

Konflikt orzecznictwa sądów administracyjnych i Wojskowego Najwyższego Sądu Administracyjnego w sprawie interpretacji przepisów dotyczących rent specjalnych na podstawie ustawy o zwalczaniu terroryzmu

Nejdet Şahin i Perihan Şahin przeciwko Turcji (orzeczenie – 20 października 2011r., Wielka Izba, skarga nr 13279/05)

Syn Nejdet i Perihany Şahinów był pilotem wojskowym, który w maju 2001r. zginął w katastrofie lotniczej. Transportował do Ankary wojska uczestniczące w operacji antyterrorystycznej. Po śmierci syna wystąpili oni - bez powodzenia - do Tureckiego Urzędu ds. Rent i Emerytur o przyznanie im renty specjalnej przysługującej na podstawie ustawy o zwalczaniu terroryzmu. Odwołali się następnie do Sądu Administracyjnego w Ankarze, który w kwietniu 2003 r. uznał jednak, że nie ma kompetencji do rozpatrzenia tej sprawy, bo właściwy jest Wojskowy Najwyższy Sąd Administracyjny (WNSA). W tej sytuacji Şahinowie tam wnieśli swoje odwołanie. W czerwcu 2004 r. zostało ono jednak oddalone. WNSA stwierdził, że otrzymali oni już miesięczną rentę inwalidzką a także zryczałtowaną kwotę odszkodowania równą trzydziestu najwyższym pensjom urzędnika publicznego. Podkreślił, że uprawnienie do renty specjalnej na podstawie ustawy o zwalczaniu terroryzmu posiadali tylko funkcjonariusze, którzy zostali ranni, stali się inwalidami albo stracili życie bezpośrednio w rezultacie aktu terroryzmu. Sam tylko fakt, iż ich syn ze względu na swoją pracę był zaangażowany w walkę z terroryzmem, nie wystarczył do uznania, iż przysługiwała im w związku z jego śmiercią renta specjalna. Orzekł w ten sposób całkowicie odmiennie niż sądy administracyjne w sprawach rodzin innych żołnierzy, którzy zginęli w tym samym wypadku, które uznały, że ustawa o zwalczaniu terroryzmu miała zastosowanie.

W skardze do Trybunału, powołując się na art. 6 ust.1 Konwencji, skarżący zarzucili, że postępowanie przed sądami krajowymi w ich sprawie było nierzetelne; te same fakty doprowadziły różne sądy do odmiennych ocen prawnych z naruszeniem zasady równości wobec prawa i jego spójności.

Izba (Sekcja II), orzekła 27 maja 2010r., stosunkiem głosów sześć do jednego, iż nie było naruszenia art.6 ust.1 Konwencji.

Trybunał przypomniał, że jego zadanie nie polega na zastępowaniu sądów krajowych. W pierwszej kolejności do władz krajowych, w szczególności sądów, należy rozwiązywanie problemów na tle interpretacji ustawodawstwa krajowego. Jego rola ogranicza się do oceny, czy jej skutki są zgodne z Konwencją.

Poza przypadkami oczywistej arbitralności Trybunał nie może kwestionować interpretacji prawa wewnętrznego dokonanej przez sądy krajowe. Podobnie, zasadniczo

jego rola nie polega na porównywaniu różnych decyzji sądów krajowych, nawet wydanych w najwyraźniej podobnych postępowaniach. Musi szanować ich niezależność.

Trybunał już wcześniej przyznał, że możliwość wydania sprzecznych ze sobą orzeczeń sądów jest nieodłączną cechą każdego systemu sądowego opartego na sieci sądów pierwszej instancji i odwoławczych posiadających określoną jurysdykcję terytorialną. Podobne różnice w orzecznictwie mogą również pojawić się w tym samym sądzie. Sytuacja taka, sama w sobie, nie może być uważana za sprzeczną z Konwencją. Trybunał wielokrotnie rozpatrywał sprawy dotyczące konfliktu orzeczeń sądów i w rezultacie miał możliwość wskazania warunków, w jakich takie wyroki najwyższych krajowych instancji sądowych naruszają rzetelność procesu sądowego, o której mowa w art.6 ust.1 Konwencji.

Wyjaśnił przy tym kryteria oceny w tego typu sprawach. Składają się na nią: ustalenie, czy w orzecznictwie najwyższych instancji sądowych istnieją „głębokie i utrzymujące się od dawna różnice”, czy prawo krajowe zawiera mechanizm ich przewyższania oraz czy został on zastosowany, a jeśli tak - z jakim skutkiem.

Trybunał miał również okazję wypowiedzieć się na temat sprzecznych ze sobą wyroków w tym samym sądzie odwoławczym oraz rozbieżności orzecznictwa sądów orzekających w ostatniej instancji. Poza „głęboką i utrzymującą się od dawna” naturą różnic wchodzących w grę, naruszeniem prawa do rzetelnego procesu sądowego był również brak pewności prawnej wynikający z niespójności praktyki sądów wchodzących w grę oraz brak mechanizmu rozwiązywania konfliktu orzecznictwa.

W związku z tym Trybunał wielokrotnie podkreślał ważne znaczenie mechanizmów mających zapewnić spójność praktyki sądowej i jednolitość orzecznictwa sądowego. Stwierdził również, że do państw należy zorganizowanie swoich systemów prawnych w sposób umożliwiający unikanie wydawania niezgodnych ze sobą wyroków.

Podstawą oceny przez Trybunał okoliczności danej sprawy była zawsze zasada pewności prawnej, dorozumiana we wszystkich postanowieniach Konwencji i stanowiąca jeden z fundamentalnych aspektów rządów prawa. Niepewność – prawna, administracyjna albo wynikająca z praktyki władz – musi być zawsze brana pod uwagę przy badaniu zachowania państwa.

Prawo do rzetelnego procesu sądowego należy interpretować w świetle preambuły do Konwencji, która uznaje, że rządy prawa są częścią wspólnego dziedzictwa jej państw – stron. Obecnie, za jeden z fundamentalnych aspektów rządów prawa uznaje się zasadę pewności prawnej, która m.in. gwarantuje pewną stabilność sytuacji prawnych i przyczynia się do publicznego zaufania do sądów. Utrzymywanie się pozostających ze sobą w konflikcie decyzji sądowych może prowadzić do braku pewności prawnej ograniczającej publiczne zaufanie do systemu sądowego, w sytuacji, gdy stanowi ona jedną z istotnych części składowych państwa opartego na rządach prawa.

Trybunał podkreślił jednak, że wymagania pewności prawnej i ochrony uprawnionego publicznego zaufania do sądów nie oznaczają prawa do spójnego orzecznictwa. Rozwój orzecznictwa nie jest sam w sobie sprzeczny z właściwym wymiarem sprawiedliwości, bo niezachowanie podejścia dynamicznego i ewolucyjnego oznacza ryzyko, iż będzie ono przeszkodą na drodze reform i udoskonaleń.

Ta sprawa różniła się od rozpatrywanych w przeszłości, bo nie chodziło w niej o konflikt orzeczeń sądów ostatecznej instancji w sądach tego samego rodzaju ale o rzekome rozbieżności między wyrokami dwóch hierarchicznie nie związanych ze sobą, różnych i niezależnych typów sądów.

Wymienione kryteria i zasady - sformułowane w istotnie odmiennym kontekście - nie mogły być tu automatycznie stosowane, bo sprawa ta - chociaż dotyczyła typu zarzutu, w związku z którym Trybunał miał już wcześniej możliwość orzekania - rodziła jednak nową kwestię prawną. Mogły one jednak służyć za wskazówkę. Trybunał musiał więc najpierw rozważyć, czy w tym przypadku istniał konflikt orzeczeń a jeśli tak, zbadać, czy – w szczególnych okolicznościach tej sprawy – sytuacja taka oznaczała naruszenie art.6 ust.1 Konwencji.

Trybunał potwierdził, że nie można uznać, iż doszło do powstania konfliktu w orzecznictwie, jeśli różnica była usprawiedliwiona innym stanem faktycznym. Z dowodów wynikało, że zarzucona różnica nie dotyczyła identycznych stanów faktycznych badanych przez różne sądy, ale sposobu zastosowania prawa materialnego i będącej jego rezultatem sytuacji powagi rzeczy osądzonej.

Strony przedstawiły orzeczenia sądów w sprawach rodzin żołnierzy, którzy zginęli w tej samej katastrofie. Wchodziły w grę dwie grupy: tych, których misja polegała na zwalczaniu terroryzmu i załogę samolotu. Sprawy te zostały wniesione do sądów administracyjnych z odwołaniami rodzin ofiar katastrofy od decyzji Tureckiego Funduszu Rent i Emerytur o oddaleniu wniosków o rentę specjalną na podstawie ustawy o zwalczaniu terroryzmu.

Trybunał zauważył, że sądy administracyjne rozpatrzyły merytorycznie czternaście takich spraw stwierdzając istnienie związku przyczynowego między katastrofą samolotu i walką z terroryzmem. Był to warunek *sine qua non* uprawnienia wynikającego z tej ustawy niezależnie od typu zadań, jakie przed śmiercią wykonywali zmarli żołnierze.

Sądy administracyjne orzekły na korzyść powodów a ich interpretacja warunków stosowania ustawy o zwalczaniu terroryzmu była odmienna od przyjętej przez WNSA, który w przypadku skarżących stwierdził brak związku przyczynowego i oddalił odwołanie.

Ta różnica interpretacji wynikała z faktu, iż dwie grupy spraw w istocie podobnych zostały potraktowane odmiennie pod względem prawnym. Do diametralnie innych wniosków doszły sądy administracyjne - Sąd Administracyjny w Ankarze i Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) a do innych - WNSA. Rząd potwierdził istnienie odmiennych interpretacji. W wyroku WNSA nie wskazano żadnej różnicy obu spraw mogącej prowadzić do uznania, iż wymagają odmiennego traktowania.

Trybunał musiał więc rozpatrzyć bardzo rzadką sytuację, w której sądy krajowe inaczej interpretowały okoliczności i skutki tego samego zdarzenia – katastrofy samolotu. Sam konflikt orzecznictwa nie oznacza jednak, że doszło do naruszenia art.6 Konwencji. Trybunał musi bowiem ocenić wpływ konfliktu orzecznictwa na poszanowanie zasady rzetelnego procesu sądowego a w szczególności zasady pewności prawnej.

Przy ocenie, czy konflikt orzeczeń doprowadził do naruszenia art.6 ust.1 Konwencji, Trybunał w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że w tym przypadku był on związany z samą strukturą organizacyjną systemu sądowego Turcji, w którym sądy administracyjne posiadające ogólną kompetencję współistnieją z wojskowymi sądami administracyjnymi o wyodrębnionej jurysdykcji. Jest to jednak tylko jeden z wielu przykładów różnorodności systemów prawnych istniejących w Europie. Zadanie Trybunału nie polega na ich standaryzacji.

Poza tym, w sprawach na podstawie skarg indywidualnych zadanie Trybunału nie polega na abstrakcyjnym badaniu wchodzącego w grę ustawodawstwa albo zarzuconej praktyki. Musi on w miarę możliwości ograniczać się – nie tracąc z pola widzenia ogólnego kontekstu - do badania tych kwestii na tle okoliczności konkretnej sprawy.

Zadanie Trybunału nie polega więc na abstrakcyjnej ocenie zgodności z Konwencją tureckiego systemu sądowego, z jego różnymi typami sądów administracyjnych, ale na ustaleniu w konkretnej sprawie skutków wynikającego z niego konfliktu orzecznictwa na prawo do rzetelnego procesu sądowego zapisane w art.6 ust.1 Konwencji.

Zarzucony konflikt orzecznictwa dotyczący interpretacji ustawy o zwalczaniu terroryzmu był wynikiem równoczesnej interwencji sądów administracyjnych i WNSA w sprawach dotyczących w istocie tej samej kwestii. Wskazywało to na istnienie konfliktu jurysdykcyjnego między dwoma typami sądów, które miały niezależnie od siebie orzekać w tej samej kwestii prawnej. Wielka Izba zgodziła się z Izbą, że źródłem konfliktu był fakt, że sądy te nie przestrzegały granic własnej jurysdykcji.

Trybunał ds. Sporów Jurysdykcyjnych (TSJ) - powołany do życia m.in. w celu rozwiązywania konfliktów na tym tle między sądami powszechnymi, administracyjnymi i wojskowymi – miał okazję wypowiedzieć się na temat zakresu jurysdykcji sądów administracyjnych i WNSA. Stwierdził, że to WNSA był właściwy w sprawach dotyczących rent i emerytur oraz świadczeń wojskowych. Izba 4 Sądu

Administracyjnego w Ankarze, uznając, że powództwo wniesione przez skarżących nie podlegało jej jurysdykcji, ale WNSA, powołała się na wyrok TSJ z 14 maja 2001r.

Izba Trybunału stwierdziła w związku z tym, że TSJ pomógł w ten sposób w rozwiązaniu rozbieżności stanowisk sądów administracyjnych i WNSA co do ich kompetencji i zakończył orzekanie sądów administracyjnych w dziedzinie objętej jurysdykcją WNSA.

Wielka Izba nie zgodziła się z tym wnioskiem. Z dowodów przedstawionych przez strony wynikało, że niezależnie od interwencji TSJ i jego wyroku sądy administracyjne nadal przyjmowały podobne sprawy i orzekały w nich merytorycznie.

Z wyjaśnień rządu wynikało, chociaż najważniejsze wyroki TSJ: „zawierające zasady prawne” dotyczące jurysdykcji, są obowiązujące, inne miały wyłącznie wartość i autorytet precedensów będących wskazówkami dla sądów krajowych w ich obradach.

W tej sprawie wyroki TSJ wskazane przez rząd na poparcie tezy o jurysdykcji WNSA nie miały charakteru obowiązującego i nie wpłynęły siłą swojej perswazji na wszystkie sądy administracyjne, które nadal rozpatrywały – i uwzględniały – powództwa podobne do tego, z jakim wystąpili skarżący.

Tak więc - niezależnie od wagi, jaką sądy administracyjne zdecydowały się nadać wchodzącym w grę wyrokom TSJ - w żadnym przypadku rola TSJ nie polegała na rozwiązywaniu konfliktu orzecznictwa. Chociaż jest on uprawniony do rozwiązywania konfliktów między wyrokami różnych sądów, może to uczynić tylko wyjątkowo, gdy wyroki są w takim stopniu ze sobą nie do pogodzenia, że ich wykonanie doprowadziłoby do odmowy wymiaru sprawiedliwości, a taka sytuacja nie pojawiła się w tej sprawie. Interwencja TSJ nie miała więc wpływu na zarzut podniesiony przez skarżących przed Trybunałem.

Trybunał już wcześniej wskazał, iż po jego ujawnieniu konflikt orzecznictwa należy w zasadzie rozwiązywać przez ustalenie jego obowiązującej interpretacji i harmonizację przy pomocy odpowiednich mechanizmów. Zasady te zostały jednak przyjęte w sprawach, w których do rozbieżności w interpretacji doszło w tej samej części systemu sądowego i w związku z przepisami, na tle których Sąd Najwyższy mógł wykonywać swoje funkcje ujednocające.

Nie mogło to odnosić się do sytuacji zaistniałej w tej sprawie. W krajowym systemie prawnym charakteryzującym się - jak tutaj - istnieniem kilku sądów najwyższych nie poddanych żadnej wspólnej hierarchii sądowej, nie można wymagać stosowania pionowego mechanizmu kontroli sposobu interpretacji przyjmowanego przez sądy. Wykraczałoby to poza wymagania rzetelnego procesu sądowego zapisane w art.6 ust.1 Konwencji.

Tym bardziej, że brak wspólnego organu regulacyjnego dla sądów najwyższych – w tym przypadku NSA i WNSA - mogącego ustalić obowiązującą je interpretację – nie należy do specyfiki tureckiego systemu sądowego, bo wiele państw europejskich, których systemy prawne obejmują dwa lub więcej sądów najwyższych, nie ma takiego organu. Sytuacja taka – sama w sobie - nie stanowi naruszenia Konwencji.

W systemie sądowym takim, jak turecki, z wieloma różnymi rodzajami sądów, gdzie obok siebie działa kilka sądów najwyższych i od każdego z nich równocześnie i równolegle wymaga się interpretacji prawa, osiągnięcie spójności może wymagać czasu. Okresy konfliktu orzecznictwa mogą być więc tolerowane bez osłabienia pewności prawnej.

W sytuacji, gdy orzecznictwo nie jest niezmienne, ale – przeciwnie - z istoty podlega ewolucji, Trybunał nie może uważać, że z zasady właściwego wymiaru sprawiedliwości wynika ścisły wymóg jego spójności. Obowiązkiem Trybunału jest jednak zapewnienie ochrony tej zasady w sytuacji, gdy uważa on, iż rzetelność postępowania albo rządy prawa wymagają jego interwencji w celu położenia tamy niepewności wywołanej przez pozostające ze sobą w konflikcie wyroki wydane przez różne sądy w tej samej kwestii. W dążeniu do zachowania pewności prawnej Trybunał musi jednak pamiętać o właściwym poszanowaniu autonomii orzekania i niezależności sądów krajowych i zachowaniu zasady subsydiarności jako podstawy systemu Konwencji.

W związku z tym Trybunał potwierdził, że interpretacja jest nieodłączną funkcją sądownictwa. Niezależnie od tego, jak jasno może być sformułowany przepis prawny, nie da się uniknąć elementu jego interpretacji sądowej. Ustalenie, jakie przepisy i w jakich warunkach należy zastosować, jest elementem tego zindywidualizowanego podejścia do prawa. Oznacza to, że dwa sądy, każdy z jego własnym obszarem właściwości i badające odrębne sprawy, mogą z powodzeniem dojść do odmiennych, chociaż racjonalnych i uzasadnionych wniosków dotyczących tej samej kwestii prawnej na tle podobnych okoliczności faktycznych. Możliwe różnice podejścia między sądami są więc nieuniknionym skutkiem procesu interpretacji przepisów i ich adaptacji do sytuacji, których mają one dotyczyć.

Różnice te można tolerować, jeśli w systemie prawnym istnieje możliwość ich pogodzenia. W tej sprawie Trybunał uważał, że sądy najwyższe wchodzące w grę – NSA i WNSA – miały możliwość same usunąć istniejące różnice albo przez przyjęcie takiego samego podejścia albo przez poszanowanie granic swoich obszarów właściwości i w rezultacie powstrzymanie się od interwencji w tej samej dziedzinie prawa.

Trybunał nie może działać jako sąd trzeciej czy czwartej instancji. Jego rola nie polega również na kontroli wyborów sądów krajowych dotyczących interpretacji przepisów oraz niespójności, jakie w rezultacie mogą się pojawić. Podkreślił, że nie może interweniować tylko dlatego, że w orzecznictwie sądów istnieje konflikt.

W opinii Trybunału, przy braku dowodów arbitralności, badanie istnienia i wpływu takiego konfliktu orzeczeń nie może być równoznaczne z oceną przezeń słuszności wybranego przez sądy krajowe podejścia. Rola Trybunału na tle art.6 ust.1 ogranicza się do spraw, w których zarzucona decyzja była oczywiście arbitralna.

Tak więc nawet, jeśli dokonana przez WNSA interpretacja ustawy o zwalczaniu terroryzmu była dla skarżących niekorzystna, niezależnie od tego w jakim stopniu mogła się im wydawać niesprawiedliwa w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym przez sądy administracyjne, nie stanowiła - sama w sobie - naruszenia art.6 Konwencji.

Należało również odnotować – w świetle uznania przez TSJ, że WNSA był właściwy do rozpatrywania sporów tego typu – że uznanie przez Izbę 4 Sądu Administracyjnego w Ankarze, iż nie jest właściwa, nie było w żadnym stopniu arbitralne.

Skarżący nie mogli również uważać, że odmówiono im wymiaru sprawiedliwości w rezultacie faktu rozpatrzenia sporu przez WNSA albo z powodu wniosków, do jakich on doszedł. Orzeczenie WNSA mieściło się w granicach jego jurysdykcji i nie było w nim nic, co nakazywałoby interwencję Trybunału. Wyrok dotyczący skarżących był właściwie uzasadniony a interpretacji przez WNSA przedstawionych mu faktów nie można było uznać za arbitralną, nieracjonalną albo negatywnie wpływającą na rzetelność postępowania. Był to zwyczajny przypadek zastosowania prawa krajowego.

Trybunał potwierdził, że musi unikać wszelkich nieusprawiedliwionych ingerencji w wykonywanie przez państwa ich funkcji sądowych albo w organizację ich systemów sądowych. Odpowiedzialność za spójność orzeczeń należy w pierwszej kolejności do sądów krajowych a wszelka interwencja Trybunału powinna należeć do wyjątków. W tej sprawie Trybunał uważał, że okoliczności nie wymagały takiej interwencji, jego rola nie polegała również na poszukiwaniu rozwiązania dla zarzuczonego konfliktu orzecznictwa. Skarga indywidualna do Trybunału nie może być środkiem w tym celu. **W rezultacie Trybunał uznał, że nie było naruszenia art.6 ust.1 Konwencji (dziesięć do siedmiu).**

Sędziowie, którzy znaleźli się w mniejszości uważali, że wchodził tu w grę jaskrawy brak w funkcjonowaniu tureckiego systemu sądowego, który doprowadził do naruszenia art.6 ust.1 Konwencji. Brak skutecznego mechanizmu harmonizacji orzecznictwa nie tylko powodował, ale – co gorsza – utrwał konflikt orzecznictwa sądów administracyjnych i wojskowych sądów administracyjnych, co w tym przypadku doprowadziło do pojawienia się wrażenia „arbitralności”. Podkreślili m.in., że chociaż w krajowych systemach prawnych mogą istnieć rozmaite struktury sądowe, nie mogą one jednak na opinii publicznej sprawiać wrażenia arbitralności. Przy podejmowaniu działań prawnych strony sporu muszą mieć możliwość podejmowania decyzji z wystarczającym stopniem przewidywalności i w oparciu o jasne, powszechnie obowiązujące i stabilne kryteria. Aby wymiar sprawiedliwości nie stał się loterią, zakres praw stron nie może być uzależniony od tego, który sąd rozpatrywał sprawę. Fakt, że

strony mogą otrzymac diametralnie przeciwnie odpowiedzi na te same kwestie prawne w zaleŹnoŹci od typu sądu orzekającego, musi obniŹac wiarygodnoŹc sądów i osłabiac publiczne zaufanie do nich.

Uwagi:

Sprawa ta, dotycząca specyfiki odległego pozornie systemu prawnego, w tym przypadku Turcji, nasuwa równieŹ pewne refleksje na tle sytuacji na krajowym podwórku. Wystarczy przypomniec sobie, dzisiaj nieco wygasłe, istotne spory interpretacyjne między Sądem NajwyŹszym i Trybunałem Konstytucyjnym w rozmaitych doniosłych kwestiach. Rozwiązywanie ich jest trudne i stawia systemowi gwarancji sądowych wysokie wymagania. Trudna jest równieŹ ocena pojawiających się na tym tle problemów, czego dowodem w tej sprawie jest fakt, jak bardzo i zasadniczo Wielka Izba Trybunału była w swojej opinii podzielona.