

Nadmierna zwłoka z wykonaniem wyroków sądowych nakazujących państwu wykonanie rozmaitych świadczeń w naturze

Gerasimov i inni przeciwko Rosji (wyrok pilotażowy – 1 lipca 2014 r., Izba (Seksja I), nr skargi 29920/05 i inne)

Wszyscy skarżący (jedenastu) uzyskali wyroki sądowe potwierdzające obowiązek władz zapewnienia im mieszkań (w większości przypadków) albo rozmaitych świadczeń w naturze takich, jak naprawa instalacji wodnej, ciepłej albo zapewnienie osobie niepełnosprawnej samochodu. Orzeczenia te stały się prawomocne w latach 2002-2009, ale ich wykonanie było znacznie odwlekane, a niektóre z nich nie zostały wykonane do dzisiaj. Sześcioro ze skarżących wszczęło postępowania przed sądami domagając się odszkodowania z powodu zwłoki z wykonaniem korzystnych dla nich wyroków. Powoływali się na ustawę z 2010 r. o odszkodowaniach za naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie oraz do uzyskania wykonania wyroku w rozsądnym terminie („ustawa o odszkodowaniach”). Sądy odrzuciły pozwy twierdząc, że miała zastosowanie jedynie do przypadków opóźnionego wykonania wyroków, z których wynikał dług finansowy płatny z budżetu państwa. Potwierdził to potem Sąd Najwyższy.

Jedna ze skarżących – Kostyleva – wniosła sprawę cywilną w maju 2011 r. przeciwko administracji miasta Syktyvkar w Republice Komi z powodu niewykonania dwóch prawomocnych wyroków nakazujących, aby administracja odnowiła budynek, w którym Kostyleva zajmowała mieszkanie socjalne, oraz zapewniła jej i rodzinie odpowiednie mieszkanie. Sąd częściowo przyznał jej rację, a w kolejnym wyroku zasądził odszkodowanie. Odwołanie z powodu zbyt niskiej, jej zdaniem, wysokości odszkodowania, zostało oddalone w lipcu 2012 r.

Wszyscy skarżący zarzucili, że niewykonanie przez władze korzystnych dla nich wyroków w rozsądnym terminie oznaczało naruszenie ich praw na podstawie art. 6. Sześcioro skarżących postawiło również zarzut braku skutecznych środków prawnych w związku z tą sytuacją (art. 13). Siedmioro z kolei uważało, że oprócz tego zostały naruszone ich prawa związane z ochroną mienia (art. 1 Protokołu nr 1).

W związku z zarzutami dziewięciu skarżących rząd złożył jednostronne deklaracje przyznając się do opóźnień z wykonaniem wyroków i poinformował Trybunał o datach ich wykonania. Wyraził gotowość zapłaty zadośćuczynień w rozmaitych kwotach. Zwrócił się do Trybunału o skreślenie tych skarg z listy. Dwie skarżące zgodziły się z warunkami tej deklaracji, pozostali jednak odmówili. Niezależnie od ich stanowiska Trybunał musiał jednak ocenić, czy deklaracja oferowała wystarczającą podstawę do uznania, iż poszanowanie praw człowieka zdefiniowane w Konwencji nie wymagało dalszego badania sprawy.

Do istotnych czynników należy w takich sytuacjach natura zarzutów, ich porównywalność z kwestiami już wcześniej rozstrzygniętymi przez Trybunał w innych sprawach, natura i zakres środków podjętych przez rząd w toku wykonania wyroków wydanych przez Trybunał w każdej podobnej wcześniejszej sprawie oraz wpływ tych środków na sprawę aktualnie rozpatrywaną. Inne istotne czynniki mogą dotyczyć tego, czy w jednostronnych deklaracjach rząd przyznał w jakiś sposób, że w związku z zarzucenymi naruszeniami Konwencji, a jeśli tak, w jakim zakresie i w jaki sposób zamierza zapewnić skarżącemu naprawę naruszenia.

W związku z tym ostatnim punktem Trybunał zauważył, że deklaracje rządu niewątpliwie zmierzały do rozwiązania problemów zawartych w dziewięciu skargach wchodzących w grę.

2 | GERASIMOV I INNI PRZECIWKO ROSJI (WYROK PILOTAŻOWY – 1 LIPCA 2014 R., IZBA (SEKCJA I), NR SKARGI 29920/05 I INNE)

W istocie przyznały one przynajmniej co do istoty zasadność zarzutów skarżących oraz potwierdziły, że wyroki zostały wykonane i zaoferowały odszkodowania za opóźnienia.

Trybunał - podobnie jak sami skarżący - nie kwestionował oświadczeń rządu. Zwrócił jednak uwagę, że siedmioro skarżących kwestionowało odpowiedni charakter proponowanych środków naprawczych, w szczególności wysokość oferowanych odszkodowań. Propozycje były wprost proporcjonalne do okresów zwłoki z wykonaniem wyroków, Trybunał uważał jednak, że ich wysokość należało oceniać z właściwym uwzględnieniem przedmiotu konkretnej skargi i wysokości słusznego zadośćuczynienia przyznawanego przez Trybunał na podstawie Konwencji w podobnych okolicznościach. Trybunał stwierdził, że w tym stadium nie miał potrzeby dokładnej oceny propozycji rządu, ponieważ niezależnie od nich istniały inne względy wymagające kontynuowania badania tych skarg.

Deklaracje rządu ignorowały inny kluczowy aspekt sprawy - prawo do skutecznego krajowego środka prawnego. Na jego naruszenie powoływała się większość skarżących i kwestia ta została wyraźnie podniesiona przez Trybunał przy okazji zakomunikowania rządowi wszystkich wchodzących tu w grę skarg.

W tym zakresie Trybunał podniósł również kwestię zasadniczą, dotyczącą istnienia problemu systemowego wynikającego zarówno z opóźnionego wykonania wyroków krajowych nakładających na władze państwowe obowiązki w naturze, jak i braku środków prawnych w reakcji na takie opóźnienia. W rezultacie została wszczęta procedura wyroku pilotażowego. Wynikała ona z ustalenia przez Trybunał, że duże grupy osób nadal były pozbawione skutecznego środka prawnego i w rezultacie zmuszone do poszukiwania rozwiązania w skardze do Trybunału z powodu jednoznacznych naruszeń ich praw wynikających z Konwencji. Elementy te miały duże znaczenie przy ocenie, czy poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji wymagało kontynuowania badania sprawy.

W sytuacji, gdy sprawa rodzi kwestie natury ogólnej wpływające na przestrzeganie Konwencji, Trybunał może uznać, że konieczne jest jej dalsze badanie niezależnie od porozumienia między stronami albo istnienia innej podstawy skreślenia sprawy z listy. Takie kwestie o charakterze ogólnym pojawiają się np. w razie potrzeby wyjaśnienia obowiązków państwa na podstawie Konwencji albo skłonienia państwa do naprawienia braku strukturalnego negatywnie wpływającego na inne osoby znajdujące się w sytuacji takiej samej co skarżący. Często więc Trybunał musi ustalać, czy problem ogólny obecny w danej sprawie został rozwiązany albo jest w trakcie rozwiązywania oraz czy podobne kwestie prawne zostały już wcześniej rozpatrzone w innych sprawach. W tym przypadku istniały specjalne powody wymagające merytorycznego zbadania skarg. Mimo wielu wcześniej rozpatrzonych spraw nadal do Trybunału wpływają setki uzasadnionych podobnych skarg z Rosji z powodu braku krajowych środków prawnych. Sytuacja taka nie daje się pogodzić z zasadą subsydiarności, w sposób zasadniczy osłabiając poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji. W rezultacie Trybunał niniejsze skargi zostały zakomunikowane rządowi z podkreśleniem kwestii na tle art.13, który stanowi bezpośredni wyraz zapisanego w art.1 Konwencji obowiązku państwa ochrony praw człowieka w pierwszej kolejności we własnych systemach prawnych. W tym kontekście Trybunał wskazał na fakt, że ustawa o odszkodowaniach przyjęta w reakcji na wyrok pilotażowy w sprawie *Burdov v. Rosja* (nr 2) (z 15 stycznia 2009r.) nie objęła kwestii stawianych w tych sprawach.

Na tym tle Trybunał zauważył, że deklaracje rządu nie zawierały żadnych zobowiązań w tej kluczowej kwestii na tle Konwencji mimo, że nadal wpływa ona negatywnie na wielu ludzi w Rosji, w tym na skarżących. Chociaż materiały przedstawione Trybunałowi wskazywały na pewne inicjatywy mające doprowadzić do poprawy obecnej sytuacji, w żaden sposób nie

rodziły one zobowiązania rządu wobec Trybunału albo skarżących. Rząd nie odniósł się również do tej kluczowej kwestii w swoim najnowszym “planie działania” przedstawionym 13 maja 2014r. Komitetowi Ministrów na podstawie art. 46 Konwencji. Zaakceptowanie wniosku rządu o skreślenie tych “pilotażowych” skarg z listy spraw pozostawiłoby obecną sytuację bez zmian i gwarancji, że zostanie w bliskiej przyszłości znalezione jakieś autentyczne rozwiązanie. Z tych względów poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji wymagało kontynuowania badania wszystkich dziewięciu skarg. Dotyczyło w taki sam sposób siedmiu deklaracji kwestionowanych przez skarżących i dwóch przez nich zaakceptowanych.

Wszyscy skarżący zarzucili wyraźnie albo w istocie, że niewykonanie przez władze korzystnych dla nich wyroków w rozsądnym terminie naruszyło ich prawo do sądu (art.6 Konwencji). Sześćcioro postawiło również zarzut na tle art.13. Trybunał uznał, że kwestię tę rodziła w istocie każda ze skarg.

W związku z kwestią skutecznych środków prawnych Trybunał zauważył, że już wcześniej szczegółowo ją rozważył w kontekście wielu spraw przeciwko Rosji dotyczących opóźnionego wykonywania przez władze wyroków sądów. Wskazał w szczególności swój wspomniany wyżej pierwszy wyrok pilotażowy w sprawie Burdov koncentrujący się na tej kwestii i przyjmujący obowiązujące zasady Konwencji w tym zakresie.

Trybunał przypomniał je podkreślając stanowczo pierwszorzędną rolę krajowych środków prawnych w zapewnieniu odpowiedniego funkcjonowania systemu Konwencji. Potrzeba takich środków jest tym większa, kiedy problem dotyczy wielkiej liczby powtarzających się spraw wymagających podstawowych ustaleń faktycznych oraz wyliczeń wysokości odszkodowania finansowego.

Wyrok pilotażowy w sprawie Burdov miał doprowadzić do tego, aby w pierwszej kolejności sądy rosyjskie rozpatrywały wielką liczbę spraw dotyczących niewykonywania przez władze ich wyroków. Tym kierowali się również autorzy propozycji ustawodawczych przedstawionych przed i po wydaniu wyroku pilotażowego w celu stworzenia specjalnego sądowego mechanizmu odszkodowawczego zapewniającego odpowiednie naprawienie na poziomie krajowym powtarzających się naruszeń.

Następujące po sobie inicjatywy ustawodawcze rozmaitych władz rosyjskich pozostawiły niewiele wątpliwości co do ich zgody, iż klasyczne cywilne środki prawne nie zapewniały prawdziwie skutecznej naprawy w takich sprawach. Wyrok pilotażowy potwierdził to stwierdzając, że w prawie rosyjskim nie było skutecznych środków prawnych, prewencyjnych czy odszkodowawczych umożliwiających odpowiednią i wystarczającą reakcję na przedłużające się niewykonywanie orzeczeń sądowych przez władze państwowe.

Trybunał nie dokonał tu zasadniczego rozróżnienia między wyrokami krajowymi nakazującymi wypłaty z budżetu państwa - jak w sprawie Burdov - oraz wyrokami zobowiązującymi władze do zapewnienia mieszkań albo innych konkretnych działań. Różnica ta nie wynikała również z projektu ustawy konstytucyjnej z 26 września 2008r. przygotowanej przez Sąd Najwyższy, który przewidywał stworzenie mechanizmu odszkodowawczego w razie niewykonania wyroku przez władze. Dopiero później rząd zdecydował się na radykalne ograniczenie zakresu stosowania projektowanej ustawy o odszkodowaniach jedynie do wyroków przyznających wypłaty pieniężne z budżetu państwa. W rezultacie w niniejszych sprawach skuteczny środek prawny krajowy na podstawie ustawy o odszkodowaniach nie był dla skarżących dostępny.

W oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i wytyczne Sądu Najwyższego rząd twierdził, że ograniczony zakres ustawy o odszkodowaniach nie wykluczał prawa skarżących domagania się odszkodowania za szkodę niematerialną na podstawie odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego. Trybunał nie znalazł jednak w argumentacji rządu żadnego znaczącego elementu, który umożliwiłby odrzucenie szeroko przyjętego poglądu, że środki te były w sprawach skarżących nieskuteczne.

Podstawowe założenie przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny, że ustawa o odszkodowaniach nie była przeszkodą w dochodzeniu odszkodowania na drodze cywilnej, nie oznaczało, jak rząd wydawał się sugerować, że w praktyce była ona wystarczająco skuteczna w świetle wymagań Konwencji. Trybunał stwierdził w swoich wyrokach, że chociaż możliwości takiego odszkodowania nie można było całkowicie wykluczyć, środek ten nie dawał rozsądnych szans powodzenia wymagając w szczególności ustalenia zawinienia władz. Jest ono szczególnie trudne, ponieważ władze mogą odwlekać wykonanie wyroku z powołaniem się na rozmaite przeszkody, których co do zasady odpowiedzialność cywilna zgodnie z prawem rosyjskim nie obejmuje.

Ustalenie winy jako warunku wstępnego odpowiedzialności państwa za opóźnione wykonanie wyroków przez organy państwa nie sposób było pogodzić z silnym domniemaniem, że takie opóźnienia rodzą krzywdę moralną. Rząd nie wskazał niczego istotnego w orzecznictwie krajowym, z którego wynikałoby coś przeciwnego. W rezultacie aktualne były wcześniejsze wnioski Trybunału, że w Rosji nie ma skutecznego środka prawnego umożliwiającego przyspieszenie opóźnionego wykonania wyroków sądów krajowych wydanych przeciwko władzom państwowym w sprawach nie objętych ustawą o odszkodowaniach, albo uzyskanie odszkodowania.

Ustawa o odszkodowaniach nie miała zastosowania do skarg w tej sprawie. Wszystkie one bowiem dotyczyły wyroków, w rezultacie których władze musiały zapewnić skarżącym mieszkania albo spełnić inne obowiązki w naturze. Nie mieli oni więc do dyspozycji skutecznego środka prawnego w związku z możliwymi do uzasadnienia zarzutami. Trybunał oddalił więc zastrzeżenie rządu, że nie zostały wykorzystane środki prawne krajowe i uznał, że nastąpiło naruszenie art.13 Konwencji wobec wszystkich skarżących.

Strony nie kwestionowały, że opóźnienia naruszyły prawo skarżących do sądu w rozumieniu art.6 Konwencji. Przedłużająca się zwłoka nie rodziła w tym zakresie żadnych wątpliwości. Ze względu jednak na znaczenie wyjaśnienia wymagań Konwencji dla rozpatrywania i załatwiania podobnych spraw w przyszłości Trybunał uznał, że należy przypomnieć główne zasady Konwencji wynikające z jego orzecznictwa oraz wyjaśnić sposoby ich stosowania w tej i w podobnych sprawach.

Wykonanie wyroku sądowego jest integralną częścią procesu dla celów art.6 Konwencji; bezzasadnie długa zwłoka może więc doprowadzić do naruszenia Konwencji. W szczególnych okolicznościach pewne opóźnienie może być usprawiedliwione. Nie może jednak – niezależnie od okoliczności - dotyczyć samej istoty prawa chronionego w art. 6 ust. 1. Zasadność opóźnienia wymaga oceny z uwzględnieniem w szczególności skomplikowanego charakteru postępowania wykonawczego, zachowania skarżącego i właściwych władz, a także znaczenia sprawy dla skarżącego.

W sytuacji, gdy Trybunał rozpatrzył mnóstwo zarzutów dotyczących opóźnionego wykonywania wyroków przez władze rosyjskie, jego orzecznictwo wprowadziło domniemania pozwalające skuteczniej orzekać w ogromnej liczbie powtarzających się spraw. Trybunał systematycznie stwierdzał więc, że zwłoka krótsza niż jeden rok z zapłatą zasądzonej kwoty

była zasadniczo zgodna z Konwencją, podczas gdy każdy dłuższy okres był z góry uważany za nieuzasadniony. Domniemanie to można jednak obalić w szczególnych okolicznościach z właściwym uwzględnieniem wyżej wspomnianych kryteriów "racjonalności".

Stosowanie ich przy wykonywaniu wyroków nakazujących państwu konkretne działania może prowadzić do innego domniemania. Termin wykonania wyroków tego typu musi być, zdaniem Trybunału, bardziej wymagający. Np. wyrok na korzyść pani Troshiny wymagał od administracji prostego działania - odpowiedzi na jej wniosek o udostępnienie danych z rejestru gruntów. Jeśli chodzi o skargi Gerasimova, Baranovej czy Starostenkova, wyroki były dla władz trudniejsze, mimo to jednak wymagały specjalnej staranności ze względu na znaczenie dla skarżących (odpowiednio, obowiązek zapewnienia funkcjonowania podstawowych usług komunalnych i renowacji budynku, dostaw ciepła w sezonie ogrzewczym i samochodu rehabilitacyjnego dla osoby dotkniętej trwałym inwalidztwem). Trybunał uważał, że zwłokę z wykonaniem któregoś z tych wyroków przekraczającą sześć miesięcy należało zasadniczo uważać za bezzasadnie długą i w rezultacie niezgodną z wymaganiami Konwencji.

Siedem innych skarg wchodzących tu w grę dotyczyło obowiązku państwa zapewnienia skarżącym mieszkania albo bonu mieszkaniowego. Trybunał już wcześniej przyznał, że wykonanie wyroku wymagającego przyznania mieszkania może zabrać więcej czasu niż wypłata kwoty pieniędzy. W znacznej większości spraw mieszkaniowych rozstrzygniętych w przeszłości do naruszeń Konwencji doszło z powodu opóźnienia przekraczającego dwa lata. Trybunał przyjął więc domniemanie - z właściwym uwzględnieniem skomplikowanego charakteru procedury przyznawania mieszkań - że w takich przypadkach zwłoka krótsza niż dwa lata nie będzie niezgodna z wymaganiami „rozsądnego terminu”, chyba że zostanie ujawniona sytuacja wyjątkowa wymagająca szczególnej pilności. Np. opóźnienie roczne i dłuższe zostało uznane za naruszenie Konwencji, gdy wyrok nakazywał przeniesienie skarżących do innego mieszkania z opuszczonych budynków. Trybunał orzekł, że będzie nadal stosował to podejście w podobnych sprawach wymagających szczególnej pilności.

Istnienie wymienionych domniemań, mających ułatwić rozpatrywanie dużej liczby roszczeń wynikających z tego samego problemu strukturalnego, nie wyklucza, że w konkretnym przypadku Trybunał w świetle wskazanych kryteriów dojdzie do innego wniosku ze względu na zindywidualizowaną ocenę szczególnych okoliczności.

Opóźnienie należało obliczać poczynając od daty uprawomocnienia się wyroku do dnia pełnego wykonania przez władze ciążącego na nich obowiązku w naturze. Sądy krajowe są lepiej przygotowane do oceny właściwej metody wykonania wyroku i decyzji, czy i kiedy dojdzie do pełnego i właściwego wykonania wyroku. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem każdy spór w tej materii powinien być przede wszystkim zbadany przez sądy krajowe. Trybunał może odejść od tej zasady i zaakceptować argument, że wykonanie wyroku było niewłaściwe, jedynie w razie jaskrawej niezgodności między wymaganiami wyroku i działaniami władz zobowiązanych do jego wykonania.

W okolicznościach tej sprawy Trybunał nie było sporu, że opóźnienia w wykonaniu prawomocnych wyroków nie spełniały wymienionych wymagań Konwencji. W rezultacie nastąpiło naruszenie art.6 ust.1 Konwencji w stosunku do każdego ze skarżących.

Niektórzy skarżący postawili również zarzut na tle art.1 Protokołu nr 1, ponieważ przedłużające się opóźnienia stanowiły również nieusprawiedliwioną ingerencję w prawo skarżących do spokojnego korzystania z mienia. Doszło więc do jego naruszenia w stosunku do każdego z sześciu skarżących, którzy podnieśli ten zarzut.

Niewykonywanie albo opóźnienia z wykonaniem krajowych orzeczeń sądowych stanowiły utrzymujący się problem w państwie prowadzący do najczęstszych naruszeń Konwencji od czasu jej ratyfikacji przez Rosję 5 maja 1998r. Ponadto, przez długi czas Trybunał musiał rozstrzygać te sprawy jak sąd pierwszej instancji z powodu niezapewnienia przez państwo skarżącym skutecznych środków prawnych zgodnych z Konwencją. Część tego problemu została z powodzeniem rozwiązana w drodze pierwszego wyroku pilotażowego i przyjęcia w ślad za nim ustawy o odszkodowaniach, wiele spraw, które nie były nim objęte nadal jednak ma niewielką szansę na załatwienie na poziomie krajowym i w związku z nimi nadal wpływają skargi do Trybunału.

Trybunał nie ma możliwości ani nie jest właściwy ze względu na swoją funkcję sądu międzynarodowego do orzekania w wielkiej liczbie spraw wymagających ustaleń dotyczących podstawowych faktów albo obliczania odszkodowań pieniężnych – co powinno z zasady i ze względów skutecznej praktyki być domeną sądów krajowych. Skargi te zostały więc zakomunikowane rządowi ze wskazaniem na możliwość zastosowania ponownie procedury wyroku pilotażowego.

Ta sprawa i wielość innych materiałów posiadanych przez Trybunał nie pozostawiały wątpliwości, że w Rosji istnieją poważne problemy strukturalne z wykonywaniem wyroków nakładających na władze obowiązki w naturze.

Trybunał rozstrzygnął już ponad 150 skarg tego typu przeciwko Rosji, a około 600 podobnych nadal czeka na liście, która systematycznie się wydłuża. Skargi połączone w tej sprawie stanowią szczególną ilustrację kwestii, wobec których Trybunał staje przez lata, które jednak są nadal podnoszone w kolejnych skargach. Wskazują one na różnorodność sytuacji, trudną sytuację osób nimi dotkniętych, rozległe terytorium Rosji, na którym istnieją takie same problemy i ich utrzymywanie się od prawie piętnastu lat. Ustalenia Trybunału w takich sprawach, w tym również w niniejszej, ostatecznie potwierdzają wielką skalę problemów leżących u podstaw tej sytuacji i pilną potrzebę skutecznych rozwiązań.

Ich strukturalna natura była tym bardziej uderzająca, kiedy chodziło o wykonanie wyroków nakazujących przyznanie mieszkań przez państwo. Wiele wyroków Trybunału sugerowało, że istniała przepaść między z jednej strony obowiązkiem społecznym państwa zapewnienia określonym osobom mieszkań a z drugiej – niezdolność władz spełnienia tych obowiązków najczęściej ze wskazaniem na szczupłość dostępnych środków. Konwencja systematycznie jest interpretowana w sposób, który nie zezwala władzom powoływać się na brak funduszy jako usprawiedliwienie nie wykonywania wyroków w rozsądnym terminie. Materiały, jakimi dysponował Trybunał, wyraźnie wskazywały na systematyczne opóźnienia w przestrzeganiu przez państwo obowiązków socjalnych zapisanych w przepisach i potwierdzonych przez sądy.

Trybunał zwrócił w tym kontekście uwagę na bardzo słabą pozycję komorników, których działania ograniczają się wyłącznie do przypominania obowiązujących przepisów i bezowocnych ostrzeżeń podczas, gdy wyroki pozostają od lat niewykonane. Stan ten jest niezgodny z obowiązkiem państwa zapewnienia prawa do sądu zagwarantowanego w Konwencji oraz - bardziej ogólnie - osłabia zaufanie jednostki do systemu sądowego państwa.

Poważnie zaostrza te problemy utrzymujący się brak skutecznych środków prawnych krajowych w związku z takimi oczywistymi i nawracającymi naruszeniami Konwencji. Trybunał czasami wskazywał na niezgodność tej sytuacji z wymaganiami Konwencji wyrażając żal, że rząd utracił szansę rozwiązania tego problemu w ślad za pierwszym

wyrokiem pilotażowym albo nawet później. W rezultacie, osoby dotknięte najbardziej podstawowymi i bezspornymi naruszeniami Konwencji - jak przyznane przez rząd w tej sprawie - nadal starają się znaleźć zadośćuczynienie przed Trybunałem, który w ten sposób jest dla nich organem pierwszej instancji. Trybunał wielokrotnie powtarzał, że sytuacja taka jest nie do pogodzenia z zasadą subsydiarności wymagającą, aby w pierwszej kolejności państwa brały na siebie odpowiedzialność za zapewnienie praw i wolności zapisanych w Konwencji. Wielu skarżących zarzuciło poza tym, że korzystne dla nich wyroki krajowe pozostały niewykonane niezależnie od wyroków Trybunału zobowiązujących państwo do zapewnienia ich wykonania w drodze odpowiednich środków. Zarzuty takie rodziły poważne wątpliwości co do przestrzegania przez władze ich obowiązków nawet w sprawach pozostających pod nadzorem Komitetu Ministrów.

Trybunał odnotował odczuwalną tendencję w kierunku poprawy sytuacji w tej delikatnej dziedzinie i wzrastające zainteresowanie opisanymi problemami ze strony państwa na jego najwyższych szczeblach. Musiał jednak równocześnie zauważyć, że nawracające naruszenia Konwencji, jak stwierdzone w tej sprawie, wskazywały na istnienie dysfunkcji strukturalnych oznaczających, że względu na ich naturę i skalę, praktykę niezgodną z Konwencją.

Natura problemów leżących u podstaw stwierdzonych naruszeń, wielka liczba osób w Rosji, które są nimi dotknięte oraz pilna potrzeba szybkiej i odpowiedniej ich naprawy na poziomie krajowym, usprawiedliwiały zastosowanie procedury wyroku pilotażowego. Same tylko powtarzanie przez Trybunał swoich ustaleń w podobnych indywidualnych sprawach nie byłoby najlepszym sposobem osiągnięcia celu Konwencji. Procedura wyroku pilotażowego wydaje się obecnie najpilniejszym i najskuteczniejszym sposobem pomocy państwu w znalezieniu odpowiednich rozwiązań i Komitetowi Ministrów w nadzorze nad wykonaniem wyroków.

W związku z kwestią środków ogólnych Trybunał już wcześniej odnotował - co przyznały władze rosyjskie - że skala problemów leżących u podstaw naruszeń art.6 i art.1 Protokołu nr 1 była duża, a ich natura skomplikowana. Systematyczne opóźnienia w wykonaniu wyroków przez państwo nie wynikały z określonego przepisu czy regulacji administracyjnej albo konkretnej luki w prawie rosyjskim. Rozwiązanie tych problemów wiąże się z implementacją przez rozmaite władze skomplikowanych strategii na poziomie federalnym i lokalnym.

Kwestie te były przedmiotem rozważań Komitetu Ministrów, który nadal je bada w sprawach wchodzących w grę. Chociaż skutki najświeższych zachęcających zmian, o których poinformowały władze, jeśli chodzi o mieszkania przyznane funkcjonariuszom publicznym, nadal wymagają potwierdzenia, ostateczne rozwiązanie problemów strukturalnych ujawnionych przez Trybunał będzie niewątpliwie wymagało dalszych środków ogólnych. Trybunał zwrócił szczególną uwagę na niezdolność komorników i innych organów do wyegzekwowania wyroków i potrzebę znalezienia w tym zakresie odpowiednich mechanizmów. Skomplikowane kwestie prawne, praktyczne i polityczne wchodzące w grę powodują, że ocena wymaganych środków wykracza poza sądową funkcję Trybunału. Jego zadaniem nie jest doradzanie rządowi w tak skomplikowanym prawnym, politycznym i budżetowym procesie, nie mówiąc o zalecaniu określonego sposobu organizacji krajowej procedury wykonawczej w związku z wyrokami przeciwko państwu. Trybunał postanowił więc nie wskazywać żadnego konkretnego środka do podjęcia. Komitet Ministrów jest lepiej przygotowany i wyposażony do monitorowania środków ogólnych mających zapewnić, że wszystkie wyroki sądowe w sprawach przeciwko władzom państwowym i jego organom będą wykonywane w rozsądnym terminie.

Ustalenia Trybunału dotyczące środków prawnych krajowych ujawniły w istocie problem prawny, który powinien być rozwiązany w drodze zmiany ustawodawstwa krajowego, jak pokazało pozytywne doświadczenie z wyroku pilotażowego w sprawie Burdov. Ustawa o odszkodowaniach została z powodzeniem wprowadzona w 2010r. w i zapewniła środek prawny przeciwko opóźnieniom w wykonaniu wyroków krajowych nakazujących wypłaty pieniężne z budżetu państwa.

Trybunał zauważył poza tym, że projekt ustawy konstytucyjnej zgłoszony przez Sąd Najwyższy 26 września 2008r. przewidywał skuteczny środek prawny również w sprawach związanych z obowiązkami państwa w naturze. Trybunał nie znał powodów, które ostatecznie doprowadziły ustawodawcę rosyjskiego do ograniczenia zakresu ustawy o odszkodowaniach. Niezależnie od tego Trybunał uważał, że nie jest właściwy do badania żadnego takiego powodu w tym stadium sprawy, ponieważ jego zadanie polegało wyłącznie na zapewnieniu na przyszłość konsekwencji prawnych wyroku pilotażowego i w rezultacie doprowadzenia do przestrzegania przez Rosję zobowiązań przyjętych na podstawie Konwencji.

Państwo miało obowiązek stworzyć skuteczny środek prawny albo połączyć takie środki dostępne wszystkim osobom znajdującym się w takiej sytuacji, jak skarżący.

Cel ten był możliwy do osiągnięcia w prawie rosyjskim w rozmaity sposób. Trybunał nie może narzucać żadnej konkretnej opcji ze względu na swobodę państwa wyboru środków wykonania wyroku. Władze rosyjskie mogą oczywiście wybrać najprostsze rozwiązanie rozszerzając zakres stosowania ustawy o odszkodowaniach na wszystkie sprawy dotyczące niewykonania wyroków wydanych przeciwko państwu i Trybunał z zadowoleniem przyjął podjęte ostatnio w tym celu inicjatywy ustawodawcze. Władze mogą jednak również wprowadzić zmiany w innych aktach prawnych, które przyniosłyby ten sam efekt. Mogłyby np. starać się połączyć jakoś środek odszkodowawczy z przyspieszającym, przynajmniej w niektórych sprawach wiążących się z uporczywymi opóźnieniami albo wymagających specjalnej pilności przy wykonywaniu wyroku.

Do państwa należy w każdym razie zapewnienie pod nadzorem Komitetu Ministrów, aby taki środek lub ich połączenie były zgodne w teorii i w praktyce z wymaganiami Konwencji wskazanymi w orzecznictwie Trybunału.

Środki takie muszą być dostępne w prawie rosyjskim w ciągu jednego roku od uprawomocnienia się tego wyroku. Na okres wykonywania go przez Rosję Trybunał postanowił zawiesić rozpatrywanie wszystkich takich spraw. Postanowił jednak, że inaczej potraktuje sprawy toczące się już przed Trybunałem oraz te, które mogą być wniesione w przyszłości. Postanowił odroczyć postępowania we wszystkich sprawach tego rodzaju wniesionych do Trybunału po wydaniu niniejszego wyroku. Odroczenie to będzie pozostawało w mocy maksymalnie przez dwa lata od uprawomocnienia się tego wyroku. W odniesieniu do skarżących, którzy wnieśli skargi przed jego wydaniem, byłoby niesprawiedliwe zmuszanie, aby ponownie zwracali się do władz krajowych z tego powodu, że pojawi się nowy środek prawny albo z innego względu. Państwo musi więc w ciągu dwóch lat od uprawomocnienia się tego wyroku zadośćuczynić wszystkim pokrzywdzonym z powodu opóźnień z wykonaniem wyroków nakładających obowiązek w naturze, których skargi zostały zakomunikowane albo dopiero będą zakomunikowane rządowi. W ocenie Trybunału może do tego dojść, gdy państwo z własnej inicjatywy stworzy skuteczny środek prawny w tych sprawach albo sięgnie do takich rozwiązań, jak ugody ze skarżącymi albo jednostronne propozycje naprawcze zgodne z wymaganiami Konwencji. Do czasu przyjęcia przez władze rosyjskie takich środków krajowych Trybunał postanowił odroczyć

postępowania we wszystkich sprawach tego rodzaju maksymalnie na dwa lata od daty uprawomocnienia się tego wyroku. Zaznaczył jednak, że w każdym momencie może uznać skargę za niedopuszczalną albo skreślić ją z listy zgodnie z art. 37 albo 39 Konwencji w rezultacie ugody między stronami albo załatwienia sprawy w inny sposób.

Trybunał zasądził od Rosji kwoty od 900 do 9 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz nakazał zwrot kosztów i wydatków.

Uwagi:

Przykład problemów strukturalnych związanych z niewykonywaniem wyroków wydawanych przez sądy przeciwko państwu zobowiązujących je do rozmaitych działań. Na masową skalę dochodzi do elementarnych naruszeń, przy których pewną a może jedyną szansą jest procedura wyroku pilotażowego.