

Strasbourg, 10 listopada 2016

RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

OPINIA Nr 19 (2016)

ROLA PREZESÓW SĄDÓW

I. Wstęp

1. Zgodnie z kompetencjami powierzonymi jej przez Komitet Ministrów, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) postanowiła przygotować opinię na temat roli prezesów sądów, koncentrując się w szczególności na tematach dotyczących niezależności, jakości i wydajności wymiaru sprawiedliwości.
2. Celem niniejszej Opinii jest zbadanie problemów i wątpliwości związanych z rolą prezesów sądów, biorąc pod uwagę nadrzędną potrzebę zapewnienia bardziej efektywnego funkcjonowania niezależnego sądownictwa oraz lepszej jakości wymiaru sprawiedliwości.
3. Niniejsza Opinia została sporządzona na podstawie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej EKPC), Wielkiej karty sędziów CCJE (2010) oraz wcześniejszych opinii CCJE: Nr 1 (2001) w sprawie standardów dotyczących niezależności wymiaru sprawiedliwości i nieusuwalności sędziów, nr 2 (2001) w sprawie finansowania i zarządzania sądami, nr 10 (2007) w sprawie Rady sądownictwa w służbie społeczeństwa, nr 12 (2009) w sprawie relacji między sędziami i prokuratorami w demokratycznym społeczeństwie, nr 16 (2013) w sprawie relacji między sędziami i adwokatami, nr 17 (2014) w sprawie oceny pracy sędziów, jakości wymiaru sprawiedliwości i poszanowania niezawisłości sędziowskiej i nr 18 (2015) w sprawie pozycji sądownictwa i jego relacji z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji, a także odpowiednich instrumentów w ramach Rady Europy, w szczególności Europejskiej Karty statusu sędziego (1998) oraz Zalecenia Komitetu Ministrów CM/Rec(2010)12 w sprawie sędziów: niezależności, efektywności i odpowiedzialności (dalej Zalecenie CM/Rec(2010)12). Niniejsza opinia uwzględnia również Plan działania Rady Europy w sprawie wzmocnienia niezawisłości i bezstronności (CM (2016)36final), oraz Raport „2013-2014: Minimalne standardy sądownictwa IV - przydzielanie spraw, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) (dalej Raport ENCJ), Podstawowe zasady ONZ dotyczące niezawisłości sądownictwa (1985) oraz Zalecenia Kijowskie OBWE w sprawie niezawisłości sędziowskiej w Europie Wschodniej, Kaukazie Południowym i Azji Centralnej (2010) - Administracja sądowa, wybór i odpowiedzialność.

4. Niniejsza opinia uwzględnia odpowiedzi członków CCJE na ankietę w sprawie roli prezesów sądów¹ i wstępny projekt przygotowany przez eksperta wyznaczonego przez CCJE, pana Marco FABRI (Włochy), wraz z syntetycznym opracowaniem odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie.
5. Odmienne zasady, struktury i organizacja systemów sądowych w państwach członkowskich wpływają na rolę prezesów sądów. Na tę rolę wpływają w znacznym stopniu ramy zarządcze każdego krajowego systemu sądowiczego, a także tradycje i praktyka prawna, społeczna i polityczna dominująca w danych krajach.

II. Rola i zadania prezesów sądów

6. Rolą prezesów sądów jest:

- reprezentowanie sądu i sędziów;
- zapewnienie efektywnego funkcjonowania sądu, a tym samym wzmacnianie jego służby dla społeczeństwa;
- pełnienie funkcji orzeczniczych.

Wykonując swoje zadania, prezesi sądów chronią niezależność i bezstronność sądu i poszczególnych sędziów.

A. Reprezentowanie sądu i sędziów

7. Prezesi sądów spełniają kluczową rolę przy reprezentowaniu sądów. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez członków CCJE co do sytuacji w państwach członkowskich, zakres tej szczególnej roli rośnie. Dzięki temu procesowi prezesi sądów przyczyniają się do rozwoju całego systemu wymiaru sprawiedliwości, jak również do zapewnienia utrzymania i świadczenia niezależnego wymiaru sprawiedliwości wysokiej jakości przez ich poszczególne sądy.

Co do zasady, prezesi sądów mogą odgrywać rolę w utrzymywaniu i rozwijaniu relacji z innymi organami i instytucjami, na przykład z:

- radą sądownictwa lub stosowną podobną instytucją;
- innymi sądami;
- służbami dochodzeniowo-śledczymi²;
- samorządem adwokackim, radcowskim itd.³;
- ministerstwem sprawiedliwości;
- mediami;
- ogółem społeczeństwa.

Głównym obowiązkiem prezesów sądów musi pozostać zawsze działanie w charakterze strażników niezależności i bezstronności sędziów i sądu jako całości.

8. Prezesi sądów są sędziami i w ten sposób stanowią część środowiska sędziowskiego. Poziom, intensywność i zakres udziału prezesów sądów w pracach odpowiednich organów samorządu i autonomii sędziowskiej jak np. rada sądownictwa, kongres sędziów, zgromadzenie ogólne sędziów, organizacje zawodowe sędziów, zależą od krajowego systemu prawnego. Istotne jest to, że prezesi ze swoim szerokim doświadczeniem udostępniają swój wkład do tych instytucji. Należy jednak unikać koncentracji funkcji i kompetencji w rękach tylko ograniczonej grupy osób.
9. Dzięki współpracy i interakcji z innymi sądami, prezesi mogą dzielić się doświadczeniami i ustalać najlepsze praktyki w zakresie administracji sądowej i świadczenia usług dla

¹ Na ankietę odpowiedziało 38 członków CCJE.

² Zob. Opinia CCJE nr 12(2009), Deklaracja z Bordeaux, pkt 3.

³ Zob. Opinia CCJE Nr 16 (2013), pkt 10.

użytkowników sądów. Byłoby pożądane, aby taka współpraca była rozszerzona na poziomie międzynarodowym i wykorzystywała wszystkie dostępne sposoby komunikowania się.

10. Szkolenie i kształcenie sędziów jest często organizowane i zarządzane przez centralne instytucje sądownictwa i w rezultacie prezesi sądów często pełnią tylko ograniczoną rolę w tej dziedzinie. Prezesi powinni doradzać instytucjom szkoleniowym sądownictwa na temat potrzeb w zakresie konkretnych szkoleń. Powinni korzystać z wiedzy specjalistycznej i ogólnej swoich instytucji szkoleniowych w zakresie szkolenia i rozwoju. Ponadto prezesi odgrywają ważną rolę w zachęcaniu sędziów do uczestniczenia w odpowiednich szkoleniach oraz tworzenia do tego warunków. Odnosi się to również do kształcenia i szkolenia personelu sądowego nie będącego sędziami.
11. Stosunki prezesów sądów z innymi organami państwa powinny opierać się na podstawowej zasadzie równości i podziału władzy państwowej. W niektórych krajach władza wykonawcza wywiera za pośrednictwem ministerstwa sprawiedliwości istotny wpływ na zarządzanie sądami poprzez dyrektorów sądów i kontrole sądów. CCJE stoi na stanowisku, że należy unikać obecności funkcjonariuszy organów wykonawczych w organach organizacyjnych sądów i trybunałów. Taka obecność może prowadzić do zakłóceń funkcji sądowniczej, narażając niezawisłość sędziów i niezależność sądów⁴. W każdym razie w takich przypadkach prezesi sądów mają ważną rolę zapobiegania ewentualnym ingerencjom władzy wykonawczej w działalność sądów.
12. W swoich relacjach z mediami prezesi sądów powinni pamiętać, że interes społeczeństwa wymaga, by media otrzymywały informacje niezbędne do informowania opinii publicznej na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jednak takie informacje powinny być podawane z uwzględnieniem domniemania niewinności, prawa do rzetelnego procesu i prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego wszystkich osób których dotyczy postępowanie⁵, jak również zachowania poufności obrad.

B. Stosunki wewnątrz sądu: niezawisłość sędziów

13. Obowiązuje kilka zasad istotnych w stosunkach między prezesem sądu a pozostałymi sędziami sądu i pracą prezesa sądu w tym kontekście. Wewnętrzna niezawisłość sędziowska wymaga, aby poszczególni sędziowie nie podlegali poleceniom lub presji prezesa sądu przy orzekaniu⁶. Prezesi sądów, działający w charakterze strażników niezależności, bezstronności i wydajności sądu sami powinni respektować wewnętrzną niezawisłość sędziów wewnątrz swoich sądów⁷.

⁴ Zob. Opinia CCJE Nr 18 (2015), pkt 48 i 49.

⁵ Zob. Opinia CCJE nr 12(2009), Deklaracja z Bordeaux, pkt 11; zob. Opinia CCJE nr 7(2005) w sprawie wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa.

⁶ Zobacz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz). *Baka przeciwko Węgrom* Wielka Izba nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 4 zdania odrębnego sędziego Sicilianos; *Parlov-Tkalčić przeciwko Chorwacji*, nr 24810/06, 22 grudnia 2009 r., pkt 86; *Agrokompleks przeciwko Ukrainie* nr 23465/03, 6 października 2011, pkt 137; *Moiseyev przeciwko Rosji*, nr 62936/00, 9 października 2008 r., pkt 182. "Brak wystarczających gwarancji zapewniających niezawisłość sędziów w ramach sądownictwa, a zwłaszcza wobec swoich przełożonych w hierarchii sądowej, może prowadzić Trybunał do stwierdzenia, że wątpliwości skarżącego co do niezależności i bezstronności sądu były obiektywnie uzasadnione", patrz cyt. powyżej *Baka przeciwko Węgrom* pkt 4 zdania odrębnego sędziego Sicilianos; cyt. powyżej *Parlov-Tkalčić przeciwko Chorwacji*, pkt 86; cyt. powyżej *Agrokompleks przeciwko Ukrainie*, pkt 137; cyt. powyżej *Moiseyev przeciwko Rosji*, pkt 184; i *Daktaras przeciwko Litwie*, nr 42095/98, pkt 36 i 38, ECHR 2000-X.

⁷ Sędzia ETPC Siciliano podniósł kwestię, czy Artykuł 6(1) EKPC mógłby być interpretowany w sposób uznający, równoległe do prawa osób uczestniczących w postępowaniu sądowym do tego by ich sprawy były rozpatrywane przez bezstronny sąd, podmiotowe prawo sędziów do ochrony i poszanowania przez państwo ich indywidualnej niezawisłości, patrz wyrok ETPC: *Baka przeciwko Węgrom* Wielka Izba nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r. pkt 5-6 i 13-15 ze zdaniem odrębnym sędziego Sicilianos.

14. Istotne jest to, że prezesi sądów zarządzają sądami w ścisłej zgodzie z podstawowymi zasadami władzy sędziowskiej. Co do zasady wymaga to, aby osoby powoływane na prezesów sądów miały duże doświadczenie orzecznicze.
15. CCJE uważa za bardzo ważne to, by prezesi sądów po powołaniu nadal pracowali jako sędziowie. Stałą praktyką powinno być nie tylko umożliwianie prezesom zapewnienia ich ciągłego profesjonalizmu i utrzymywania kontaktów z pozostałymi sędziami zgodnie z zasadą *primus inter pares*, ale również aby jak najlepiej spełniali swoją rolę organizacyjną poprzez bezpośrednią znajomość zagadnień pojawiających się w codziennej praktyce. Obciążenie prezesów sądów pracą orzeczniczą może być zmniejszone ze względu na ich zadania kierownicze.
16. Spójne i konsekwentne orzecznictwo jest ważnym elementem pewności prawa. Prezesi sądów odgrywają istotną rolę w zapewnianiu jakości, spójności i jednolitości orzeczeń sądowych. Zadanie to może być spełnione tylko wówczas, gdy prezesi sądów wspierają spójność wykładni i powoływania się na orzecznictwo własne danego sądu, sądu wyższej instancji, Sądu Najwyższego i sądów międzynarodowych (na przykład poprzez ułatwianie kształcenia i szkolenia, w tym seminaria, spotkania, zapewnianie dostępu do odpowiednich baz danych, a także wspieranie dialogu i wymiany informacji pomiędzy różnymi instancjami itp.). CCJE podkreśla, że w trakcie wykonywania tych zadań prezesi sądów muszą przestrzegać zasady niezawisłości sędziowskiej.
17. Prezesi sądów powinni również być uprawnieni do monitorowania czasu trwania postępowań sądowych. Jest to ściśle związane z przepisem artykułu 6 EKPC dotyczącym rozsądnego terminu i wymogami ustawodawstwa krajowego. Monitorowanie długości trwania postępowań oraz czynności podejmowane przez prezesów sądów dla przyspieszenia rozstrzygnięcia spraw należy wyważyć z wymogami bezstronności, niezawisłości sędziów i poufności postępowania⁸.
18. Prezesi sądów powinni dawać przykład i wytwarzać atmosferę, w której sędziowie mogą się do nich zwracać gdy potrzebują wsparcia i pomocy w związku z wykonywaniem swoich funkcji, w tym w sprawach etyki i deontologii.
19. Sądy są zasadniczo organami kolegialnymi. CCJE zachęca do tworzenia organów składających się z sędziów sądu pełniących rolę doradczą i współpracujących z prezesem sądu i doradzających w kluczowych sprawach⁹.
20. Sędziowie mogą doświadczać pewnego „dystansu”, pomiędzy nimi a prezesami. Ważne jest, by taki „dystans” przezwyciężyć. Można to osiągnąć, jeśli prezesi mają ścisły związek z pracą sądową i jeśli sędziowie są zainteresowani i ponoszą pewną odpowiedzialność za funkcjonowanie sądu jako całości oraz związane z nim kwestie zarządzania.
21. Sprawy należy przydzielać sędziom według obiektywnych, uprzednio ustalonych kryteriów. Nie powinny być one odbierane danemu sędziemu bez ważnych przyczyn. Decyzje dotyczące odebrania sprawy powinny być podejmowane wyłącznie na podstawie uprzednio ustalonych kryteriów i według przejrzystej procedury¹⁰. W przypadku, gdy prezesi sądów odgrywają istotną rolę przy przydzielaniu spraw sędziom sądu, należy przestrzegać tych zasad.

⁸ Wykonując ten obowiązek, prezesi sądów mogą korzystać z narzędzi i instrumentów opracowanych przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), takie jak zmienione wytyczne Saturn w sprawie zarządzania czasem postępowań (CEPEJ (2014) 16), lista kontrolna zarządzania czasem (CEPEJ (2005) 12REV) i inne.

⁹ W niektórych państwach członkowskich, takie organy doradcze są ustawowo określone przez prawo. Zobacz prace Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy w czwartej rundzie oceny, dotyczące zapobiegania korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów: GRECO wydała zalecenia dla wielu państw członkowskich dotyczące ustanowienia mechanizmu świadczenia poufnego doradztwa na temat etyki i uczciwości sędziów w trakcie wypełniania ich obowiązków. Zob. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

¹⁰ Zobacz Plan działania Rady Europy dla wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sędziów (CM (2016) 36final), Action 2.1.

22. Odpowiedzi złożone przez członków CCJE pokazują, że prezesi pełnią zadania w zakresie zbierania danych oraz oceny wydajności sądu jako całości. W niektórych państwach członkowskich jedną z funkcji prezesa sądu jest ocena wydajności poszczególnych sędziów. Zostały wyrażone pewne obawy na temat analizy wyników poszczególnych sędziów. W niektórych państwach członkowskich jest to postrzegane jako stwarzające potencjalne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. W przypadkach gdy prezesi pełnią taką rolę, wówczas muszą istnieć odpowiednie przejrzyste gwarancje prawne zapewnienia bezstronności i obiektywności takiej kontroli¹¹.
23. W przypadku gdy prezesi sądów zajmują się przyjmowaniem i reagowaniem na skargi stron dotyczących spraw w toku w danym sądzie, powinni oni uwzględniać zasadę niezawisłości sędziowskiej, jak również zasadę poszanowania uzasadnionych oczekiwań uczestników postępowania oraz społeczeństwa jako całości¹².

C. Funkcja zarządcza¹³

24. CCJE uznaje, że zarządcza funkcja prezesów sądów różni się zależnie od państw członkowskich¹⁴. Istnieje jednak ogólny trend w kierunku poszerzania roli zarządczej prezesów sądów. Wynika to z zapotrzebowania na lepszą obsługę osób korzystających z sądów i społeczeństwa, oraz odzwierciedla ogólny pogląd, że prezesi pełniąc tę rolę mogą zwiększać wydajność sądu. W związku z tym, CCJE podkreśla, że są możliwe różne modele funkcji zarządczej. Każdy model zarządzania musi służyć lepszemu wymierzaniu sprawiedliwości, a nie być celem samym w sobie. CCJE uważa, że wszelki organ centralny odpowiedzialny za zarządzanie sądownictwem powinien wykonywać tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie realizowane na poziomie sądów.
25. Chociaż systemy sądowe różnią się, funkcje kierownicze muszą być wpisane i dostosowane do specyfiki organu sądowego państwa z poszanowaniem jego niezależności oraz niezawisłości i bezstronności poszczególnych sędziów. Podobnie jak w przypadku relacji między prezesami sądów i innymi sędziami, funkcje zarządcze prezesów są również oparte na tych podstawowych wartościach. Prezesi nie powinni angażować się w jakiegokolwiek czynności lub działania, które mogą podważać niezawisłość i bezstronność sędziów¹⁵.
26. Odpowiedzi członków CCJE pokazują, że w niektórych przypadkach prezesi sądów mają wyraźną funkcję strategicznego planowania. CCJE jest zdania, że obowiązek prezesów sądów do zapewnienia uczciwej i bezstronnej sprawiedliwości nieuchronnie wymaga zdefiniowania celów i opracowania strategii rozwiązania różnych problemów i zagadnień mających wpływ na wymiar sprawiedliwości.
27. Prezesi sądów są odpowiedzialni za zarządzanie pracą sądu, w tym kadry zarządzającej sądu, a także zasobami materialnymi i infrastrukturą. Istotne jest, by posiadali niezbędne uprawnienia i środki do skutecznego wypełnienia tego zadania.
28. Rola pełniona przez prezesów sądów w zarządzaniu personelem sądu różni się dość znacznie w zależności od państw członkowskich. Odpowiedzi na ankietę pokazują, że w niektórych państwach członkowskich kompetencje prezesów sądów mogą być bardzo szerokie. Mogą oni zajmować się selekcją i rekrutacją, wyznaczaniem poziomu wynagrodzeń, przeniesieniami, dyscypliną, oceną wydajności i zwolnieniami. W innych państwach członkowskich kompetencje prezesów są bardzo ograniczone, a większość zadań zarządczych jest pełniona przez zewnętrzny organ lub osobę.

¹¹ Zob. Opinia CCJE nr 17(2014), wniosek 11, zob. również Opinię CCJE nr 10(2007), punkty 42 i 53.

¹² Zob. Opinia CCJE Nr 10 (2007), pkt 42 i 64.

¹³ Zob. Opinia CCJE Nr 6 (2004), pkt 52-55.

¹⁴ Zob. Opinia CCJE Nr 18 (2015), pkt 48.

¹⁵ Zobacz Plan działania Rady Europy dla wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sędziów (CM (2016) 36final), Action 1.5 (pierwsze dwa punkty).

29. Odpowiedzi przekazane przez członków CCJE pokazują również, że prezesi sądów pełnią funkcje w zakresie utrzymania i ochrony infrastruktury sądu. Jeśli wszystkie te kompetencje są wykonywane przez organy wyznaczone przez i podległe władzy wykonawczej, na przykład ministerstwu sprawiedliwości lub organowi centralnemu, w opinii CCJE prezesi sądów powinni być w to zaangażowani i powinni mieć istotny wpływ świadczenia tych usług.
30. Kompetencje te powinny być wykonywane w sposób zarówno profesjonalny, jak i przejrzysty. Istnieje wyraźna zaleta rozwiązania, w którym ta odpowiedzialność jest dzielona z „administratorem sądu” lub „dyrektorem administracyjnym”, który może mieć inny poziom uprawnień w zakresie zarządzania personelem sądu. W takich przypadkach urzędnicy ci powinni być mianowani przez i podlegać prezesom sądów.
31. Prezesi sądu powinni mieć również uprawnienia do ustanawiania jednostek organizacyjnych lub wydziałów w sądzie, a także poszczególnych stanowisk i funkcji dla dostosowania się do różnorodnych potrzeb w ramach działalności sądu. W przypadku gdy prezesi sądów zamierzają dokonać znaczących zmian w organizacji sądu, należy zasięgnąć opinii sędziów.
32. W niektórych państwach członkowskich prezesi sądów mają pewne funkcje w zakresie podziału budżetu sądu. Na przykład, analizują zasoby niezbędne do załatwienia danej liczby spraw w rozsądnym terminie, a następnie negocjują z władzami centralnymi odpowiedzialnymi za przydział budżetu. Jest to istotna kwestia: zależy w dużej mierze od ram administracyjnych wymiaru sprawiedliwości, od stopnia jego autonomii i podziału obowiązków w ramach systemu. Kryteria stosowane w procesie przydział zasobów finansowych i kadrowych do różnych sądów są kluczowym czynnikiem dla określenia roli prezesów sądów. Ta rola powinna być znacząca, jeśli nie decydująca. Jest to szczególnie ważne ze względu na istnienie w niektórych państwach członkowskich systemów sądowych, w których przydział zasobów jest ściśle scentralizowany, a swoboda decyzyjna prezesów sądów jest bardzo ograniczona.
33. Prezesi powinni mieć jednak prawo do zarządzania budżetem w swoich sądach. Kompetencja ta pociąga za sobą odpowiedzialność prezesów sądów. W celu realizacji tego zadania, prezesi sądów powinni być wspomagani przez wykwalifikowanych specjalistów spośród niesędziowskiego personelu sądu.

III. Wybór/dobór, kadencja, usunięcie

A. Kwalifikacje wymagane dla stanowiska prezesa sądu

34. Minimalną kwalifikacją do zajmowania stanowiska prezesa sądu jest to, że kandydat powinien posiadać wszystkie niezbędne kwalifikacje i doświadczenie do zajmowania stanowisk sędziowskich w tym sądzie.
35. Ponadto, powinien mieć predyspozycje i umiejętności menedżerskie. CCJE już stwierdziła, że w przypadku, gdy sędziowie mają zadania w zakresie administracji sądów, powinni odbyć odpowiednie szkolenie i mieć niezbędne wsparcie do realizacji tego zadania¹⁶.
36. Kwalifikacje do mianowania prezesów sądów powinny zatem odzwierciedlać funkcje i zadania jakie będą musieli pełnić. Poważniejsze funkcje kierownicze wymagają więcej predyspozycji i umiejętności menedżerskich.

B. Organ wyboru / doboru prezesów sądów

37. Z odpowiedzi na ankietę wynika, że sposób, w który prezesi sądów są selekcjonowani, powoływani lub wybierani jest różny w różnych państwach członkowskich. Na procedury te ma wpływ istniejący system administracji sądowej i rola prezesów sądów. W niektórych systemach prezesi są mianowani lub promowani spośród sędziów, a inne pozwalają na powołanie lub

¹⁶ Zob. Opinię CCJE nr 2(2001), pkt 13; zob. także dokument “Training to leadership” Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) z czerwca 2016 r.

wybór osób z zewnątrz. W tym drugim przypadku bierze się pod uwagę kompetencje kandydata oraz jego doświadczenie sądowe.

38. CCJE uważa, że procedury powoływania prezesów sądów powinny powielać sposób wyboru i powoływania sędziów. Obejmie to proces oceny kandydatów i organ mający prawo do wyboru i/lub powoływania sędziów zgodnie z normami określonymi w Zaleceniu CM/Rec(2010)12 i poprzednimi opiniami CCJE¹⁷.

W każdym razie, system wyboru i powoływania prezesów sądów powinien obejmować, co do zasady, konkurencyjny proces selekcji na podstawie otwartego zaproszenia do zgłaszania kandydatów, którzy spełniają wcześniej ustalone warunki określone w ustawie.

39. CCJE pragnie również podkreślić, że niezależnie od istniejących zasad proceduralnych i tego, jakie organy są uprawnione do podjęcia decyzji o tym, który kandydat obejmie stanowisko prezesa sądu, istotne jest wybranie i/lub powołanie najlepszego kandydata zgodnie w Zaleceniem CM/Rec(2010)12¹⁸ i Opinią CCJE nr 1 (2001): „...organy odpowiedzialne w państwach członkowskich za nominacje i awanse oraz doradztwo w zakresie powoływania i awansowania powinny teraz wprowadzać, publikować i wprowadzać w życie kryteria obiektywne dla zapewnienia, by wybór i kariera zawodowa sędziów opierała się na podstawie merytorycznej, uwzględniając kwalifikacje, nieskazitelność charakteru, umiejętności i sprawność”¹⁹.

CCJE jest zdania, że sędziowie danego sądu mogą być zaangażowani w ten proces. Może to przybrać formę głosu wiążącego lub doradczego.

40. W niektórych państwach członkowskich prezesi sądów nie są dobierani i/lub powoływani, ale są wybierani przez swoich kolegów - sędziów sądu. CCJE jest zdania, że w takim systemie obiektywne kryteria merytoryczne i kompetencji są również rozstrzygające.

C. Ocena pracy prezesów sądów

41. Ogólnie rzecz biorąc, wyniki prezesów sądów podlega ocenie w ten sam sposób, jak praca zwykłych sędziów, z obowiązkiem zachowania wszystkich niezbędnych gwarancji²⁰.
42. Ponadto, w oparciu o szczególną rolę prezesów sądów, może odbywać się ocena dla sprawdzenia ogólnej pracy, w tym funkcji kierowniczych, w celu zbadania możliwości udoskonalenia oraz nauki w oparciu o doświadczenia. Taka ocena powinna być dostosowana do zadań i obowiązków prezesów.
43. Tylko kilka państw członkowskich wskazuje, że mają one konkretne oceny prezesów sądów. Ocena ta zakłada istnienie obiektywnych wskaźników. Na ogół, ocena sędziów może rzeczywiście być oparta na szeregu kryteriów ilościowych i jakościowych²¹. Jednakże w państwach członkowskich istnieje bardzo niewiele konkretnych praktyk, jeśli chodzi o ocenę skuteczności zarządzania prezesów sądów. W państwach członkowskich, w których następuje sporządzenie planu pracy dla sądu, może to stanowić podstawę do oceny skuteczności zarządzania.

D. Kadencja

44. Państwa członkowskie wybrały różne opcje dotyczące kadencji prezesów sądów, które wahają się od dwóch do siedmiu lat, z możliwością jednokrotnego lub kilkukrotnego przedłużenia. W

¹⁷ Zob. Opinia CCJE Nr 10 (2007), pkt 51.

¹⁸ Zob. Zalecenie CM/Rec(2010)12, Rozdział VI, punkty 44 i 45.

¹⁹ Zob. Opinia CCJE Nr 1 (2001) w sprawie standardów dotyczących niezależności wymiaru sprawiedliwości i nieusuwalności sędziów, punkty 25 i 29.

²⁰ Zob. Opinię CCJE nr 17(2014) w sprawie oceny pracy sędziów, jakości wymiaru sprawiedliwości i poszanowania sędziowskiej niezawisłości.

²¹ Zob. Opinia CCJE Nr 17 (2014), pkt 13.

niektórych krajach prezesi sądów po wyborze/doborze mogą piastować urząd aż do stanu spoczynku. Z jednej strony mandat powinien być na tyle długi, aby umożliwić zdobycie wystarczającego doświadczenia oraz aby umożliwić realizację pomysłów co do zaoferowania lepszych usług dla użytkowników sądów. Z drugiej strony mandat nie powinien być zbyt długi, gdyż może to prowadzić do rutyny i może utrudniać rozwój nowych pomysłów. CCJE zaleca znalezienie, w zależności od konkretnych ram instytucjonalnych danego kraju, odpowiedniej równowagi między tymi dwiema perspektywami. Należy również wziąć pod uwagę, że każdy wybór lub powołanie prezesa zapewnia pewien wpływ organu dobierającego lub powołującego na dany sąd.

45. Gwarancje nieusuwalności sędziego z urzędu stosuje się odpowiednio do urzędu prezesa sądu. CCJE zgadza się, że „bezpieczeństwo okresu sprawowania urzędu i warunków służby sędziów jest absolutnie niezbędnym elementem zachowania niezależności wymiaru sprawiedliwości, zgodnie ze wszystkimi międzynarodowymi standardami prawnymi, w tym Rady Europy²². Nie ma nic w tych standardach, co sugerowałoby, że zasada nieusuwalności sędziów nie powinna mieć zastosowanie do kadencji prezesów sądów, niezależnie od tego, czy wykonują oni, oprócz swoich obowiązków sądowych, funkcje administracyjne lub kierownicze”²³.
46. Standardy te nie są sprzeczne z prezesurami ograniczonymi w czasie. Gdy sędziowie są powoływani na prezesa sądu na określony termin, powinni oni przepracować ten termin w całości. Prezes może zostać usunięty z urzędu (np. w wyniku postępowania dyscyplinarnego) po zastosowaniu - jako minimum - tych zabezpieczeń i procedur, które miałyby zastosowanie przy rozpatrywaniu usunięcia z urzędu zwykłego sędziego²⁴. Poważne niedopełnienia organizacyjne lub niezdolność do pełnienia funkcji prezesa sądu mogą doprowadzić do procedury usunięcia z tej funkcji. Wszelkie przedterminowe usunięcie z urzędu powinno podlegać jasno określonym procedurom i zabezpieczeniom, przy jasnych i obiektywnych kryteriach.
47. Ponadto, procedura w przypadku przedterminowego usunięcia z urzędu powinna być przejrzysta, a jakiegokolwiek ryzyko wpływów politycznych powinno być trwale wyłączone. Co za tym idzie, należy unikać udziału w tym procesie organów wykonawczych np. ministerstwa sprawiedliwości. Ponadto procedury nie powinny odbiegać od tych stosowanych w przypadku innych sędziów.
48. Zakończenie kadencji prezesa sądu, czy to w wyniku zakończenia kadencji czy w przypadku przedterminowego usunięcia z urzędu, nie powinno w zasadzie wpływać na jego/jej pozycję jako sędziego.

IV. Prezesi Sądów Najwyższych

49. Prezesi sądów najwyższych pełnią różne funkcje i obowiązki, które wynikają ze szczególnej roli tych sądów i roli sędziów jako postaci będących niejako uosobieniem całego systemu wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których istnieje jeden Sąd Najwyższy. Niemniej jednak, CCJE jest zdania, że oprócz wyżej wymienionych ważnych ról, prezesi sądów najwyższych są również prezesami swoich sądów i w związku z tym wszystkie zadania i zasady zawarte w niniejszej opinii co do zasady stosuje się także do prezesów sądów najwyższych.
50. Prezesi Sądów Najwyższych mogą mieć również dodatkowe szczególne zadania w zależności od miejsca, jakie zajmują w ramach krajowego sądownictwa. Te specyficzne zadania różnią się w poszczególnych państwach członkowskich i mogą obejmować np. poniższe:
 - reprezentowanie krajowego sądownictwa;

²² Zob. m.in. Zalecenie CM/Rec(2010)12, Rozdział 6, punkty 49 i 50.

²³ Zob. wyrok ETPC: *Baka przeciwko Węgrom* Wielka Izba nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 17 wspólnego zdania odrębnego of Sędziów Pinto de Albuquerque i Dedov.

²⁴ Zob. Opinia CCJE nr 1 (2001) w sprawie standardów dotyczących niezależności wymiaru sprawiedliwości i nieusuwalności sędziów.

- wydawanie opinii odzwierciedlających poglądy sędziów na temat rozwoju strategicznego i opracowania prawa mającego wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
 - udzielanie konsultacji w procesie przygotowywania budżetu państwa i przydziału zasobów w odniesieniu do budżetu sądownictwa²⁵;
 - przygotowywanie raportów rocznych dla Parlamentu na temat bieżącej sytuacji w sądownictwie²⁶.
51. W niektórych państwach członkowskich prezesi sądów najwyższych są z urzędu członkami rad sądownictwa i w tym charakterze są na poziomie centralnym zaangażowani we wszystkich sprawach związanych z zarządzaniem w sądownictwie, nominacjami, awansami, przenoszeniem i odwoływaniem sędziów, postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów, rozwiązywanie różnych sporów itd.
 52. W świetle konkretnych zadań prezesów sądów najwyższych, CCJE ostrzega przed ryzykiem nadmiernego nagromadzenia różnych uprawnień w ramach ich kompetencji, co może mieć negatywny wpływ na niezależność sądownictwa i zaufanie społeczeństwa do jego bezstronności.
 53. W niemal wszystkich państwach członkowskich, procedury wyboru/doboru prezesów sądów najwyższych różnią się od procedur przeznaczonych dla innych prezesów sądów. CCJE podkreśla, że proces wyboru/doboru prezesów sądów najwyższych powinien być zgodny z określonymi kryteriami i zapewnić zabezpieczenia w celu utrzymania podstawowych zasad niezależności wymiaru sprawiedliwości i bezstronności sędziów. Procedury wyboru/doboru powinny być określone przez prawo i opierać się na kompetencjach. Powinny one formalnie wykluczać jakąkolwiek możliwość wpływów politycznych. Każde takie ryzyko można przezwyciężyć poprzez przyjęcie modelu, według którego wybór prezesa dokonywany jest przez sędziów danego sądu najwyższego. CCJE docenia plusy takiego modelu.
 54. Zasady dotyczące kadencji prezesów Sądu Najwyższego różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich: od mianowania na okres dwóch lat z możliwością jednokrotnego przedłużenia po mianowanie na czas nieokreślony aż do przejścia w stan spoczynku.
 55. CCJE nie próbuje przesądzić, jaka kadencja jest najbardziej odpowiednia dla prezesów sądów najwyższych. Zależy to od krajowego systemu prawnego i odpowiednio roli i funkcji prezesa. Jednak prezesi powinni mieć wystarczająco dużo czasu, aby wykonywać swoje zadania w sposób niezależny i bezstronny oraz wolny od jakichkolwiek wpływów politycznych lub innych wpływów z zewnątrz.

V. Wnioski i zalecenia

1. Rolą prezesów sądów jest reprezentowanie sądu i grona sędziów w celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania sądu, poprawiając tym samym swoje usługi dla społeczeństwa, oraz pełnienie funkcji orzeczniczych (pkt 6). Wykonując swoje zadania, prezesi sądów chronią niezależność i bezstronność sądu i poszczególnych sędziów i muszą działać przez cały czas jako strażnicy tych wartości i zasad (pkt 6 i 7).
2. Prezesi sądów pełnią swoją rolę udzielając się w pracach organów samorządu zawodowego. Należy jednak unikać koncentracji funkcji i kompetencji w rękach tylko ograniczonej grupy osób (punkt 8).
3. W swoich relacjach z mediami prezesi sądów powinni mieć na względzie interes społeczeństwa do uzyskania informacji, a także uwzględniać zasady domniemania niewinności, prawo do rzetelnego procesu i prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego wszystkich osób biorących udział w postępowaniu, a także do zachowania poufności obrad (pkt 12). Prezesi

²⁵ Zob. Opinia CCJE Nr 2 (2001), pkt 10.

²⁶ Zobacz Plan działania Rady Europy dla wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sędziów (CM (2016) 36final), Action 1.5 (punkt trzeci).

sądów, działając w charakterze strażników niezależności, bezstronności i skuteczności sądu, powinni sami respektować wewnętrzną niezależność sędziów w swoich sądach (pkt 13).

4. W przypadku gdy prezesi sądów odgrywają rolę przy gromadzeniu danych oraz ocenie pracy sądu i poszczególnych sędziów, muszą istnieć odpowiednie zabezpieczenia dla zapewnienia bezstronności i obiektywności (pkt 22).
5. Każdy model zarządzania w sądach musi ułatwiać lepsze wymierzanie sprawiedliwości, a nie być celem samym w sobie. Prezesi sądów nie powinni angażować się w jakiegokolwiek czynności lub działania, które mogą podważać niezawisłość i bezstronność sędziów (punkty 24 i 25).
6. Rola prezesów sądów przy przydziale środków budżetowych dla sądu powinna być znacząca, jeśli nie decydująca (pkt 32), a także powinni oni mieć kompetencję do zarządzania budżetem w swoich sądach (pkt 33).
7. Minimalną kwalifikacją do zajmowania stanowiska prezesa sądu jest to, że kandydat powinien posiadać wszystkie niezbędne kwalifikacje i doświadczenie do zajmowania stanowisk sędziowskich w tym sądzie. Umiejętności i predyspozycje do nominacji na prezesów sądów powinny odzwierciedlać funkcje i zadania, jakie będą musieli wypełniać (pkt 34 i 36).
8. CCJE uważa, że procedury powoływania prezesów sądów powinny naśladować procedury wyboru i mianowania sędziów zgodnie ze standardami określonymi w Zaleceniu CM/Rec(2010)12 i wcześniejszych opiniach CCJE (pkt 38). Sędziowie danego sądu mogą być zaangażowani w proces wyboru, doboru i powoływania prezesów sądów. Możliwym modelem jest głos doradczy lub nawet wiążący (pkt 39).
9. Ogólnie rzecz biorąc, wyniki prezesów sądów podlega ocenie w ten sam sposób, jak praca zwykłych sędziów, z obowiązkiem zachowania wszystkich niezbędnych gwarancji (punkt 41).
10. Zasada nieusuwalności sędziów powinna mieć zastosowanie do kadencji prezesów sądów, niezależnie od tego, czy wykonują oni, oprócz swoich obowiązków sądowych, funkcje administracyjne lub kierownicze (punkt 45). Usunięcie prezesa sądu z urzędu przed upływem jego mandatu powinno co najmniej podlegać gwarancjom takim jak przy usuwaniu zwykłych sędziów (pkt 46).
11. Zakończenie kadencji prezesa sądu nie powinno co do zasady wpływać na jego pozycję jako sędziego (pkt 48).
12. Prezesi sądów najwyższych są również prezesami swoich sądów i w związku z tym wszystkie zadania i zasady zawarte w niniejszej Opinii na ogół stosuje się również do nich (pkt 49).
13. Procedury wyboru/doboru prezesów sądów najwyższych powinny być określone przez prawo i opierać się na kompetencjach oraz powinny formalnie wykluczać jakąkolwiek możliwość oddziaływania politycznego (pkt 53).