

Strasburg, 5 listopada 2021 r.

## **RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)**

### **Opinia CCJE nr 24 (2021):**

### **Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych**

#### **CZĘŚĆ A. Wstęp i opinia CCJE nr 10 (2007)**

##### **I. Wstęp: zakres niniejszej opinii**

1. Sądownictwo odgrywa zasadniczą rolę jako trzecia władza w demokratycznym państwie prawa<sup>1</sup>. Aby mogło spełniać swoją rolę w nowoczesnym państwie i w coraz bardziej połączonej Europie, musi być zorganizowane w sposób zapewniający poszczególnym sędziom swobodę rozstrzygania spraw w sposób całkowicie niezależny, związany wyłącznie przepisami prawa. Należy unikać nawet pozorów wpływu i nacisków z zewnątrz, tak aby opinia publiczna mogła ufać, że sędziowie orzekają w sposób niezależny<sup>2</sup>.
2. W demokratycznym państwie prawa niezależne sądownictwo jest koniecznością. W wielu państwach członkowskich, choć nie we wszystkich, instytucją odpowiedzialną za obronę niezależności sądownictwa jest rada sądownictwa. W 2007 r. CCJE przyjęła opinię nr 10 (2007) w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa. W Wielkiej Karcie Sędziów<sup>3</sup> oraz międzynarodowych standardach opracowanych między innymi przez Komisję Wenecką<sup>4</sup> również podkreślono znaczenie takich rad<sup>5</sup>. Od tego czasu niektóre państwa

---

<sup>1</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015).

<sup>2</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie *C-83/19 i innych*, z dnia 18 maja 2021 r., pkt 196-197, 205, 207, 212, 231, 236.

<sup>3</sup> Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), pkt 13.

<sup>4</sup> Komisja Wenecka (KW), Lista kontrolna dotycząca praworządności, E.1 iv-ix; sprawozdanie w sprawie niezależności systemu prawnego, CDL-AD(2010)004 pkt 32; CDL-AD(2007)028, pkt 29.

<sup>5</sup> W odniesieniu do prac naukowych, zob. wydanie specjalne *German Law Journal* dot. rad sądownictwa z 2018 r.;

członkowskie wprowadziły rady sądownictwa lub wzmocniły ich funkcjonowanie<sup>6</sup>. Jednakże wydarzenia ostatnich lat podważyły również zasady i standardy wyrażone w tych dokumentach<sup>7</sup>. Z tego względu należy potwierdzić zasady zawarte w opinii nr 10 i w razie potrzeby uzupełnić je w świetle ostatnich wydarzeń politycznych, które osłabiły instytucje sądowe i podważyły orzecznictwo sądów europejskich<sup>8</sup>.

3. Nawet szczegółowe przepisy zapisane w konstytucjach i standardach międzynarodowych nie wystarczą jednak, aby urzeczywistnić te zasady i stworzyć niezależne oraz bezstronne sądownictwo działające zgodnie z wysokimi standardami zawodowymi<sup>9</sup>. Władza sądownicza i inne organy rządowe, politycy, media i społeczeństwo obywatelskie muszą współpracować w ramach długofalowych wysiłków na rzecz zwiększenia profesjonalizmu, przejrzystości i etyki w sądownictwie, tak aby zasady na papierze przekształcić w kulturę poszanowania niezależności sądów<sup>10</sup> z korzyścią dla społeczeństwa. W ochronę tych wartości jako niezbędnej podstawy demokratycznego państwa prawa musi być zaangażowany każdy, nie tylko przedstawiciele sądownictwa. Rady sądownictwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby zdobyć zaufanie opinii publicznej poprzez znakomitą pracę wykonywaną w sposób odpowiedzialny<sup>11</sup> i przejrzysty w interesie publicznym.
4. Na podstawie odpowiedzi na ankietę przesłaną do państw członkowskich w ramach przygotowań do sporządzenia niniejszej opinii CCJE zauważa, że istnieje duża różnorodność wśród państw członkowskich nie tylko w odniesieniu do organizacji sądownictwa, ale także w odniesieniu do instytucji określanych jako rady sądownictwa. Rady te różnią się pod względem organizacji, składu i zakresu odpowiedzialności. Niektóre są odpowiedzialne zarówno za sędziów, jak i prokuratorów, inne posiadają uprawnienia, dzięki którym mogą wywierać duży wpływ na decyzje sądu poprzez wybór i awans sędziów. Inne decyzje takich rad mają skutek jedynie pośredni, jak na przykład w zakresie organizacji sądów, w tym utrzymania budynków sądowych, budżetu i technologii teleinformatycznych<sup>12</sup>. CCJE z zadowoleniem przyjmuje różnorodność wśród państw członkowskich, ponieważ odzwierciedla ona różne konstytucje krajowe, kultury prawne i historię, i nie zamierza zalecać

---

Jessica Walsh, *Judicial Councils and the Removal of Lower Court Judges in Argentina*, 2019; Giuseppe Ferrari, artykuł w *International Journal for Court Administration*, w przygotowaniu; Sanders/von Danwitz w *German Law Journal* 19(2018), s. 769.

<sup>6</sup> UE: sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., COM(2020) 580 final EN, s. 8-10.

<sup>7</sup> W odniesieniu do zmian w Unii Europejskiej, zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., COM(2020) 580 final EN, s. 10-12; Biuro CCJE, sprawozdanie na temat niezależności i bezstronności sądów w państwach członkowskich Rady Europy (2019), CCJE-BU(2020)3, pkt 20-24.

<sup>8</sup> W temacie rzeczonych wydarzeń w 2020 r., zob. sprawozdanie Sekretarza Generalnego Rady Europy z 2021 r., rozdział 1; z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) zob. wyroki w sprawach *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* z dnia 6 listopada 2018 r., par. 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* ([WI], skarga nr 26374/18) z dnia 1 grudnia 2020 r.; *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* z dnia 7 maja 2021 r. – skarga nr 4907/18, par. 243-251; z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) zob. wyroki w sprawach *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* z 27 lutego 2018 r. – C-64/16, pkt 42-45; *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* z 24 czerwca 2019 r. – C-619/18, pkt 71-73; *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* z dnia 19 listopada 2019 r. – sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 120-122, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 24 czerwca 2019 r. – C 619/18, pkt 74, 75; *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C 585/18, C-624/18, C-625/18, pkt 123, 133-134; *VQ przeciwko Land Hessen*, z dnia 9 lipca 2020 r. – C-272/19, pkt 54; *Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru przy udziale WY*, z dnia 20 kwietnia 2021 r. – C-896/19; wyrok w sprawach C-83/19 i innych z dnia 18 maja 2021 r.

<sup>9</sup> Komisja Wenecka, Wstępna opinia w trybie pilnym dotycząca projektu nowej konstytucji z dnia 11 grudnia 2020 r., Bułgaria, CDL-AD(2020)035, pkt 37.

<sup>10</sup> Zob. Komisja Wenecka, Wstępna opinia w trybie pilnym dotycząca projektu nowej konstytucji z dnia 11 grudnia 2020 r., Bułgaria, CDL-AD(2020)035, pkt 37; zob. również Holmøyvik/Sanders, *A Stress Test for Europe's Judiciaries* w: *European Yearbook of Constitutional Law* 2019, s. 287-310.

<sup>11</sup> Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), pkt 13.

<sup>12</sup> Zob. opinia CCJE nr 10 (2010), pkt 43-47.

konkretnego modelu rady.

5. Niniejsza opinia dotyczy krajowych instytucji państw członkowskich, które są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej lub które są autonomiczne i które ponoszą ostateczną odpowiedzialność za wspieranie władzy sądowniczej w niezależnym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Instytucje takie określane są w niniejszej opinii mianem rad sądownictwa<sup>13</sup>. Rada sądownictwa, tam gdzie ją ustanowiono, musi cechować się organizacją i składem odpowiadającymi powyższymi oczekiwaniami. Ponadto musi ona funkcjonować jako środek ochrony, wsparcia i rozwoju roli sądownictwa oraz niezawisłości poszczególnych sędziów w stosunku do innych władz państwowych.
6. Niniejsza opinia została sporządzona na podstawie poprzednich opinii CCJE, przede wszystkim opinii nr 10 (2007), Wielkiej Karty Sędziów CCJE (2010) i odpowiednich instrumentów Rady Europy, zwłaszcza Europejskiej Karty Statutu Sędziiego (1998) i zalecenia Komitetu Ministrów CM/Rec(2010)12 w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów. Grupa Robocza CCJE w znacznym stopniu skorzystała z wkładu pani Nurii Diaz Abad (byłej przewodniczącej ENCJ, członkini Rady Sądownictwa Hiszpanii) oraz pana Keesa Sterka (byłego przewodniczącego ENCJ, byłego członka Rady Sądownictwa Holandii) podczas wspólnego seminarium. Nadto opinia opiera się na odpowiedziach członków CCJE na ankietę dotyczącą ewolucji rad sądownictwa i ich roli w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych, oraz na syntezie rzeczonych odpowiedzi i wstępnym projekcie przygotowanym przez eksperta naukowego CCJE powołanego przez Radę Europy, prof. dr Anne Sanders (Uniwersytet w Bielefeld, Niemcy/Uniwersytet w Bergen, Norwegia).

## **II. Opinia CCJE nr 10 (2007) jako punkt wyjścia**

7. W niniejszej opinii potwierdzono i uzupełniono opinię nr 10 (2007). Główne zalecenia z opinii nr 10 (2007) stanowią zatem punkt wyjścia dla niniejszej opinii i dlatego też zostały przytoczone w całości.
8. W 2007 r. CCJE przyjęła opinię nr 10 (2007) w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa, w której poczyniła następujące zalecenia:

### *A. W aspekcie ogólnym:*

*a) ważne jest stworzenie konkretnego organu, takiego jak Rada Sądownictwa, odpowiedzialnego za ochronę niezależności sędziów jako kluczowego elementu państwa prawa, szanującego zasadę rozdziału władz;*

*b) celem Rady Sądownictwa jest ochrona niezależności zarówno wymiaru sprawiedliwości jak i indywidualnych sędziów, oraz jednoczesne zagwarantowanie skuteczności i jakości wymiaru sprawiedliwości, określonych w Artykule 6 Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), w celu umocnienia społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości;*

*c) Rada Sądownictwa powinna być chroniona przed ryzykiem ograniczenia swojej autonomii przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą poprzez zapis w tekście konstytucyjnym lub równoważnym.*

### *B. W aspekcie składu Rady Sądownictwa:*

*a) w celu uniknięcia wrażenia dbania o interes własny, protekcji i kumoterstwa, oraz aby odzwierciedlać różne punkty widzenia w społeczeństwie, Rada Sądownictwa powinna mieć*

---

<sup>13</sup> Opis wykorzystywany przez ENCJ: <https://www.encj.eu/index.php/>.

*mieszany skład personalny, z zasadniczą większością sędziów, nawet jeśli pewne konkretne zadania powinny być zastrzeżone dla zespołu składającego się wyłącznie z sędziów. Rada Sądownictwa może się również składać wyłącznie z sędziów;*

*b) potencjalnych członków, czy to sędziów czy innych, należy mianować na podstawie ich kompetencji, doświadczenia, zrozumienia zasad działania wymiaru sprawiedliwości, i poczucia niezależności. Nie powinni oni też być aktywnymi politykami lub członkami władzy wykonawczej lub ustawodawczej;*

*c) sędziowie powinni być wybierani na członków przez równych sobie, bez żadnych ingerencji ze strony władz politycznych lub hierarchii sądowniczych, przy zastosowaniu metod gwarantujących jak najszerszą reprezentację sądownictwa; jeżeli selekcji dokonuje się poprzez wybory bezpośrednie, Rada Sądownictwa powinna stworzyć zasady, których celem byłoby zminimalizowanie wszelkiego zagrożenia dla społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości;*

*d) mianowanie członków nie będących sędziami, posiadających lub nieposiadających doświadczenia prawniczego, powinno być powierzone czynnikom niepolitycznym; jednakże, jeżeli są oni wybierani przez Parlament, nie powinni oni być członkami Parlamentu, powinni być wybierani większością kwalifikowaną ze znaczącym poparciem opozycji, i powinny to być osoby stanowiące różnorodną reprezentację społeczeństwa w całości składu Rady Sądownictwa.*

#### *C. W aspekcie funkcjonowania Rady Sądownictwa:*

*a) kadencje pracy biurowej członków mogą być w pełnym wymiarze czasowym, jednak ograniczone w liczbie i w czasie, w celu utrzymania kontaktu z praktyką sądową; członkowie (sędziowie i osoby nie będące sędziami) powinni otrzymać gwarancje swojej niezależności i bezstronności;*

*b) Rada Sądownictwa powinna rozporządzać swoim własnym budżetem i otrzymywać finansowanie umożliwiające jej funkcjonowanie w sposób optymalny i niezależny;*

*c) niektóre decyzje Rady Sądownictwa powinny być uzasadniane i mieć moc obowiązującą, i podlegać możliwości odwoławczej;*

*d) jako kluczowy element społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, Rada Sądownictwa powinna działać w sposób przejrzysty i ponosić odpowiedzialność za swoją działalność, w szczególności poprzez składanie okresowego sprawozdania, zawierającego także propozycje podjęcia środków w celu poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.*

#### *D. W aspekcie kompetencji Rady Sądownictwa:*

*a) Rada Sądownictwa powinna posiadać szeroki zakres zadań w celu ochrony i promocji niezależności sądownictwa i skuteczności wymiaru sprawiedliwości; powinna także zapewniać, aby nie powstawały w łonie Rady Sądownictwa żadne konflikty interesów w realizacji różnych jej zadań;*

*b) jest wskazane, aby Rada Sądownictwa posiadała kompetencje w zakresie selekcji, mianowania i awansowania sędziów; powinno to być dokonywane w warunkach absolutnej niezależności od władzy ustawodawczej jak i wykonawczej, jak również w warunkach absolutnej przejrzystości kryteriów selekcji sędziów;*

*c) Rady Sądownictwa powinny być aktywnie zaangażowane w ocenianie jakości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i we wprowadzanie w życie technik zapewniających skuteczność pracy sędziów, nie powinny jednak zastępować właściwego organu sądowniczego odpowiedzialnego za indywidualną ocenę sędziów;*

d) Radzie Sądownictwa mogą być powierzone sprawy etyki; ponadto może ona zajmować się skargami stron postępowań sądowych;

e) Radzie Sądownictwa można powierzyć organizowanie i nadzorowanie szkoleń, jednak koncepcja i wdrażanie programów szkoleniowych stanowi odpowiedzialność ośrodka szkoleniowego, z którym powinna ona współpracować w celu zagwarantowania jakości szkolenia początkowego i ustawicznego;

f) Radzie Sądownictwa można przyznać kompetencje finansowe w zakresie negocjowania budżetu i zarządzania budżetem przydzielonym wymiarowi sprawiedliwości, jak również kompetencje dotyczące administracji i zarządzania licznymi sądami, w celu uzyskania lepszej jakości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości;

g) Rada Sądownictwa może być także agencją właściwą do odgrywania szerokiej roli w dziedzinie promocji i ochrony wizerunku wymiaru sprawiedliwości;

h) Opinii Rady Sądownictwa należy zasięgać w kwestii wszelkich ustaw mogących mieć wpływ na sądownictwo przed ich przedłożeniem pod obrady Parlamentu, np. mogących wpłynąć na niezależność sądownictwa lub osłabić gwarancje dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości;

i) należy zachęcać do współpracy z poszczególnymi Radami Sądownictwa na poziomach europejskim i międzynarodowym.”

## **CZĘŚĆ B. Uzupelnienie i potwierdzenie opinii CCJE nr 10 (2007)**

### **I. Legitymacja i odpowiedzialność rady sądownictwa**

9. W niektórych państwach członkowskich podważono legitymację, funkcje, skład i odpowiedzialność rad sądownictwa, co doprowadziło do zmian w prawie, które wpłynęły na ich uprawnienia, skład, kompetencje i funkcje. Legitymacja wszystkich rad ma ogromne znaczenie dla utrzymania praworządności. Dlatego CCJE pragnie zwrócić uwagę na swoje źródła. CCJE wyjaśniła już wcześniej, że legitymacja i odpowiedzialność władzy sądowniczej muszą iść w parze<sup>14</sup>. CCJE wyróżnia dwa źródła legitymacji władzy poszczególnych sędziów i władzy sądowniczej. *Legitymację formalną* lub *konstytucyjną* stanowi konstytucja danego państwa członkowskiego i zgodne z prawem nominacje sędziowskie<sup>15</sup>. *Legitymacja funkcjonalna* zależy od zaufania opinii publicznej powstającego dzięki znakomitej pracy, przejrzystości i odpowiedzialności<sup>16</sup>. Te dwa źródła legitymacji są również istotne dla rad sądownictwa.

#### **1. Legitymacja, w tym podstawa prawna i środki odwoławcze**

10. CCJE potwierdza, że podstawę prawną rady i jej główne elementy należy określić w konstytucji,<sup>17</sup> jako bezpieczną podstawę prawną dla jej obowiązków, niezależności i legitymacji<sup>18</sup>. Rzeczone elementy powinny obejmować skład i funkcje rady oraz bezpieczeństwo kadencji jej członków, wraz z gwarancją jej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>19</sup>. Inne szczegóły może określać ustawa.

<sup>14</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 12-38.

<sup>15</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 13-15.

<sup>16</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 16-19.

<sup>17</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 11; sprawozdanie Komisji Weneckiej w sprawie niezależności systemu prawnego, CDL-AD(2010)004, pkt 22.

<sup>18</sup> W kwestii legitymacji formalnej sędziów poprzez powołanie, zob. opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 14, 15.

<sup>19</sup> Zob. sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników Diego Garcii-Sayana (2 maja 2018 r.), pkt 42 – dostępne na stronie [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38)

11. Nie wystarczą jednak ogólnikowe deklaracje dotyczące niezależności rady, nawet zawarte w konstytucji. Każda rada sądownictwa powinna mieć również do dyspozycji skuteczne środki prawne umożliwiające ochronę swojej autonomii i kwestionowanie zgodności z prawem aktów publicznych dotyczących jej samej lub sądownictwa. Dobrym przykładem może być prawo do wszczęcia postępowania przed trybunałem konstytucyjnym lub równoważnym sądem. Rada sądownictwa powinna również mieć legitymację procesową przed sądami krajowymi i międzynarodowymi (w tym prawo do składania – w miarę możliwości – opinii *amicus curiae*).

## 2. Odpowiedzialność

12. Wprowadzie regulacja konstytucyjna stanowi źródło legitymacji formalnej, sama w sobie nie wystarcza i musi jej towarzyszyć legitymacja funkcjonalna. Każda rada sądownictwa i sędziowie, których reprezentuje, muszą zdobyć zaufanie opinii publicznej i poparcie społeczeństwa poprzez znakomitą, przejrzystą pracę i odpowiedzialność. W czasach konfliktu z innymi władzami wsparcie opinii publicznej będzie zależało, przynajmniej w dużym stopniu, od rzeczonyj postrzeganej legitymacji rady.
13. CCJE pragnie potwierdzić, że rada sądownictwa powinna odgrywać rolę w gwarantowaniu przejrzystego i odpowiedzialnego funkcjonowania sądownictwa<sup>20</sup>. Co więcej odpowiedzialność rady sądownictwa sama w sobie stanowi ważne źródło legitymacji funkcjonalnej<sup>21</sup>. Im więcej uprawnień i obowiązków ma rada, tym ważniejsze jest, aby była ona odpowiedzialna za egzekwowanie i wypełnianie ich.
14. CCJE rozróżnia *odpowiedzialność sądownicza, odpowiedzialność karną i odpowiedzialność za wyjaśnienia* nie tylko w stosunku do poszczególnych sędziów i ogółu sądownictwa<sup>22</sup>, lecz także w odniesieniu do rad sądownictwa.

### a. Odpowiedzialność sądownicza

15. Podobnie jak inne organy państwa żadna rada sądownictwa nie stoi ponad prawem. Niektóre decyzje rady mają wpływ na prawa chronione przez EKPC; na przykład decyzje dotyczące ścieżki kariery zawodowej sędziów muszą być one uzasadnione, a sędziowie muszą mieć prawo do kontroli sądowej<sup>23</sup>. Kiedy istota prawna decyzji rady poddawana jest kontroli przez niezależny sąd, rada jest rozliczana ze swoich działań (w ramach *odpowiedzialności sądowniczej*)<sup>24</sup>. Szczególną uwagę należy zwrócić na niezależność i bezstronność każdego sądu poddającego kontroli istotę decyzji rady, w tym na niezależność samej rady<sup>25</sup>.

### b. Odpowiedzialność karna

16. Członkowie rady sądownictwa muszą przestrzegać najwyższych standardów etyki i ponosić odpowiedzialność za swoje działania w ramach odpowiednich środków. Nie powinno chronić się ich przed ściganiem na ogólnych zasadach prawa karnego. Podobnie jak w przypadku poszczególnych sędziów, którzy mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoje działania, tego rodzaju odpowiedzialność można określić mianem *odpowiedzialności*

---

[38-EN.pdf](#).

<sup>20</sup> Zob. opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 91-96.

<sup>21</sup> W opinii CCJE nr 18 (2015), pkt 16, rzeczona forma legitymacji została nazwana „legitymacją funkcjonalną”.

<sup>22</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 26-33.

<sup>23</sup> Zob. KW i Dyrekcja Generalna (DG) ds. Praw Człowieka Rady Europy, Pilna opinia dotycząca projektu zmian niektórych aktów ustawodawczych dotyczących procedury wyboru (powoływania) członków Najwyższej Rady Sprawiedliwości (NRS) i działalności inspektorów dyscyplinarnych NRS (projekt ustawy nr 5068) z 5 maja 2021 r. (CDL-PI(2021)004 (Ukraina), pkt 62, 75)

<sup>24</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 26.

<sup>25</sup> Zob. wyrok ETPC w sprawie *Volkov przeciwko Ukrainie* – skarga nr 21722/11, par. 130; *Denisov przeciwko Ukrainie* – skarga nr 76639/11 – par. 79.

*karnej*<sup>26</sup>. CCJE pragnie jednak podkreślić, że środki te muszą być uregulowane i stosowane w sposób, który nie pozwala na ich nadużycie celem naruszenia niezależności i funkcjonowania rady sądownictwa.

17. Rady sądownictwa muszą opracować normy postępowania zawodowego i etycznego dla swoich członków sądowych i społecznych<sup>27</sup> oraz wewnętrzne procedury badania niedociągnięć. Członkowie muszą postępować zgodnie z tymi normami oraz wartościami niezależności, bezstronności i uczciwości<sup>28</sup>. Odpowiedzialność członków rady w ramach postępowania dyscyplinarnego i karnego jest ważnym aspektem tej kategorii odpowiedzialności. Prawo członków do rzetelnego procesu, w tym prawa do reprezentacji, musi być respektowane. Decyzje podejmowane w tym kontekście muszą być uzasadnione i podlegać możliwej kontroli sądowej.

### c. Odpowiedzialność za wyjaśnienia

18. Każda rada sądownictwa musi pracować w sposób przejrzysty, uzasadniając swoje decyzje i procedury, i być w ten sposób rozliczana<sup>29</sup>. Można to nazwać *odpowiedzialnością za wyjaśnienia*. Rada musi być również otwarta na krytykę i gotowa do ciągłego samodoskonalenia. Ta forma odpowiedzialności ma szczególne znaczenie w dialogu z innymi władzami państwowymi i społeczeństwem obywatelskim.

## II. Zadania, organizacja i skład rad sądownictwa

### 1. Zadania rady sądownictwa:

19. CCJE przyjmuje, że nie istnieje jeden model rady sądownictwa. Każda rada powinna jednak posiadać odpowiednie kompetencje do obrony niezależności sądownictwa i niezawisłości poszczególnych sędziów<sup>30</sup>, tak aby ci mogli swobodnie orzekać bez nadmiernego wpływu spoza systemu sądownictwa, jak i w jego ramach<sup>31</sup>. Niezawisłość sędziowska wymaga szczególnej ochrony w przypadku decyzji, które mają wpływ na orzecznictwo, zatem w kwestiach takich jak wybór sędziów, przydział spraw i procedury dyscyplinarne. Rada sądownictwa powinna zapewnić – jeśli ma taki obowiązek – aby rzeszone decyzje zapadały w sposób, który chroni i wzmacnia niezawisłość sędziowską.

---

<sup>26</sup> Zob. opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 33.

<sup>27</sup> Zob. w odniesieniu do takich norm dla sędziów: opinia CCJE nr 3, pkt 8-50.

<sup>28</sup> Zob. w temacie ustanowienia rady etyki: KW i DG ds. Praw Człowieka Rady Europy, Pilna opinia dotycząca projektu zmian niektórych aktów ustawodawczych dotyczących procedury wyboru (powoływania) członków Najwyższej Rady Sprawiedliwości (NRS) i działalności inspektorów dyscyplinarnych NRS (projekt ustawy nr 5068) z 5 maja 2021 r. (CDL-PI(2021)004 (Ukraina), pkt 37-40)

<sup>29</sup> Zob. opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 95.

<sup>30</sup> Zob. opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 14.

<sup>31</sup> Wyroki TSUE w sprawach *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* z dnia 27 lutego 2018 r. – C-64/16, pkt 42-45; *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 24 czerwca 2019 r., C- 619/18, pkt 71-73; *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* z dnia 19 listopada 2019 r. – C 585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 120-122.

20. ETPC i TSUE uznały, że powoływanie sędziów ma ogromne znaczenie dla niezależnego sądownictwa<sup>32</sup>. CCJE zawsze było tego zdania<sup>33</sup>. W związku z tym wybór lub wniosek o powołanie lub awans sędziów w oparciu o zasługi jest zadaniem kluczowym<sup>34</sup>. W przypadku gdy jest to obowiązek rady sądownictwa należy go wykonywać w sposób niezależny i odpowiedzialny<sup>35</sup>. Decyzji dotyczących ścieżki kariery sędziów nie można podejmować z uwagi na lojalność wobec polityków lub innych sędziów. Poprzez wybór i awans sędziów lub składu orzekającego, decyzje te mają ogromny wpływ na przyszłe orzecznictwo sądu. Z tego powodu większość osób podejmujących rzeczony decyzje lub wydających wnioski o powołanie powinna być sędziami. CCJE przyjmuje jednak z zadowoleniem fakt, iż w podejmowaniu takich decyzji biorą udział członkowie społeczni, co stanowi zabezpieczenie przed kumoterstwem i „klonowaniem” sędziów.
21. Niestety wielu sędziów w Europie uważa, że decyzje dotyczące wyboru i awansu sędziów nie są oparte wyłącznie na zasługach<sup>36</sup>. Dlatego też jest niezwykle istotne, aby rady pracowały w oparciu o zasady etyki i, w miarę możliwości, konkretne obiektywne kryteria powoływania i awansu oraz oceniały każdego kandydata w ramach przejrzystej procedury, kończącej się podjęciem uzasadnionej decyzji. Sędziowie, którzy uważają, że naruszono ich prawa, muszą mieć prawo do kontroli sądowej<sup>37</sup>.
22. CCJE pragnie podkreślić, że weryfikacja sędziów jest wysoce problematyczna, ponieważ można wykorzystywać ją instrumentalnie i nadużywać jej do eliminowania sędziów „niepożądanych” politycznie<sup>38</sup>. Jeśli w ogóle przeprowadza się ją w państwie członkowskim, musi tego dokonać niezależna instytucja. Rady sądownictwa powinny odgrywać ważną rolę w ochronie niezależności sądów w tym procesie.
23. CCJE nie wyklucza możliwości weryfikacji samej rady. Jest to jednak środek ostateczny, a jeśli już, to powinien go stosować niezależny organ.
24. CCJE dostrzega rosnące znaczenie technologii informacyjnej dla przyszłości sądownictwa i zaleca, aby istniejące rady sądownictwa odgrywały rolę w tej dziedzinie, tak aby odpowiednio uchronić niezawisłość sędziowską i zapewnić jakość pracy sędziów w przyszłości<sup>39</sup>.
25. W opinii CCJE nr 10 (2007) i Wielkiej Karcie Sędziów zalecono, aby rady sądownictwa miały szerokie kompetencje we wszystkich kwestiach dotyczących ich statusu, jak również organizacji, funkcjonowania i wizerunku instytucji sądowych<sup>40</sup>. Im większy zakres

---

<sup>32</sup> Wyroki ETPC w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* z dnia 6 listopada 2018 r., pkt 144; *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii ([WI], skarga nr 26374/18) z dnia 1 grudnia 2020 r.*; *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce z dnia 7 maja 2021 r. – skarga nr 4907/18, par. 243-251*; wyroki TSUE w sprawach Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 2019 r. – C-619/18, pkt 74, 75; A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C 585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 123, 133, 134; VQ przeciwko Land Hessen, z dnia 9 lipca 2020 r. – C-272/19, pkt 54; Republika przeciwko II-Prim Ministru przy udziale WY, z dnia 20 kwietnia 2021 r. – C-896/19, pkt 53, 57: brak regresu w zakresie ochrony niezawisłości sędziowskiej: pkt 61-64.

<sup>33</sup> Zob. opinia CCJE nr 1 (2001), pkt 17-45.

<sup>34</sup> Opinia CCJE nr 1 (2001), Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), pkt 5.

<sup>35</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt -51; sprawozdanie KW w sprawie niezależności systemu prawnego, CDL-AD(2010)004, pkt 32.

<sup>36</sup> Badanie ENCJ na temat niezawisłości sędziów z 2019 r., s. 33-34.

<sup>37</sup> Zob. opinia CCJE nr 17 (2014).

<sup>38</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Xhoxhaj przeciwko Albanii*, skarga nr 15227/19; opinia KW nr 868/2016 z dnia 12 grudnia 2016 r., Albania, opinia amicus curiae dla trybunału konstytucyjnego w sprawie ustawy o przejściowej ponownej weryfikacji sędziów i prokuratorów (ustawa o weryfikacji); w opinii CCJE nr 21 (2018), pkt 28, użyto terminu „lustracja”.

<sup>39</sup> Zob. opinia CCJE nr 14 (2011), pkt 36.

<sup>40</sup> Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), pkt 13.



obowiązków i uprawnień przyznanych radzie, tym ważniejsze jest, aby jej niezależność respektowały inne władze państwowe oraz aby rada dysponowała wystarczającymi zasobami i była rozliczana ze swoich działań i decyzji<sup>41</sup>. O ile silna rada może bronić sądownictwa i poszczególnych sędziów, o tyle liczne obowiązki wystawiają ją na ryzyko upolitycznienia spoza systemu sądownictwa lub w ramach niego. Jeżeli rada posiada kompetencje w kwestiach administracji sądowej, powinna również być zaangażowana w zwiększanie skuteczności sądownictwa. Jeżeli kompetencje lub zadania dotyczące sądownictwa nie leżą w gestii rady sądownictwa, powinny je wykonywać sądownictwo lub niezależny organ.

26. CCJE powtarza opinię, iż przed obradami parlamentarnymi czy działaniami prawodawczymi rada sądownictwa powinna być konsultowana w kwestii wszelkich aktów, w tym proponowanych ustaw lub projektów ustaw, mogących mieć wpływ na sądownictwo (np. na jego niezależność) lub osłabić gwarancje dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości<sup>42</sup>.

## **2. Skład rady sądownictwa**

27. W opinii nr 10 (2007) zawarto już obszerne zalecenia dotyczące składu rady sądownictwa oraz kompetencji i wyboru jej członków i przewodniczącego<sup>43</sup>. W niniejszej opinii CCJE pragnie potwierdzić te zasady. Członkowie rady muszą być wybierani w sposób, który pozwala radzie i sądownictwu funkcjonować niezależnie i skutecznie, tak aby uniknąć wszelkich podejrzeń o wpływy polityczne, interesowność lub kumoterstwo<sup>44</sup>.
28. CCJE ma świadomość, że w niektórych państwach członkowskich w skład rady sądownictwa wchodzi członkowie z urzędu. Z wyjątkiem bardzo nielicznych przypadków, na przykład prezesa sądu najwyższego, członkostwo z urzędu jest niedopuszczalne; tym niemniej nie powinno ono obejmować członków lub przedstawicieli władzy ustawodawczej lub wykonawczej<sup>45</sup>. Członek z urzędu, który nie jest sędzią, nie powinien brać udziału w podejmowaniu decyzji dyscyplinarnych.
29. CCJE zaleca, aby rady sądownictwa składały się w większości z sędziów wybranych spośród siebie. Dodatkowych członków można powołać w zależności od funkcji Rady. CCJE zaleca, aby w skład rady wchodził również członkowie niebędący sędziami, w tym ewentualnie członkowie społeczni, niewykonujący zawodów prawniczych<sup>46</sup>. Podczas gdy sędziowie powinni zawsze stanowić większość, członkowie niebędący sędziami, najlepiej z prawem głosu, zapewniają zróżnicowaną reprezentację społeczeństwa, zmniejszając ryzyko korporacjonizmu<sup>47</sup>. Udział członków społecznych może wzmocnić legitymację rady i przeciwdziałać postrzeganiu sądownictwa jako „dziedziny zarezerwowanej dla prawników”. CCJE przyjmuje w tym względzie bardziej znuansowane stanowisko niż w opinii nr 10 (2007).

## **3. Wybór członków i przewodniczącego rady sądownictwa**

30. CCJE pragnie zdecydowanie potwierdzić, że większość członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani spośród siebie w sposób gwarantujący możliwie najszerszą reprezentację

---

<sup>41</sup> Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), pkt 13.

<sup>42</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 87.

<sup>43</sup> Zob. opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 15-36.

<sup>44</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 15-16; w odniesieniu do znaczenia niezależnych organów dokonujących wyboru sędziów, zob. wyrok TSUE w sprawie *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 137-138. C-619/18

<sup>45</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 23, 26.

<sup>46</sup> Zob. opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 22.

<sup>47</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 32.

sądów i instancji<sup>48</sup>, jak też różnorodność płci<sup>49</sup> i regionów. Wybrani sędziowie powinni mieć możliwość uczestniczenia w działaniach rady w sposób niekonfliktujący z ich obciążeniem pracą. W przypadku gdy w skład rady wchodzi osoby niebędące sędziami, powinny one móc poświęcić odpowiedni czas na udział w działalności rady.

31. Należy unikać rozwiązań, w którym wyboru sędziów członków dokonuje parlament lub władza wykonawcza<sup>50</sup>. Wybór członków niebędących sędziami przez parlament może być jednak dopuszczalny. Alternatywą może być wybór lub mianowanie przez instytucje takie jak izby adwokackie lub organizacje pozarządowe.
32. Niezależnie od sposobu wyboru i powołania członków<sup>51</sup>, nie powinno się to odbywać z powodów politycznych. Wymóg braku „przynależności politycznej” kandydata może być niemniej zbyt ogólnikowy, tak więc lepszym rozwiązaniem może być powołanie się na kwestię członkostwa w partii, piastowania oficjalnych stanowisk w rządzie lub organie ustawodawczym czy inne konkretne kryteria<sup>52</sup>. Członkowie rady sądownictwa nie powinni znajdować się pod władzą lub wpływem innych osób.
33. W przypadku gdy członkowie są wybierani przez parlament, należy wymagać większości kwalifikowanej w celu zaangażowania opozycji i wspierania współpracy międzypartyjnej<sup>53</sup>. CCJE zdaje sobie sprawę, iż taki wymóg większości może doprowadzić do impasu. CCJE zaleca zatem wprowadzenie mechanizmów umożliwiających wyjście z takich sytuacji<sup>54</sup>. Nie należy w ramach takich mechanizmów obniżać większości niezbędnej do powołania członków, ponieważ może to zniechęcić większość do osiągnięcia kompromisu. Mechanizm taki musi raczej gwarantować niezależny wybór; w jego ramach może być angażowana opozycja lub przewidywany wybór przez inne instytucje z krótkiej listy kandydatów dopuszczonych pod głosowanie. Mimo że CCJE nie odnotowała jeszcze istnienia takiego modelu, w wyjście z impasu i wybór kandydatów można również zaangażować sędziów.
34. Proces wyboru, włączając w to ewentualne kampanie kandydatów, powinien być przejrzysty i gwarantować sprawdzenie kwalifikacji kandydatów, a zwłaszcza ich bezstronności i uczciwości<sup>55</sup>. Wolne stanowiska należy obwieszczać publicznie i należy gwarantować równe szanse, aby wspierać zróżnicowaną grupę niezależnych kandydatów. Członkowie rady powinni mieć dostęp do wszystkich informacji istotnych dla wykonywania ich funkcji.
35. CCJE pragnie potwierdzić, że przewodniczący rady sądownictwa musi być osobą bezstronną, która nie jest blisko związana z partiami politycznymi. Z tego powodu w systemach

---

<sup>48</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 18, 25, 26, 27, 30.

<sup>49</sup> Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników Diego Garcii-Sayana (2 maja 2018 r.), pkt 110 – dostępne na stronie [https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A\\_HRC\\_38\\_38-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf).

<sup>50</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 31.

<sup>51</sup> Zob. wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie projektu ustawy o zmianie i uzupełnieniu konstytucji w odniesieniu do Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 20 marca 2020 r. (CDL-AD(2020)001, pkt 57-60).

<sup>52</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 23, wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie projektu ustawy o zmianie i uzupełnieniu konstytucji w odniesieniu do Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 20 marca 2020 r. (CDL-AD(2020)001, pkt 54); w sprawie przesłanek wykluczających możliwość kandydowania, zob. pilna opinia w sprawie skorygowanego projektu zmian do ustawy o prokuraturze z dnia 10 maja 2021 r., Czarnogóra (CDL-PI(2021)008, pkt 28-31).

<sup>53</sup> Pilna opinia w sprawie skorygowanego projektu zmian ustawy o prokuraturze z dnia 10 maja 2021 r., Czarnogóra (CDL-PI(2021)008, pkt 40).

<sup>54</sup> Zob. wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie projektu ustawy o zmianie i uzupełnieniu konstytucji w odniesieniu do Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 20 marca 2020 r. (CDL-AD(2020)001, pkt 51, 68); zob. również Komisja Wenecka, Przegląd opinii, sprawozdań i badań Komisji Weneckiej dotyczącej sprawiedliwości konstytucyjnej (CDL-PI(2020)004, s. 20-22.)

<sup>55</sup> Zob. opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 21.

parlamentarnych, w których prezydent lub głowa państwa posiada jedynie formalne uprawnienia, nie ma przeszkód, aby mianować głowę państwa przewodniczącym rady sądownictwa, podczas gdy w innych systemach przewodniczącego, który winien być sędzią, powinna wybierać sama rada<sup>56</sup>.

#### 4. Bezpieczeństwo kadencji członków rady sądownictwa

36. Członkowie powinni być wybierani na ustaloną z góry kadencję i powinna im przysługiwać odpowiednia ochrona ich bezstronności i niezależności<sup>57</sup>. Należy ich chronić przed naciskami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Jednakże, z wyjątkiem zgonu, przejścia na emeryturę czy w stan spoczynku lub usunięcia z urzędu w wyniku, przykładowo, postępowania dyscyplinarnego, kadencja członka powinna zakończyć się dopiero z chwilą prawomocnego wyboru następcy, tak aby zapewnić radzie możliwość zgodnego z prawem wykonywania obowiązków, nawet jeśli mianowanie nowych członków nie powiodło się z powodu impasu w parlamencie<sup>58</sup>. CCJE zwraca uwagę na możliwy wpływ reelekcji na niezależność członków rady sądownictwa. Zasadniczo należy unikać reelekcji pełnoetatowych członków na rzecz dłuższych, ustalonych z góry kadencji<sup>59</sup> celem zapewnienia niezależności. W tym względzie niniejsza opinia ogranicza stanowisko przyjęte w opinii nr 10 (2007)<sup>60</sup>. Ciągłość i skuteczność działań można usprawnić, jeśli nie wszystkie kadencje wygasają jednocześnie.
37. CCJE pragnie potwierdzić znaczenie bezpieczeństwa kadencji wszystkich członków rady, ponieważ<sup>61</sup> jest ono kluczowym warunkiem jej niezależności. Sędziowie mianowani do rady sądownictwa powinni być chronieni takimi samymi gwarancjami, jakie są przyznawane sędziom sprawującym funkcje sędziowskie, w tym dzięki warunkom sprawowania urzędu i odbywania kadencji oraz prawu do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej, dotyczącej zawieszenia w czynnościach lub usunięcia z urzędu<sup>62</sup>. Członkom niebędącym sędziami powinna przysługiwać taka sama ochrona. Sędziowie i członkowie niebędący sędziami powinni móc korzystać z takich samych immunitetów, o których mowa w opinii nr 3 (2002)<sup>63</sup>.
38. Członków rady można usuwać z urzędu jedynie za udowodnieniem poważnego uchybienia w postępowaniu, w którym zagwarantowane jest ich prawo do rzetelnego procesu. Członkowie mogą stracić mandat również w wyniku niezdolności do pełnienia urzędu lub utraty statusu, na podstawie którego zostali wybrani lub powołani do rady. Jeżeli za podjęcie decyzji w tym przedmiocie odpowiedzialna jest sama rada lub specjalny organ działający w jej ramach, należy zapewnić odwołanemu członkowi prawo do złożenia odwołania. CCJE

---

<sup>56</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 33.

<sup>57</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 36.

<sup>58</sup> Zob. wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie projektu zmian ustawy o sądownictwie i statusie sędziów oraz niektórych ustaw o działalności Sądu Najwyższego i organów sądowych (projekt nr 3711), Ukraina, z dnia 9 października 2020 r. (CDL-AD(2020)022, pkt 49).

<sup>59</sup> Z odpowiedzi państw członkowskich wynika, że kadencje trwają najdłużej sześć lat, jak na przykład w Słowenii, Rumunii, Macedonii Północnej, Holandii i na Węgrzech.

<sup>60</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 34.

<sup>61</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), zalecenie E I; zob. również wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie projektu ustawy o zmianie i uzupełnieniu konstytucji w odniesieniu do Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 20 marca 2020 r., Mołdawia (CDL-AD(2020)001, pkt 55-56); opinia Komisji Weneckiej w sprawie projektu zmian ustawy o prokuraturze oraz projektu ustawy o urzędzie prokuratora ds. przestępczości zorganizowanej i korupcji z dnia 22 marca 2021 r., Czarnogóra (CDL-AD(2021)012, pkt 45-48); pilna opinia w sprawie skorygowanego projektu zmian ustawy o prokuraturze z dnia 10 maja 2021 r., Czarnogóra (CDL-PI(2021)008, pkt 46-49), dopuszczalnego zdaniem KW wyłącznie w przypadku wprowadzenia nowych elementów, które w znacznym stopniu odpolitycznią radę.

<sup>62</sup> Zob. Diego Garcia-Sayan, specjalny sprawozdawca Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. niezależności sędziów i prawników, interwencja w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/18, pkt 45-53.

<sup>63</sup> Zob. opinia CCJE nr 3 (2002), pkt 51-77.

podkreśla, jak ważne jest, aby procedury, które mogą prowadzić bezpośrednio lub pośrednio do zakończenia sprawowania urzędu, nie były nadużywane w celach politycznych, lecz aby w ich ramach szanowano prawo do rzetelnego procesu<sup>64</sup>. W tym względzie niniejsza opinia podkreśla wymiar opinii nr 10 (2007).

## **5. Zasoby rady sądownictwa**

39. Wiele państw członkowskich odnotowało braki kadrowe i finansowe w swoich radach sądownictwa. Z tego powodu CCJE pragnie potwierdzić, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie odpowiednich zasobów dla sądownictwa, w tym odrębnych środków finansowych i personelu dla rad sądownictwa<sup>65</sup>.

## **III. Rady sądownictwa w społeczeństwie**

### **1. Stosunki z innymi organami władzy państwowej**

40. Parlamentarzyści i przedstawiciele władzy wykonawczej muszą oczywiście przestrzegać prawa w kontaktach z radą sądownictwa i nie mogą naruszać jej roli czy funkcjonowania poprzez łamanie lub obchodzenie przepisów prawnych. Ponadto stosunki z radą muszą opierać się na kulturze poszanowania praworządności i roli rady sądownictwa w danym państwie członkowskim.
41. Rady sądownictwa powinny aktywnie angażować się w dialog z innymi organami władzy państwowej, zwłaszcza gdy wnoszą uwagi do projektów legislacyjnych. Taki dialog musi być prowadzony w atmosferze wzajemnego szacunku.

### **2. Stosunki ze stowarzyszeniami sędziów i społeczeństwem obywatelskim**

42. Wedle informacji państw członkowskich rady komunikują się z opinią publiczną za pośrednictwem specjalnych stron internetowych i sprawozdań. Niektóre państwa członkowskie informują nawet, że niektóre z posiedzeń plenarnych rad są transmitowane online. CCJE z zadowoleniem przyjmuje takie działania na rzecz zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności. Przyznaje jednak, że w wielu przypadkach, zwłaszcza w odniesieniu do rozmów i rozważań dotyczących ścieżki kariery zawodowej sędziów, istnieje uzasadniony interes w tym, aby debata była prowadzona poufnie.
43. CCJE zaleca, aby rady prowadziły dialog ze stowarzyszeniami sędziów<sup>66</sup>, a także ze społeczeństwem obywatelskim, w tym z izbami adwokackimi i organizacjami pozarządowymi. Dialog ten stanowi ważną okazję do rozliczania rady. Rady sądownictwa powinny być otwarte na wkład i krytykę z zewnątrz oraz angażować się w działania informacyjne, w tym np. w badania satysfakcji petentów i procedury składania zażaleń. Rada musi jednak zawsze być świadoma swojej szczególnej, niezależnej roli i dlatego musi zachować ostrożność, tak aby uniknąć lobbingu.
44. Niezwykle ważne jest, aby opinia publiczna dowiedziała się o obowiązkach i znaczeniu niezależnego sądownictwa<sup>67</sup>. W niektórych systemach prawnych postępowania sądowe są już transmitowane online, dzięki czemu rozprawy można oglądać na odległość, a obszernie informacje publikuje się w Internecie. Ponadto poszczególne sądy mogą nawiązywać kontakt ze społeczeństwem na szczeblu lokalnym. Rada sądownictwa powinna jednak odgrywać

---

<sup>64</sup> Opinia CCJE nr 3 (2002), pkt 58-74; wyrok TSUE w sprawach C-83/19 i innych z dnia 18 maja 2021 r., pkt 196-199, 236.

<sup>65</sup> Opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 73-75; opinia CCJE nr 18 (2015), pkt 51; sprawozdanie ENCJ z lat 2015/2016 w sprawie finansowania sądownictwa.

<sup>66</sup> Opinia CCJE nr 23 (2020), pkt 25, 29-32, zalecenie 6.

<sup>67</sup> Zob. opinia CCJE nr 7 (2005), pkt 33-54, nr 10, pkt 80-86.

szczególną rolę w wyjaśnianiu, jak funkcjonuje system sądownictwa i jaka jest jej w nim rola.

### **3. Stosunki z mediami**

45. Państwa członkowskie informują, że rady komunikują się z mediami za pośrednictwem biur prasowych, komunikatów prasowych i konferencji prasowych<sup>68</sup>. Dla wielu rad sądownictwa w państwach członkowskich publikowanie sprawozdań i opinii oraz zwracanie się do mediów to ważne narzędzia interakcji z pozostałymi władzami państwowymi. Kontakt z opinią publiczną za pośrednictwem mediów może być doskonałym instrumentem gwarantującym odpowiedzialność i przejrzystość.
46. Istotną częścią wszelkich komunikatów dla mediów, opinii publicznej i innych władz państwowych musi być zastrzeżenie, że rada i poszczególni sędziowie muszą rozstrzygać sprawy w sposób niezależny. Rada musi zdecydowanie przeciwdziałać wszelkim próbom atakowania poszczególnych sędziów lub ogółu sądownictwa, jak też wywierania na nich nacisku. W celu wspierania właściwych stosunków między sądownictwem a mediami rada sądownictwa powinna pełnić rolę mediatora między sądownictwem a mediami lub zapewnić stosowanie innych skutecznych procedur umożliwiających pełnienie tej roli.

### **4. Stosunki z organami antykorupcyjnymi**

47. Zwalczanie korupcji jest zadaniem o zasadniczym znaczeniu, ponieważ korupcja podważa zaufanie społeczeństwa, a tym samym legitymację ogółu sądownictwa<sup>69</sup>. Z kolei skuteczna walka z korupcją oraz poszanowanie niezależności sądowniczej i praworządności muszą iść w parze. Bez niezależnego sądownictwa i poszanowania praworządności nie ma skutecznej walki z korupcją<sup>70</sup>. Nawet w sytuacji gdy do walki z korupcją powołana została specjalna instytucja, a także gdy zwalczanie korupcji pozostaje w gestii rady sądownictwa, rada i jej członkowie muszą być w pełni zaangażowani w podejmowanie i wspieranie wszelkich odpowiednich działań na rzecz walki z korupcją w sądownictwie i radzie. Rada sądownictwa musi również czuwać nad tym, aby walka z korupcją i procedury dyscyplinarne nie były wykorzystywane do atakowania poszczególnych sędziów z powodów politycznych<sup>71</sup>.

## **IV. Wnioski i zalecenia**

1. W wielu państwach członkowskich za obronę niezależności sądów odpowiedzialne są rady sądownictwa. Rozwój sytuacji politycznej sprawia, że konieczne jest potwierdzenie zasad i zaleceń wyrażonych w opinii nr 10 (2007) w sprawie rad sądownictwa i – w razie potrzeby – ich uzupełnienie (pkt 2, 7, 8).
2. Konstytucje i standardy międzynarodowe, w których zaleca się wprowadzenie i odpowiednie uregulowanie rad sądownictwa nie wystarczą do stworzenia niezależnego systemu sądownictwa. Władza sądownicza i inne organy rządowe, politycy, media i społeczeństwo obywatelskie muszą współpracować w ramach długofalowych wysiłków na rzecz zwiększenia profesjonalizmu, przejrzystości i etyki w sądownictwie, tak aby zasady na papierze przekształciły się w kulturę poszanowania niezależności sądów i praworządności (pkt 3).
3. Rada sądownictwa powinna mieć do dyspozycji skuteczne środki prawne umożliwiające ochronę swojej autonomii i kwestionowanie zgodności z prawem aktów publicznych dotyczących jej samej lub sądownictwa. Rady sądownictwa powinny mieć legitymację

---

<sup>68</sup> Zob. odpowiedź na ankietę przesłaną w ramach przygotowań do niniejszej opinii oraz opinia CCJE nr 10 (2007), pkt 95.

<sup>69</sup> Zob. opinia CCJE nr 21 (2018).

<sup>70</sup> Zob. przemówienie Przewodniczącego Komisji Weneckiej, Gianniego Buquicchio na konferencji „Democracy in Action: Zero Corruption Conference”, 7-8 czerwca 2021 r.

<sup>71</sup> W kwestii niebezpieczeństwa zaistnienia „skutku odstrasżającego”, zob. wyrok TSUE w sprawach C-83/19 i innych z dnia 18 maja 2021 r., pkt 236.

procesową przed sądami krajowymi i międzynarodowymi (pkt 11).

4. Legitymacja rad sądownictwa opiera się na ich podstawie prawnej, ale musi jej towarzyszyć zaufanie opinii publicznej zdobyte dzięki przejrzystości, odpowiedzialności i znakomitej pracy w interesie społeczeństwa (pkt 10, 12-14).
5. Im większy zakres obowiązków i uprawnień przyznanych radzie, tym ważniejsze jest, aby jej niezależność respektowały inne władze państwowe oraz aby rada dysponowała wystarczającymi zasobami i była rozliczana ze swoich działań i decyzji (pkt 25, 47).
6. Wszyscy członkowie rady sądownictwa muszą przestrzegać najwyższych standardów etyki i postępowania zawodowego oraz ponosić odpowiedzialność za swoje działania w ramach odpowiednich środków (pkt 16, 17).
7. Każda rada sądownictwa musi pracować w sposób przejrzysty, uzasadniając swoje decyzje i procedury, i być w ten sposób rozliczana. W odpowiednich przypadkach musi istnieć możliwość zaskarżenia decyzji rady do sądu (pkt 12, 15, 18).
8. CCJE przyjmuje, że nie istnieje jeden model rady sądownictwa. Każda rada powinna jednak posiadać odpowiednie kompetencje do obrony niezależności sądownictwa i niezawisłości poszczególnych sędziów, tak aby ci mogli swobodnie orzekać bez nadmiernego wpływu spoza systemu sądownictwa, jak i w jego ramach (pkt 19).
9. Decyzji dotyczących ścieżki kariery sędziów nie można podejmować z uwagi na lojalność wobec polityków lub innych sędziów, tylko, na ile to możliwe, w ramach przejrzystej procedury i na podstawie obiektywnych kryteriów. Takie decyzje muszą być uzasadnione i oparte wyłącznie na zasługach. Sędziowie, którzy uważają, że naruszono ich prawa, muszą mieć prawo do kontroli sądowej (pkt 20-21).
10. Członkowie rady muszą być wybierani w ramach przejrzystej procedury, która pozwala radzie i sądownictwu funkcjonować niezależnie i skutecznie, tak aby uniknąć wszelkich podejrzeń o wpływy polityczne, interesowność lub kumoterstwo (pkt 27, 29, 31, 34).
11. Członkostwo z urzędu jest niedopuszczalne z wyjątkiem bardzo nielicznych przypadków, ale nie powinno ono obejmować członków lub przedstawicieli władzy ustawodawczej lub wykonawczej (pkt 28).
12. Przewodniczący rady sądownictwa musi być osobą bezstronną. W systemach parlamentarnych, w których prezydent lub głowa państwa posiada jedynie formalne uprawnienia, nie ma przeszkód, aby mianować głowę państwa przewodniczącym rady sądownictwa, podczas gdy w innych systemach przewodniczącego, który winien być sędzią, powinna wybierać sama rada (pkt 35).
13. Jeśli w ogóle przeprowadza się weryfikację w państwie członkowskim, musi tego dokonać niezależna instytucja. Rady sądownictwa powinny odgrywać ważną rolę w ochronie niezależności sądów. Weryfikacja członków rady jest środkiem ostatecznym; jeśli już, to powinien jej dokonywać niezależny organ (pkt 22-23).
14. Większość członków rady powinni stanowić sędziowie wybrani spośród siebie w sposób gwarantujący możliwie najszerszą reprezentację sądów i instancji, jak też różnorodność płci i regionów (pkt 29, 30).
15. CCJE zaleca włączenie do składu rady członków niebędących sędziami, w tym członków społecznych, tak aby zapewnić zróżnicowaną reprezentację społeczeństwa, zmniejszając ryzyko korporacjonizmu (pkt 29).
16. Należy unikać wyboru sędziów członków przez parlament lub władzę wykonawczą. Wybór

członków niebędących sędziami przez parlament powinien odbywać się większością kwalifikowaną. Należy wprowadzić odpowiednie mechanizmy pozwalające na przełamanie ewentualnych impasów (pkt 31, 33).

17. Członkowie powinni być powoływani na ustaloną z góry kadencję i powinna im przysługiwać odpowiednia ochrona bezstronności i niezależności od nacisków wewnętrznych i zewnętrznych. Kadencja członka powinna w zasadzie kończyć się dopiero z chwilą prawomocnego wyboru następcy (pkt 36).
18. CCJE pragnie potwierdzić znaczenie bezpieczeństwa kadencji wszystkich członków rady jako kluczowego warunku jej niezależności. Członków rady można usuwać z urzędu jedynie za udowodnieniem poważnego uchybienia w postępowaniu, w którym zagwarantowane jest ich prawo do rzetelnego procesu (pkt 36-38).
19. CCJE pragnie podkreślić odpowiedzialność państw członkowskich za zapewnienie odpowiedniego personelu i finansowania dla swoich rad sądownictwa (pkt 39).
20. Stosunki między radą a innymi organami władzy państwowej muszą opierać się na kulturze poszanowania praworządności i zrozumienia ich odpowiednich ról w demokratycznym państwie (pkt 40-41).
21. Rady sądownictwa powinny aktywnie angażować się w otwarty, pełen szacunku dialog z innymi organami władzy państwowej, stowarzyszeniami sędziów i społeczeństwem obywatelskim, w tym z izbami adwokackimi, organizacjami pozarządowymi i mediami (pkt 40-44).
22. Rada musi zdecydowanie przeciwdziałać wszelkim próbom atakowania poszczególnych sędziów lub ogółu sądownictwa, jak też wywierania na nich nacisku (pkt 45-46).
23. Rada i jej członkowie muszą być w pełni zaangażowani w podejmowanie i wspieranie wszelkich stosownych kroków w walce z korupcją w sądownictwie i radzie w sposób, który respektuje zasadę praworządności (pkt 47).