

Strasburg, 10 listopada 2017 r.

RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

OPINIA NR 20 (2017)

ROLA SĄDÓW W ZAKRESIE JEDNOLITEGO STOSOWANIA PRAWA

I. WPROWADZENIE

1. Równe i jednolite stosowanie prawa zapewniają zasady powszechności prawa, równości wobec prawa i pewności prawa. Z drugiej strony potrzeba zapewnienia jednolitego stosowania prawa nie powinna prowadzić do jego sztywności i nadmiernie ograniczać właściwego rozwoju prawa, ani też nie powinna podważać zasady niezawisłości sędziowskiej.
2. Zgodnie z zakresem zadań powierzonym jej przez Komitet Ministrów, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) postanowiła rozważyć rolę sądów w zakresie jednolitego stosowania prawa oraz określić obowiązujące normy i zalecenia.
3. Niniejsza opinia została przygotowana na podstawie wcześniejszych opinii CCJE, Wielkiej Karty Sędziów CCJE (Magna Charta of Judges) (2010) oraz odpowiednich dokumentów Rady Europy, w szczególności Europejskiej Karty Statusu Sędziego (1998) i Rekomendacji CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów w sprawie niezawisłości, skuteczności i odpowiedzialności sędziów (dalej „Rekomendacja CM/Rec(2010)12”).
4. Niniejsza opinia uwzględni odpowiedzi członków CCJE na kwestionariusz dotyczący roli sądów w zakresie jednolitego stosowania prawa przygotowany przez Biuro CCJE² oraz raport i wstępny projekt przygotowany przez eksperta naukowego mianowanego przez Radę Europy, profesora Aleša GALIĆA (Uniwersytet w Lublanie, Słowenia), wraz z analizą odpowiedzi na kwestionariusz.
5. Jednolite stosowanie prawa ma zasadnicze znaczenie dla zasady równości wobec prawa. Ponadto względy pewności i przewidywalności prawa stanowią nieodłączną część rządów prawa. W państwie praworządnym obywatele słusznie oczekują, że będą traktowani jak inni i będą mogli polegać na wcześniejszych decyzjach w porównywalnych sprawach, aby móc przewidzieć skutki prawne swoich działań lub zaniechań.
6. Utrzymywanie sprzecznego orzecznictwa sądów może stworzyć stan niepewności prawnej, co z kolei może spowodować osłabienie społecznego zaufania do systemu sądownictwa, które jest jednym z istotnych elementów państwa opartego na rządach prawa.³ Jednolite stosowanie prawa przyczynia się do powstania społecznego zaufania do sądów i wzmacnia percepcję społeczną zasad słuszności i sprawiedliwości.
7. Jeżeli strony wiedzą z wyprzedzeniem, co je czeka, to często decydują się uniknąć stawania przed sądem.

² Odpowiedzi na kwestionariusz (raporty krajowe) otrzymano z następujących 34 krajów: Albania, Andora, Armenia, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Gruzja, Niemcy, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Malta, Republika Mołdawii, Monako, Czarnogóra, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, „Była Jugosłowiańska Republika Macedonii”, Turcja, Ukraina i Zjednoczone Królestwo.

³ ETPCz, Vincić i inni przeciwko Serbii, [44698/06](#), 1 grudnia 2009 r.

II. Dlaczego jednolite stosowanie prawa jest ważne?

W największym możliwym zakresie prawnicy powinni wiedzieć, jak doradzać swoim klientom, a jednocześnie stronom sporu, aby mogli oni poznać swoje prawa. Precedensy/utrwalone orzecznictwo (zwane dalej orzecznictwem), określające jasne, spójne i wiarygodne zasady, mogą zredukować potrzebę interwencji sądowej w rozwiązywaniu sporów. Sprawy można rozstrzygnąć skuteczniej opierając się na wcześniejszych decyzjach podjętych w podobnych sprawach w szczególności przez sądy wyższej instancji.

8. Zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej ETPCz) zapisane w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zwanej dalej EKPC) prawo do rzetelnego procesu sądowego jest również powiązane z wymogami dotyczącymi jednolitego stosowania prawa. Pewne rozbieżności w interpretacji mogą zostać uznane za nieodłączną cechę każdego systemu sądownictwa opartego na sieci sądów.⁴ Różne sądy mogą zatem dochodzić do rozbieżnych, jednak racjonalnych i uzasadnionych wniosków dotyczących tej samej kwestii prawnej podniesionej w odniesieniu do podobnych stanów faktycznych.⁵
9. Jednak w pewnych okolicznościach sprzeczne orzeczenia sądów krajowych, w szczególności sądów ostatniej instancji, mogą stanowić naruszenie wymogu rzetelnego procesu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC. W związku z tym należy ocenić, czy istnieją (1) „głębokie i długotrwałe różnice” w orzecznictwie sądów krajowych, (2) czy prawo krajowe przewiduje mechanizm pozwalający na przewyżczenie tych niespójności, (3) czy mechanizm ten został zastosowany i, w razie potrzeby, w jakim zakresie.⁵ CCJE z zadowoleniem przyjmuje rozwój, który kładzie nacisk na ścisły związek między jednolitością i spójnością orzecznictwa a prawem jednostki do rzetelnego procesu sądowego.

III. Orzecznictwo jako źródło prawa

10. Niezależnie od tego, czy precedensy są uważane za źródło prawa lub też czy są wiążące, odwoływanie się do wcześniejszych decyzji jest potężnym instrumentem dla sędziów zarówno w systemie *common law*, jak i w systemie prawa stanowionego. Niemniej jednak CCJE przyznaje, że różnica pomiędzy systemem *common law* a systemem prawa stanowionego była tradycyjnie szczególnie istotna w odniesieniu do traktowania precedensu i ogólnie orzecznictwa.
11. W państwach stosujących *common law* decyzje sądów wyższej instancji, które rozstrzygają kwestię prawną, stanowią wiążące precedensy w późniejszych identycznych sporach.⁶ Zatem precedensy są co do zasady wiążące *de iure* i dlatego są one uważane za właściwe źródło prawa. *Stare decisis*⁷ - prawna zasada określania punktów w postępowaniu sądowym według precedensu - jest ważnym aspektem *common law*. W państwach prawa stanowionego gwarancja niezawisłości sędziów jest tradycyjnie rozumiana jako oznaczająca między innymi, że sędziowie są niezawisli i są w swoim procesie decyzyjnym związani (wyłącznie) Konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawami i ogólnymi zasadami prawa, a nie orzeczeniami sądowymi podejmowanymi w podobnych sprawach. W związku z tym w wielu państwach prawa stanowionego orzecznictwo tradycyjnie nie jest uznawane za wiążące źródło prawa. W konsekwencji tradycyjnie istniały istotne rozbieżności pomiędzy systemem *common law* a systemem prawa stanowionego dotyczące kwestii tego, czy wyłącznie sąd tej samej lub wyższej instancji może uchylić precedens, czy też każdy, tj. także sąd niższej instancji może odstąpić od orzecznictwa, pod warunkiem że takie odstąpienie nie będzie samowolne.

⁴ ETPCz, Tomić i inni przeciwko Czarnogórze, 18650/09 i inne, 17 kwietnia 2012 r.

⁵ Ibid.

⁶ Zob. Opinia CCJE nr 11(2008) w sprawie jakości orzeczeń sądowych, ust. 45.

⁷ *Stare decisis* oznacza po łacinie „pozostań przy podjętej decyzji”.

12. Niemniej jednak jak wynika z obserwacji CCJE, w państwach prawa stanowionego sędziowie kierują się orzecznictwem, zwłaszcza sądów najwyższych, których zadaniem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa⁸. Z raportów członków CCJE wynika, że w ramach większości jurysdykcji, w których obowiązuje system prawa stanowionego, choć sądy niższej instancji nie są formalnie związane wyrokami sądów wyższych instancji, to zwykle korzystają one z decyzji podjętych w podobnych sprawach przez sądy najwyższe lub sądy kasacyjne,⁹ w szczególności są one świadome ich roli w zapewnianiu jednolitego stosowania prawa. Ponadto w niektórych państwach posiadających tradycję prawa stanowionego, (niektóre) wyroki sądu najwyższego wydawane na posiedzeniu izby wyższej (*en banc*) lub izby obradującej w powiększonym składzie są wiążące - albo dla wszystkich sądów, albo dla wszystkich składów sędziowskich sądu najwyższego (do czasu wydania kolejnego orzeczenia izby wyższej).
13. W konsekwencji w państwach o systemie prawa stanowionego orzeczenia sądów, w szczególności orzeczenia sądu najwyższego, mają szersze znaczenie niż jedynie ich znaczenie w konkretnej sprawie, w odniesieniu do której orzeczenie to zostało wydane i z tego punktu widzenia można je uznać za źródło prawa. Jeżeli chodzi o państwa posiadające system prawa stanowionego, raporty przedłożone przez członków CCJE zawierają cytowane zasady konstytucyjne odnoszące się do rządów prawa, równości wobec prawa, zasady sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz stanowiska sądów najwyższych jako podstawy dla koncepcji jednolitego stosowania prawa. Dlatego na poziomie ustawodawczym istotne są ustawy dotyczące organizacji sądów (w szczególności uprawnień sądu najwyższego), ustawy o sądach konstytucyjnych i przepisy określające kryteria filtrowania dostępu do sądów najwyższych.
14. Zgodnie z doktryną *stare decisis* jedna precedensowa decyzja posiada odpowiednie znaczenie. Skonsolidowana tendencja do wydawania decyzji w pewnym punkcie zgodnych (ustalone orzecznictwo, *jurisprudence constante*, *ständigendige Rechtsprechung*) była forsowana, aby stać się istotną w państwach posiadających system prawa stanowionego. To z pewnością nie pozbawi decyzji wartości orzeczniczej w chwili, gdy sąd najwyższy po raz pierwszy orzeka w kwestii prawnej, która jeszcze nie została rozstrzygnięta. Przyjmuje się, że nie istnieje żaden sposób na określenie momentu, w którym orzecznictwo można uznać za w pełni uregulowane. Wiele sądów najwyższych w państwach posiadających system prawa stanowionego jest obecnie uprawnionych do wybierania spraw z zamiarem ustanowienia norm, które powinny mieć zastosowanie w przyszłych sprawach. Dlatego w takich sprawach już jedno orzeczenie sądu najwyższego, o ile zostało wydane z zamiarem ustanowienia precedensu, może zostać uznane za orzecznictwo autorytatywne.

IV. Środki zapewniające jednolite orzecznictwo

a. Mechanizmy formalne, półformalne i nieformalne

15. Istnieją mechanizmy formalne, półformalne i nieformalne odnoszące się do roli sądów w osiągnięciu spójnego orzecznictwa.
16. Formalne postępowanie apelacyjne¹⁰ a w szczególności wniesione do sądów najwyższych lub sądów kasacyjnych ma najbardziej bezpośredni wpływ na jednolitą interpretację i stosowanie prawa. Takie postępowanie w sądach najwyższych dotyczy na przykład (1) rozstrzygnięcia pojedynczej apelacji (ostateczne odwołanie dotyczące kwestii prawnych, rewizja, kasacja), (2) specjalne odwołanie wniesione przez prokuratora (lub podobny organ publiczny) do Sądu Najwyższego (w sprawach cywilnych) dotyczące ważnej kwestii prawnej, którego celem jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa lub rozwoju prawa w drodze orzecznictwa, przy czym odwołanie to w większości systemów skutkuje orzeczeniem, które nie ma wpływu na prawa stron w rozpatrywanej sprawie, (3) ustalanie interpretacji (nazywane np. „decyzjami dotyczącymi jednolitości”, opinie, pryncypialne opinie prawne) w czysto abstrakcyjny sposób, a nie w odniesieniu do konkretnej sprawy i (4) orzeczenia w trybie prejudycjalnym przyjęte w toczących się sprawach w wąsko określonych kwestiach prawnych, na wniosek sądu niższej instancji.
17. Mechanizmy półformalne obejmują np. regularnie zaplanowane spotkania sędziów w sądzie lub z udziałem sędziów różnych sądów tej samej instancji lub z sędziami sądu hierarchicznie wyższej instancji. Takie spotkania mogą mieć charakter czysto nieformalny lub mogą być w pewnym stopniu zinstytucjonalizowane. Wydawanie „wytycznych” (które zwykle pozostawiają miejsce na indywidualną ocenę), w których zwraca się uwagę na obowiązujące zasady, zgodnie z ustalonym orzecznictwem (takie jak skala szkód na osobie w sprawach cywilnych, wyroki w sprawach karnych lub zwrot kosztów prawnych - w przypadku braku obowiązującej taryfy dla adwokatów) mogą mieć podobne skutki.

⁸ Zob. Opinia CCJE nr 11(2008) w sprawie jakości orzeczeń sądowych, ust. 48.

⁹ Do celów niniejszej opinii termin „sądy najwyższe” będzie używany w odniesieniu do sądów najwyższej instancji.

¹⁰ Określenie „sądy apelacyjne” odnosi się również do składów apelacyjnych.

18. Po trzecie, istnieją czysto nieformalne mechanizmy, takie jak nieformalne konsultacje sędziów dążących do osiągnięcia konsensusu w kilku punktach prawa procesowego i materialnego, gdy praktyka wykazuje na rozbieżne orzecznictwo. Ciągła edukacja prawna i szkolenie pracowników wymiaru sprawiedliwości mają ogromne znaczenie dla jednolitości i przewidywalności orzecznictwa.
19. Te półformalne i nieformalne mechanizmy mają na celu promowanie jednolitego stosowania prawa, jednak wnioski wyciągnięte w tych kontekstach nie mogą naruszać niezawisłości pojedynczego sędziego.

b. Rola sądów najwyższych

20. Zadaniem sądu najwyższego jest przede wszystkim rozwiązywanie sprzeczności w orzecznictwie. Sąd najwyższy musi zapewnić jednolitość orzecznictwa, aby wyeliminować niespójności, a tym samym utrzymać zaufanie publiczne do systemu sądownictwa.¹¹ Istnieje nieodłączny związek pomiędzy rozważaniami dotyczącymi jednolitości orzecznictwa, z jednej strony, a mechanizmami dostępu do sądu najwyższego, z drugiej.
21. CCJE przyznaje, że ze względu na różnice w tradycjach prawnych i organizacji sądownictwa, dostęp do sądów najwyższych jest różnie formułowany w całej Europie. To samo odnosi się do koncepcji, zgodnie z którymi sądy najwyższe powinny w przeważającej mierze służyć, odpowiednio do koncepcji, funkcji prywatnej lub też funkcji publicznej. Pierwsza koncepcja polega na dążeniu do sprawiedliwego i prawidłowego rozstrzygnięcia każdej pojedynczej sprawy z korzyścią dla stron tej sprawy. Natomiast koncepcja druga dotyczy ochrony i wspierania interesu publicznego w zapewnieniu jednolitości orzecznictwa i rozwoju prawa. Ponieważ wykracza to poza zakres niniejszej Opinii, CCJE nie stara się ustalić, jak należy organizować sądy najwyższe i dostęp do nich¹². Niemniej jednak odpowiedzialność sądu najwyższego za zapewnienie jednolitego orzecznictwa prawdopodobnie wymagać będzie ustalenia odpowiednich kryteriów selekcji spraw dopuszczanych do rozpatrzenia przez sąd najwyższy. Państwa, które zezwalają na nieograniczone prawo do odwołania, mogą rozważyć wprowadzenie wymogu udzielenia na nie zgody lub innego odpowiedniego mechanizmu filtrowania. Kryteria udzielania zgody w tej sprawie powinny ułatwić sądowi najwyższemu wypełnienie jego roli w promowaniu jednolitej wykładni prawa. W tym kontekście CCJE odwołuje się do treści Rekomendacji nr R (95) 5¹³.
22. Wprowadzenie kryteriów udzielenia zgody na odwołanie oznacza, że rozstrzygnięcie sprawy przez sąd najwyższy ma znaczenie wykraczające poza zakres indywidualnej sprawy. Zasadniczo oczekuje się, że orzeczenie będzie wykorzystywane w przyszłych sprawach, a zatem oferuje ono cenne wskazówki dla sądów niższych instancji i wszystkich przyszłych sporów i uczestniczących w nich prawników. Tylko takie kryteria wyboru zagwarantują, że sąd najwyższy orzeka wyłącznie w sprawach o charakterze precedensowym. Jednocześnie są to jedyne kryteria, które mogą zapewnić, że wszystkie takie sprawy mogą trafić do sądu najwyższego. W związku z tym sąd najwyższy może w skuteczny sposób pełnić funkcję wskazywania zasad, które powinny być wiążące w przyszłych sprawach we wszystkich dziedzinach prawa. Inne kryteria selekcji, takie jak wartość roszczenia w sprawach cywilnych lub dotkliwość kary w postępowaniu karnym, nie mogą służyć tym celom.
23. CCJE stoi na stanowisku, że odpowiedzialność sądów najwyższych za zapewnienie i utrzymanie jednolitości orzecznictwa nie powinna być rozumiana jako jego zobowiązanie do interweniowania w każdym możliwym przypadku. Takie podejście, oprócz spowodowania opóźnień w rozpatrywaniu spraw przez sąd najwyższy i obniżenia jakości jego rozstrzygnięć, nieuchronnie doprowadziłoby do sprzeczności w orzecznictwie samego sądu najwyższego, w związku z czym nieuniknione byłoby, że liczba spraw rozstrzyganych przez sąd najwyższy stałaby się nadmiernie wysoka, a jego orzecznictwo byłoby często pomijane. Dlatego kwestii istnienia sprzecznych wyroków sądów niższych instancji nie można zwyczajnie wyeliminować, zapewniając nieograniczony dostęp do sądu najwyższego.
24. Istnienie instrumentów zapewniających jednolitość w ramach tego samego sądu jest szczególnie istotne dla sądów najwyższych. Jest to szczególnie problematyczne, gdy sam sąd najwyższy staje się źródłem niepewności i sprzecznego orzecznictwa, zamiast zapewnić jego jednolitość. Zatem niezwykle ważne jest, aby w sądzie najwyższym istniały mechanizmy, które mogą zaradzić niespójnościom w tymże sądzie. Takie instrumenty mogą obejmować np. skierowania do wysokich izb lub zwoływanie powiększonych składów, w sprawach w których orzecznictwo sądu najwyższego jest rozbieżne lub rozważa się ich ponowne

¹¹ ETPCz, Albu i inni przeciwko Rumunii, 34796/09, 12 maja 2012 r.

¹² Zob. Opinia CCJE nr 11(2008) w sprawie jakości orzeczeń sądowych.

¹³ Zob. Rekomendację nr R (95) 5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie wprowadzenia i usprawnienia funkcjonowania systemów i procedur odwoławczych w sprawach cywilnych i handlowych (art. 7 lit. c): „Odwołania do sądu trzeciej instancji powinny być stosowane w szczególności w sprawach, w których wymagana jest trzecia kontrola sądowa, na przykład w sprawach, które mogłyby mieć wpływ na rozwój prawa lub które przyczyniłyby się do jednolitej wykładni prawa. Mogą one również ograniczać się do odwołań w kwestiach prawnych o znaczeniu ogólnym. Wnoszący odwołanie powinien być zobowiązany do przedstawienia powodów, dla których sprawa przyczyniłaby się do osiągnięcia tych celów”.

rozpatrzenie i ewentualne uchylenie ustalonego precedensu. Konieczna może być przynajmniej „wymiana opinii” z izbą, od której orzeczenia zamierza odstąpić inna izba. Istotne są również nieformalne mechanizmy, o których mowa powyżej w pkt. 19.

25. CCJE jest zdania, że rozbieżne orzecznictwo na poziomie apelacyjnym (w tym samym sądzie apelacyjnym lub między różnymi sądami apelacyjnymi) najlepiej jest rozwiązywać poprzez możliwość wniesienia odwołania dotyczącego kwestii prawnych do sądu najwyższego.

c. Rola sądów apelacyjnych

26. Należy przypomnieć, że jeśli dostęp do sądów najwyższych czyni się wyjątkowo dopuszczalnym, to sądy apelacyjne stają się najwyższą instancją w większości spraw. Powinny one zatem być w stanie wypełniać swoją rolę w zapewnianiu jakości wymiaru sprawiedliwości, co obejmuje również potrzebę zapewnienia jednolitego stosowania prawa. Osiągnięcie spójności orzecznictwa może wymagać czasu, a zatem okresy pojawiania się sprzecznego orzecznictwa mogą być tolerowane bez naruszania zasady pewności prawa.¹⁴ W związku z tym, zdaniem CCJE, nie można nałożyć automatycznego obowiązku interwencji na sąd najwyższy, za każdym razem kiedy rozbieżne decyzje pojawiają się na szczeblu sądów apelacyjnych. Można się spodziewać, że w wielu sprawach jednolite stosowanie przepisów powinno być we właściwym czasie osiągnięte na poziomie sądów apelacyjnych. Dlatego sądy apelacyjne odgrywają istotną rolę w zapewnianiu jednolitego stosowania przepisów prawa.

d. Sądy specjalne

27. Istnienie wyspecjalizowanych sądów niższego szczebla niekoniecznie ma znaczący negatywny wpływ na jednolitość orzecznictwa, jeżeli w górnej części struktury sądownictwa istnieje jeden sąd najwyższy o jurysdykcji ogólnej. Jeżeli jednak istnieje wiele „sądów najwyższych” lub sądów o ostatecznej jurysdykcji i jeżeli mogą one zajmować się tymi samymi kwestiami prawnymi, to może to spowodować problemy w zakresie jednolitego stosowania prawa. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka istotne jest, aby w takich sprawach prawo krajowe przewidywało formalne lub nieformalne mechanizmy przewyższania niespójności między tymi niepowiązаныmi i niezawisłymi sądami najwyższymi oraz aby takie mechanizmy prowadziły do konsolidacji¹⁵.

e. Wiążące oświadczenia interpretacyjne *in abstracto*

28. W opinii CCJE, publiczna rola sądu najwyższego, która polega na udzielaniu wskazówek *pro futuro*, zapewniając tym samym jednolitość orzecznictwa i rozwoju prawa, powinna zostać osiągnięta poprzez zastosowanie odpowiedniego systemu filtrowania odwołań. Taki system powinien być preferowany w odniesieniu do tworzenia prawa *in abstracto* w formie wiążących oświadczeń interpretacyjnych lub opinii ogólnych przyjętych na sesjach plenarnych sądu najwyższego. Takie instrumenty, które (wciąż) istnieją w niektórych państwach¹⁶, są (w odróżnieniu od orzeczenia wydawanego w trybie prejudycjalnym) przyjmowane niezależnie od rzeczywistych lub toczących się spraw, a zatem ani strony ani adwokaci nie mogą ostawać przy swoich stanowiskach. Przyznając, że takie instrumenty mogą mieć pozytywny wpływ na jednolitość orzecznictwa i pewność prawną, CCJE jest zdania, że mogą one budzić obawy z punktu widzenia właściwej roli sądownictwa w systemie separacji kompetencji państwowych.

f. Orzeczenia wstępne

29. W niektórych państwach sądy niższej instancji mogą w ramach toczących się spraw kierować kwestie interpretacji prawnej do sądu najwyższego. Może to przyczynić się do jednolitości stosowania prawa, ponieważ można w ten sposób uniknąć przyszłych rozbieżności. Z drugiej strony takie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogą stanowić przedwczesną, autorytatywną odpowiedź na to pytanie, a tym samym utrudniać sukcesywny rozwój prawa.

V. Odstępstwa od orzecznictwa

a. Potrzeba zapobiegania sztywności i przeszkodom w rozwoju prawa

30. CCJE jest zdania, że dążenie do zapewnienia równości, jednolitej interpretacji i stosowania prawa nie powinno prowadzić do sztywności i przeszkód dla rozwoju prawa. Dlatego wymóg, aby „podobne sprawy traktowano tak samo” nie powinien być sformułowany w kategoriach bezwzględnych. Rozwój orzecznictwa nie jest sam w sobie sprzeczny z właściwym administrowaniem wymiarem sprawiedliwości, ponieważ brak jakiegokolwiek opracowania i dostosowania orzecznictwa stanowiłby przeszkodę dla reformy lub poprawy

¹⁴ ETPCz, Albu i inni przeciwko Rumunii, 34796/09, 12 maja 2012 r.

¹⁵ ETPCz, Sahin i Sahin przeciwko Turcji, 13279/05, 20 października 2011 r.

¹⁶ Instrumenty, o których mowa w pkt. 3 ust. 16 powyżej, różnią się (ponieważ są wiążące i wydawane bez odniesienia do toczącej się sprawy) od tych, o których mowa w pkt. 2 tego samego ustępu, w odniesieniu do których nie pojawiają się żadne zastrzeżenia.

w tym zakresie¹⁷. Zmiany w społeczeństwie mogą wywołać potrzebę nowej interpretacji prawa, a tym samym unieważnienia precedensu. Ponadto decyzje sądów ponadnarodowych i organów traktatowych (takich jak Trybunał Sprawiedliwości UE lub ETPCz) często powodują konieczność odpowiedniego dostosowania również orzecznictwa krajowego.

31. Potrzeba ulepszenia poprzedniej interpretacji prawa może być drugim powodem odstąpienia od orzecznictwa. To jednak powinno mieć miejsce tylko wówczas, gdy istnieje pilna potrzeba jego uchylenia. Zgodnie z poglądem CCJE jest twierdzenie, że względy pewności prawnej i przewidywalności powinny wspierać domniemanie, iż pytanie prawne, na które już istnieje ugruntowane orzecznictwo, nie zostanie ponownie wniesione. Dlatego im bardziej orzecznictwo dotyczące danej kwestii jest jednolite, tym trudniejsze jest dla sędziego, który odstąpił od takiego orzecznictwa, przedstawienie przekonujących powodów.

b. Wymóg podania wyraźnego uzasadnienia odstąpienia od utrwalonego orzecznictwa

32. CCJE przyjęła już stanowisko, że co do zasady sędziowie powinni stosować prawo konsekwentnie. Niezwykle ważne jest, by w przypadku, gdy sąd zdecydował się odstąpić od wcześniejszego orzecznictwa, zostało to wyraźnie oznaczone w decyzji¹⁸. Z uzasadnienia powinno wynikać, że sędzia wiedział, iż utrwalone orzecznictwo odnoszące się do danej kwestii było odmienne i należy dokładnie wyjaśnić, dlaczego poprzednio przyjęte stanowisko nie powinno obowiązywać. Dopiero wówczas można ustalić, czy odstąpienie było świadome (czy sędzia świadomie odstąpił od orzecznictwa, starając się ostatecznie je zmienić), czy też sąd zaniedbał lub po prostu nie wiedział o wcześniejszym orzecznictwie. Ponadto tylko w ten sposób można osiągnąć rzeczywisty rozwój prawa. Nieprzestrzeganie tych wymagań można uznać za działanie samowolne, powodujące że prawo jednostki do rzetelnego procesu zostaje naruszone¹⁹.

c. Zasada niezawisłości sądów i moc obowiązująca orzecznictwa

33. Zgodnie z doktryną *stare decisis* obowiązującą w państwach stosujących *common law* jedynie sądy najwyższe i pod pewnymi warunkami również sądy tej samej instancji mogą odstąpić od poprzedniego precedensu, podczas gdy sądy niższej instancji są na ogół związane precedensami sądów instancji wyższych. W związku z tym precedensy sądów wyższych instancji nie są uważane za niezgodne z wymogami dotyczącymi niezawisłości sądów²⁰.
34. Wręcz przeciwnie w wielu państwach posiadających system prawa stanowionego (konstytucyjna) gwarancja niezawisłości sędziów jest rozumiana między innymi w ten sposób, że sędziowie są w swoim procesie decyzyjnym związani (wyłącznie) przepisami Konstytucji, traktatów międzynarodowych i ustaw, a nie orzeczeniami sądów hierarchicznie wyższego szczebla, które wydały one we wcześniejszych podobnych sprawach. Przyjmuje się zatem, że również sądy niższej instancji mogą odstępować od utrwalonego orzecznictwa sądów instancji wyższej. CCJE przyznaje, że różne tradycje prawne mogą prowadzić do odmiennego postrzegania związku pomiędzy precedensami sądów wyższych instancji a niezawisłością sędziów sądów niższych instancji i że te różne podejścia mogą nadal współistnieć.
35. Istotne jest jednak, po pierwsze, aby w pełni stosować wymagania dotyczące podania powodów odstąpienia, jak to zostało wyjaśnione w podrozdziale b powyżej, w przypadku gdy sąd niższej instancji może odstąpić od orzecznictwa ustanowionego na wyższym szczeblu. Po drugie, w przypadku, gdy sąd niższej instancji odstępuje od orzeczenia sądu wyższej instancji, możliwość odwołania się powinna być co do zasady otwarta dla sądu wyższej instancji. Sąd wyższej instancji powinien mieć ostatnie słowo w kwestii spornej i powinien być w stanie ustalić, czy będzie obstawał przy swoim poprzednim stanowisku, czy też zgodzi się z argumentami sądu niższej instancji, że orzecznictwo powinno zostać zmienione.
36. Jeżeli strony w sposób uzasadniony opierają się na istniejącym orzecznictwie, sąd, który rozważa odstąpienie od niego, powinien, w opinii CCJE, w miarę możliwości unikać spowodowania niepotrzebnego zaskoczenia. Powinien on umożliwić stronom zrozumienie faktu, że taka zmiana jest rzeczywiście brana pod uwagę, a tym samym dać im możliwość przygotowania się i ewentualnego dostosowania swoich argumentów. W wyjątkowych okolicznościach nawet ewentualne uchylenie orzeczenia mogłoby być dopuszczalnym narzędziem, aby zapobiec nadmiernej surowości względem stron, które w sposób uzasadniony opierały się na istniejącym orzecznictwie.

d. Rozróżnianie spraw

37. Orzeczenie oznacza ocenę wszystkich konkretnych okoliczności rozpatrywanej sprawy. Również w tej

¹⁷ ETPCz, Sahin i Sahin przeciwko Turcji, 13279/05, 20 października 2011 r., ust. 58.

¹⁸ Zob. Opinia CCJE nr 11(2008) w sprawie jakości orzeczeń sądowych, ust. 49.

¹⁹ Zobac sprawą Brezovic przeciwko Chorwacji, ETPCz.

²⁰ Ścisłe mówiąc, precedens ustanowiony przez sądy niższej instancji w państwach stosujących *common law* nigdy nie jest wiążący dla sądu wyższej instancji.

perspektywie istnieją granice jednolitości. Znaczenie orzecznictwa polega na tym, iż zakłada się, że poprzednia sprawa rzeczywiście była oparta na zasadniczo podobnych faktach. Opierając się na orzecznictwie, należy wziąć pod uwagę kontekst i okoliczności sprawy, w której zostało ono przyjęte.

38. Należy poświęcić odpowiednią uwagę analizie odpowiedniego orzecznictwa, w tym opracować odpowiednie techniki rozróżniania spraw. Może to skutkować tym, że sprawa zostanie usunięta z kategorii spraw wyraźnie objętych wcześniejszą decyzją, a zatem po bliskiej i krytycznej analizie wcześniejsza decyzja może faktycznie nie okazać się odpowiednim precedensem. Traktowanie dwóch sporów w sposób odmienny nie może być uznane za sprzeczne z orzecznictwem, jeżeli jest to uzasadnione różnicami w przedmiotowym stanie faktycznym.

e. Konsekwencje dla sędziów z powodu nieprzestrzegania ustalonego orzecznictwa

39. Wiedza prawna, w tym prawo precedensowe, są aspektem kompetencji i staranności sądów. Niemniej sędzia działający w dobrej wierze i świadomie odstępujący od utrwalonego orzecznictwa, uzasadniając jednocześnie takie postępowanie, nie powinien być zniechęcany do dążenia do zmian w orzecznictwie. Takie odstąpienie od orzecznictwa nie powinno skutkować sankcjami dyscyplinarnymi ani wpływać na ocenę pracy sędziego i powinno być postrzegane jako element niezawisłości sędziego.

VI. Publikacja i raportowanie orzecznictwa

40. Odpowiedni system raportowania orzecznictwa ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia jednolitego stosowania prawa. Co najmniej wyroki sądów najwyższych i sądów apelacyjnych powinny być publikowane w celu ujawnienia ich nie tylko stronom konkretnej sprawy, lecz także w celu umożliwienia powoływania się na te wyroki w przyszłych sprawach innym sądom, prawnikom, prokuratorom, naukowcom i ogółowi społeczeństwa²¹.
41. Oficjalne, półoficjalne i prywatne raporty mogą mieć tradycyjną formę papierową lub formę elektronicznych baz danych udostępnianych prywatnie lub publicznie. Sędziowie powinni mieć dostęp i zostać bezpłatnie przeszkoleni w obsłudze przynajmniej jednej elektronicznej bazy danych zawierającej orzecznictwo sądu najwyższego i sądów apelacyjnych.
42. CCJE przyznaje, że różne tradycje prawne wpływają na różne style orzeczeń sądowych, a także różne koncepcje dotyczące tego, które decyzje i w jakiej formie powinny być publikowane. CCJE pragnie jednak podkreślić, że należy również uwzględnić faktyczne okoliczności i kontekst sprawy, aby ewentualne wykorzystanie zgłoszonej decyzji w przyszłych sprawach nie było nadmiernie rozszerzane na potrzeby innej sprawy opierającej się na niedostatecznie podobnych okolicznościach. CCJE z zadowoleniem przyjmuje praktykę publikowania streszczeń decyzji (indeksów lub maksym), w tym ich stanu faktycznego, aby ułatwić wyszukiwanie precedensów.
43. W przypadku, gdy sądy najwyższe lub sądy apelacyjne generują dużą ilość orzecznictwa, to sam fakt jego publikacji nie umożliwia jeszcze sędziom, prawnikom i naukowcom prawidłowego ich stosowania. W takich okolicznościach CCJE dostrzega wartość systemu, w ramach którego wybrane wyroki ustalające ważne normy, które należy stosować w przyszłych sprawach, byłyby publikowane w formie (na przykład „zbioru przełomowych decyzji”) w celu zapewnienia, iż będą one uwzględniane w większym zakresie.

VII. Inne istotne aspekty

a. Obowiązki wszystkich trzech władz państwowych

44. Pojęcie jednolitego stosowania prawa dotyczy wszystkich organów państwa: władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Również pod tym względem organy państwa są ze sobą powiązane i od siebie współzależne, ponieważ mają one obowiązek wspierania spójnych przepisów prawnych i spójnego stosowania tych przepisów. Prawo musi być w miarę możliwości jasne, przewidywalne i spójne, a przy jego zmianie ustawodawca powinien w należyty sposób uwzględniać orzecznictwo, które rozwinęło się w dziedzinach, w których dokonano zmiany. Sądy mogą łatwiej zapewnić jednolite stosowanie przepisów prawa, jeżeli są one logicznie spójne, dobrze i jasno sformułowane, nie zawierają niepotrzebnej dwuznaczności i wewnętrznych sprzeczności.
45. CCJE, przyznając, że reformy legislacyjne są nieuniknione w wysoce uregulowanym nowoczesnym społeczeństwie, pragnie ostrzec, że częste, czasami niespójne i pochopne zmiany przepisów wpływają na jakość prawodawstwa i pewność prawa. Cząstkowy charakter zmiany i złożoność przepisów (z ich późniejszymi zmianami) naruszają zasadę pewności prawnej.
46. Sprzeczności w orzecznictwie są czasem konsekwencją dwuznacznie sformułowanych przepisów, które

²¹ Zob. Opinia CCJE nr 14 (2011) w sprawie wymiaru sprawiedliwości i technologii informacyjnych (IT).

uniemożliwiają sądom uzyskanie jednolitej i ogólnie akceptowalnej interpretacji. CCJE uważa, że w takich okolicznościach ostateczna odpowiedzialność za zmianę prawa spoczywa na ustawodawcy. Nie oznacza to, że kazuistyczna i szczegółowa regulacja jest pożądanym celem. Szerokie definicje i otwarte normy są często niezbędne, ponieważ umożliwiają sądom bardzo potrzebną elastyczność i mogą być przydatne, gdy zajdzie potrzeba wypełnienia luk prawnych. Jak wielokrotnie stanowił Europejski Trybunał Praw Człowieka, chociaż pewność jest wysoce pożądana, to może ona pociągnąć za sobą nadmierną sztywność, a prawo musi być w stanie nadążyć za zmieniającymi się okolicznościami²².

b. Rola prawników i prokuratorów

47. Rola prawników i prokuratorów w zapewnieniu jednolitego stosowania prawa jest niezwykle ważna. Adwokaci i prokuratorzy powinni dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić stronom najwyższą jakość wymiaru sprawiedliwości. Powinni oni odpowiednio badać orzecznictwo i przedstawiać argumenty dotyczące stosowalności lub, odpowiednio, niemożności zastosowania wcześniejszych decyzji.

c. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa międzynarodowego i ponadnarodowego

48. Internacjonalizacja prawa stwarza wyzwanie w zakresie zapewnienia jednolitości jego stosowania w różnych państwach.

Jeśli chodzi o traktaty międzynarodowe, należy zwrócić należytą uwagę na potrzebę ich jednolitego stosowania we wszystkich umawiających się państwach. Należy unikać sprzeczności między przepisami krajowymi a umowami międzynarodowymi. Cele te powinny być realizowane niezależnie od tego, czy dane państwo stosuje „system dualistyczny” (co oznacza, że prawo międzynarodowe nie jest bezpośrednio stosowane, konieczne jest jego wdrożenie do ustawodawstwa krajowego), czy też „system monistyczny” (co oznacza, że prawo międzynarodowe nie musi być przekładane na prawo krajowe i może, po ratyfikacji traktatu międzynarodowego, być bezpośrednio stosowane przez sądy). Powyższe obejmuje wyjaśnienie właściwego współdziałania przepisów prawnych na różnych poziomach, aby zapewnić, że współistniejące i częściowo zintegrowane systemy prawne funkcjonują jako całość²³.

VIII. Główne wnioski i zalecenia

- a. Niezależnie od tego, czy precedensy są uważane za źródło prawa lub też czy są wiążące, stosowanie rozwiązań wcześniejszych decyzji jest potężnym instrumentem dla sędziów zarówno w systemie common law, jak i w systemie prawa stanowionego.
- b. Równe i jednolite stosowanie prawa zapewniają zasady powszechności prawa, równości wobec prawa i pewności prawa w państwie praworządym. Jednolite stosowanie prawa wzmacnia społeczną percepcję kwestii sprawiedliwości oraz zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.
- c. Utrzymywanie sprzecznych orzeczeń sądów, w szczególności sądów ostatniej instancji, może powodować naruszenie wymogu rzetelnego procesu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC.
- d. Potrzeba zapewnienia jednolitego stosowania prawa nie powinna prowadzić do jego sztywności i nadmiernie ograniczać właściwego rozwoju prawa, ani też nie powinna podważać zasady niezawisłości sędziowskiej.
- e. Zadaniem sądu najwyższego jest przede wszystkim rozwiązywanie konfliktów w drodze orzeczeń oraz zapewnienie spójnego i jednolitego stosowania prawa, a także dążenie do rozwoju prawa poprzez rozwój orzecznictwa.
- f. Z punktu widzenia zapewnienia jednolitości i spójności orzecznictwa najodpowiedniejsze jest, aby sąd najwyższy był uprawniony do udzielania zgody na odwołanie lub skorzystania z innego odpowiedniego mechanizmu filtrowania. Kryteria wyboru powinny stanowić funkcję publiczną sądu najwyższego, aby tym samym chronić i promować jednolitość orzecznictwa i rozwój prawa.
- g. Tworzenie prawa *in abstracto* w formie wiążących oświadczeń interpretacyjnych lub opinii ogólnych, przyjętych na sesjach plenarnych sądu najwyższego, budzi obawy z punktu widzenia właściwej roli sądownictwa w systemie separacji kompetencji państwowych, pomimo iż należy przyznać, że takie instrumenty mogą mieć pozytywny wpływ na jednolitość orzecznictwa i pewność prawną.
- h. Sądy apelacyjne odgrywają istotną rolę w zapewnianiu jednolitego stosowania przepisów prawa.

²² ETPCz, Borisenko i Yerevanyan Bazalt Ltd. przeciwko Armenii, 18297/08, 14 kwietnia 2009 r.

²³ W tej kwestii CCJE odnosi się do swojej Opinii nr 9(2006) w sprawie roli sędziów krajowych w zapewnianiu skutecznego stosowania prawa międzynarodowego i europejskiego.

- i. Niezwykle ważne jest, aby w sądzie najwyższym istniały mechanizmy, które mogą zaradzić niespójnościom w tymże sądzie.
- j. Jeżeli istnieje wiele sądów posiadających ostateczną jurysdykcję w określonych dziedzinach prawa, istotne jest, aby prawo krajowe przewidywało formalne lub nieformalne mechanizmy przewyższania niespójności między tymi niepowiązanymi i niezawisłymi sądami najwyższymi oraz aby takie mechanizmy prowadziły do konsolidacji.
- j. Jeżeli sąd postanawia odstąpić od wcześniejszego orzecznictwa, to powinno to zostać wyraźnie określone w decyzji. Z uzasadnienia powinno wynikać, że sędzia wiedział, iż utrwalone orzecznictwo odnoszące się do danej kwestii było odmienne i należy dokładnie wyjaśnić, dlaczego poprzednio przyjęte stanowisko nie powinno obowiązywać.
- l. Możliwość zastosowania wcześniejszych decyzji nie powinna być rozszerzona na stany faktyczne i prawne innych spraw, jeśli bliska i krytyczna analiza doprowadziłaby do wniosku, że okoliczności i kontekst spraw różnią się do siebie.
- m. Niezbędny jest odpowiedni system raportowania orzecznictwa sądów najwyższych i sądów apelacyjnych w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa.