchodzących w grę diet dziennych oraz niektórych innych świadczeń. Skarżący nie powołali się na zakaz dyskryminacji z art. 21 konstytucji ani na klauzule o niedyskryminacji zawarte w art.14 Konwencji i art.1 Protokołu nr 12., chociaż mają one bezpośrednie zastosowanie w serbskim systemie prawnym zgodnie z art.18 konstytucji. Nie powołali się również na ustawę o zakazie dyskryminacji, która weszła w życie 7 kwietnia 2009r., niedługo po wniesieniu wspomnianego pozwu cywilnego. Tylko w argumentacji na poparcie pozwu podnieśli zarzut dyskryminacji wynikającej z zawartego z rządem porozumienia.

Sąd Pierwszej Instancji, chociaż przyznał, że pozew skarżących miał właściwą podstawę prawną, 8 lipca 2010r. oddalił go z powodu przedawnienia ze względu na upływ terminu trzech lat przewidzianego w art. 376 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach państwa. Uznał, że rozpoczął on bieg w momencie ich demobilizacji. Sąd Apelacyjny oddalił ich apelację na podobnych podstawach. Trybunał potwierdził, że w pierwszej kolejności do władz krajowych, a w szczególności sądów, należy rozwiązywanie problemów odnoszących się do interpretacji prawa krajowego. Zgodnie z interpretacją przez sądy cywilne, skarżący nie zastosowali się do obowiązujących reguł dotyczących przedawnienia, co jest jednym z warunków, których

spełnienie jest normalnie wymagane, aby uznać, że środki prawne krajowe zostały wykorzystane zgodnie z art.35 ust.1 Konwencji.

Skarżący wnieśli następnie sprawę do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując w skardze na podstawie art. 32 i 36 konstytucji i art. 6 Konwencji sposób stosowania przez sądy cywilne reguł przedawnienia zwłaszcza w wyroku z 16 listopada 2010r., który w ich opinii był błędny i niezgodny z wyrokami innych sądów krajowych prawidłowo stosujących regułę dziesięciu lat przewidzianą w art. 371 ustawy o zobowiązaniach państwa.

Trybunał odnotował, że chociaż skarżący w swojej skardze konstytucyjnej wspomnieli o porozumieniu z rządem i powołali się na swoje wcześniejsze postępowanie cywilne, w którym zarzucali dyskryminację, nie podnieśli jednak takiego zarzutu przed Trybunałem Konstytucyjnym ani wyraźnie, ani co do istoty. Ze zrozumiałych względów Trybunał Konstytucyjny nie zbadał tej kwestii z własnej inicjatywy.

Wielka Izba, w odróżnieniu od Izby w tej sprawie, nie była przekonana, że skarga konstytucyjna nie byłaby w tym przypadku skuteczna. Wielka Izba odnotowała trzy wyroki Trybunału Konstytucyjnego w porównywalnych sprawach, dwa z nich wydane przed, a jeden po wyroku z 5 grudnia 2012r. w sprawie skarżących. Orzeczenia te mogły rzucić pewne światło na kwestię skuteczności skargi konstytucyjnej w tego rodzaju sprawach. W dwóch z nich Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się kwestią związaną z rzekomo dyskryminującymi skutkami porozumienia z rządem ale uwzględnił skargi na innych podstawach. W trzecim, wydanym przed tą sprawą, Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył skargi wskazując na "posiłkowy charakter" art. 21 konstytucji i odnotował, że skarżący nie wskazali żadnych innych postanowień konstytucji, które miałyby mieć zastosowanie w połączeniu z tym artykułem.

W ocenie Wielkiej Izby, sprawy te nie wskazywały, aby środek w postaci skargi konstytucyjnej nie dawał rozsądnej szansy powodzenia w związku z zarzutem dyskryminacji, gdyby został właściwie podniesiony. Wielokrotnie wcześniej Trybunał orzekł, że "skarga konstytucyjna powinna co do zasady być uważana za skuteczny środek prawny krajowy w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji w związku ze wszystkimi skargami wniesionymi przeciwko Serbii poczynając od 7 sierpnia 2008r.". Wielka Izba nie miała podstaw do innego podejścia w tej sprawie. Jeśli systemy prawne przewidują ochronę konstytucyjną podstawowych praw i wolności, do pokrzywdzonego należy co do zasady sprawdzenie jej zakresu oraz umożliwienie sądom rozwijania tych praw w drodze interpretacji. Same tylko wątpliwości co do szansy powodzenia konkretnego środka nie pozbawionego wyraźnie sensu nie mogą być uznane za ważny powód niewykorzystania takiej drogi naprawy naruszenia. W związku z tym Trybunał stwierdził, że chociaż środki prawne cywilne i konstytucyjne były wystarczające i dostępne, aby zapewnić naprawę w związku z zarzucenymi naruszeniami, skarżący jednak nie sięgnęli po nie.

Pozostało rozważyć, czy istniały jakieś szczególne okoliczności umożliwiające zwolnienie skarżących z tego wymagania. W tej kwestii Trybunał zauważył, że chociaż skarżący twierdzili, że chodziło o diety dzienne z 1999r., nie wyjaśnili przekonująco, dlaczego wcześniej nie wszczęli postępowania, aby je otrzymać.

Trybunał odnotował, że Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył i w istocie uznał za zasadny zarzut skarżących, iż orzecznictwo sądów cywilnych dotyczące stosowania reguł przedawnienia ustawowego było niespójne oraz, że chociaż było oparte na "interpretacji konstytucyjnie dopuszczalnej", doprowadziło do naruszenia prawa rezerwistów do równej ochrony przed

sądami. W rozumieniu Trybunału ustalenie to wskazywało, że chociaż interpretacja reguł ustawowego przedawnienia w tej sprawie rozważana w izolacji była “możliwa do zaakceptowania”, różniące się od siebie praktyki sądów cywilnych w tej materii były jednak niezgodne z prawem konstytucyjnym wchodzącym w grę. Skarżący mogli - jak się wydaje - oprzeć się na tym orzeczeniu i domagać się wznowienia ich sprawy przed sądami cywilnymi.

W każdym razie, przed rozpatrzeniem tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny, Izba zbadała związaną z tą sprawą skargę wniesioną przez skarżących z powołaniem się na art. 6 ust.1 Konwencji, dotyczącą niespójnego orzecznictwa sądów serbskich w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny odrzucił ich pozwy a inne sądy cywilne zaakceptowały w oparciu o odmienną interpretację wchodzących w grę okresów przedawnienia identyczne sprawy wniesione przez innych rezerwistów.

W wyroku z 28 sierpnia 2012r. Izba dokonała szczegółowego przeglądu istotnych okoliczności oraz – biorąc pod uwagę fakt, że wchodzące w grę orzecznictwo sądów odwoławczych było w owym czasie harmonizowane - uznała zarzut za niedopuszczalny jako oczywiście bezzasadny w decyzji, która określiła zakres sprawy przekazanej Wielkiej Izbie i była ostateczna.

Z tych względów oraz biorąc pod uwagę okoliczności sprawy Trybunał nie znalazł żadnych szczególnych powodów zwolnienia skarżących z wymagania wykorzystania środków prawnych krajowych zgodnie z obowiązującymi zasadami i procedurą przewidzianą w prawie krajowym. Przeciwnie, gdyby skarżący spełnili to wymaganie, daliby sądom krajowym możliwość – będącą celem zasady wykorzystania środków prawnych krajowych - rozstrzygnięcia kwestii zgodności zarzuconych środków krajowych albo zaniechań władz z Konwencją. Gdyby jednak mimo to skarżący wniósł swoją skargę do Trybunału Europejskiego, ten miałby już możliwość skorzystania z poglądów wyrażonych już wcześniej przez sądy krajowe. Skarżący nie podjęli więc odpowiednich kroków umożliwiających sądom krajowym spełnienie przez nie ich fundamentalnej roli w systemie ochrony na podstawie Konwencji, w stosunku do których zadania Trybunału Europejskiego mają charakter subsydiarny. W rezultacie Wielka Izba zgodziła się z zastrzeżeniem rządu w związku z podniesionym przez skarżących zarzutem dyskryminacji. Nie mogła więc go merytorycznie rozpatrzeć (stosunkiem głosów czternaście do trzech).

W tej sytuacji Trybunał nie musiał badać innych zastrzeżeń rządu dotyczących kwestii, czy skarżący nadużyli prawo do skargi, czy mogli uważać się za pokrzywdzonych zarzuconymi naruszeniami, a także czy powołane przez nich artykuły Konwencji i Protokołów Dodatkowych mogły mieć w tej sprawie zastosowanie.

Uwagi:

Ważna wypowiedź Wielkiej Izby dotycząca zasad obowiązujących w związku z wymaganiem wykorzystania środków prawnych w kraju.