



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Wybrane zagadnienia wymiaru sprawiedliwości
i statusu sędziów w Republice Chorwacji

dr hab. Krzysztof Krysiel, prof. WSB



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

1. Zagadnienia wstępne	5
2. Prawne podstawy funkcjonowania systemu sądownictwa	8
3. Struktura sądownictwa i organy powiązane z wymiarem sprawiedliwości	10
3.1. Informacje ogólne – struktura sądownictwa	10
3.2. Państwowa Rada Sądownictwa	10
3.3. Sądy pierwszej instancji	13
3.4. Sądy drugiej instancji	14
3.5. Sąd Najwyższy	15
3.6. Pozostałe podmioty systemu sądownictwa	16
4. Regulacje prawne dotyczące statusu sędziego	18
4.1. Status sędziego	18
4.2. Powołanie sędziego	19
4.3. Odsunięcie (zawieszenie) i usunięcie sędziego z zawodu	20
4.4. Przeniesienie sędziego	22
4.5. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów	22
4.6. Konflikt interesów	23
4.7. Jawność stanu majątkowego	24
5. Uwagi końcowe	25
Akty prawne	26
Bibliografia	27
Źródła internetowe	27

1. Zagadnienia wstępne

Republika Chorwacji ogłosiła niepodległość w 1991 r., na fali przemian społeczno-politycznych w Europie Środkowo-Wschodniej. Wcześniej, przed ponad siedem dekad ziemie chorwackie wchodziły w skład ponadnarodowych bytów państwowych – najpierw Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców, przekształconego w Królestwo Jugosławii, a następnie – już po II wojnie światowej – socjalistycznej Jugosławii. Niezależnie od nazwy, były to państwa autorytarne, w których naruszano fundamentalne prawa i wolności człowieka i obywatela. Dopiero upadek „bloku wschodniego”, do którego wszakże Jugosławia nie należała, wpłynął na demokratyzację w tej części Europy.

Republika Chorwacji ogłosiła niepodległość 25 czerwca 1991 r., ale m.in. w wyniku presji międzynarodowej zawieszono tę deklarację na kilka miesięcy. W międzyczasie rozpoczął się krwawy konflikt z siłami zbrojnymi separatystów serbskich, wspomaganych przez regularne oddziały Jugosłowiańskiej Armii Ludowej. Działania zbrojne zostały zamrożone na przełomie lat 1991 i 1992 i od tego momentu – pamiętając jednak o utracie kontroli nad znaczną częścią terytorium – władze w Zagrzebiu mogły skupić się nad wprowadzaniem w życie rozwiązań ustrojowych, przewidzianych w Konstytucji Republiki Chorwacji uchwalonej 22 grudnia 1990 r. Niestety, przewidziane w niej demokratyczne rozwiązania nie były w pełni implementowane, gdyż wykorzystując stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Franjo Tuđman, „ojciec niepodległości”, pierwszy prezydent i jednocześnie lider partii rządzącej (HDZ) zbudował system oparty na rozwiązaniach autorytarnych. Sytuacja ta nie uległa zmianie nawet po 1995 r., gdy chorwacka armia w dwóch błyskotliwych operacjach militarnych przejęła kontrolę nad zdecydowaną większością zajętych wcześniej przez Serbów ziem.

Naruszanie zasad, które powinny stanowić fundament państwa prawa, dotyczyło także systemu sądownictwa. Co ciekawe, jeszcze w okresie istnienia socjalistycznej Jugosławii, szczególnie począwszy od lat 60. XX wieku, sądownictwo przestało podlegać ścisłej kontroli funkcjonariuszy partyjnych (poza kilkoma wyjątkami, które dotyczyły kluczowych dla funkcjonowania reżimu kwestii), co z kolei było normą w państwach socjalistycznych pozostających pod bezpośrednim wpływem ZSRR. Można zatem stwierdzić, że w momencie upadku systemu socjalistycznego znaczna część środowiska sędziowskiego w Chorwacji była potencjalnie przygotowana do funkcjonowania w warunkach państwa demokratycznego¹.

¹N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 133.

Mimo zawarcia w konstytucji nowo powstałego państwa obietnicy instytucjonalizacji niezależnego sądownictwa, w rzeczywistości w Chorwacji w ostatniej dekadzie XX wieku sądy stały się areną rywalizacji politycznej. Kluczowe stanowiska w systemie na wszystkich poziomach zostały obsadzone przez zwolenników obozu władzy. Przykładowo, prezesem Sądu Najwyższego przez większość tego okresu był Milan Vuković, który z wykształcenia wprawdzie był adwokatem, ale nie miał żadnego doświadczenia w zawodzie sędziego. Był za to bliskim współpracownikiem prezydenta F. Tuđmana, co stanowiło wówczas wystarczającą rekomendację. M. Vuković, korzystając z uprawnień, które dawały mu ówczesne rozwiązania ustawowe, powoływał prezesów sądów na poziomach lokalnym i regionalnym, kierując się przede wszystkim kryterium opartym na ocenie głoszonych przez kandydatów poglądów politycznych. Doprowadziło to do licznych odejść z zawodu tych sędziów, którym nie odpowiadało partyjne podporządkowanie sądownictwa, a jednocześnie wpłynęło na rosnącą liczbę nierozpatrzonych spraw, przedłużanie toczących się procesów, wątpliwą jakość orzecznictwa oraz rosnącą niestabilność prawa. Brak niezależności sędziowskiej, silne powiązanie z obozem władzy oraz ogólnie fatalna kondycja systemu sądownictwa doprowadziły do znacznego spadku poziomu zaufania wśród obywateli Chorwacji².

Powyższy przykład, odnoszący się do patologicznej sytuacji w Sądzie Najwyższym jasno pokazuje, że sytuacja w chorwackim sądownictwie w ostatniej dekadzie XX wieku była dość daleka od oczekiwanej. Przyczyny takiego zjawiska były zróżnicowane: zmiany ustrojowe i prawne, dezintegracja wspólnoty federalnej oraz ogłoszenie niepodległości, stan bezpośredniego zagrożenia państwa spowodowany przez niestabilność w regionie, faktyczne podporządkowanie sądownictwa administracji państwowej, rozbudzony w społeczeństwie nacjonalizm, bardzo silna centralizacja i głębokie upolitycznienie, autorytaryzm prezydenta itp. Przestrzeń dla zasad obowiązywania fundamentalnych zasad państwa prawa oraz dla dominacji wiedzy i profesjonalizmu była bardzo ograniczona. Wartości demokratyczne zostały w społeczeństwie zepchnięte na plan dalszy, a prawo było postrzegane jedynie jako zwykły instrument potrzebny władzy wykonawczej do realizacji swoich celów politycznych. Nie bez przyczyny w literaturze przedmiotu ocenia się, że chorwackie sądownictwo w tym okresie było bezpośrednio narażone na niebezpieczeństwo dominacji polityki nad prawem. Można było nawet spotkać złośliwe komentarze, że niektórzy sędziowie w Chorwacji rzeczywiście reprezentowali postawę pełnej niezależności – z tym że od prawa³.

Dopiero śmierć prezydenta F. Tuđmana pod koniec 1999 r. oraz przeprowadzone wkrótce potem wybory parlamentarne i prezydenckie, w obu przypadkach zakończone zwycięstwem dotychczasowej opozycji, doprowadziły do rozpoczęcia rzeczywistego procesu demokratyzacji. Stopniowo także w systemie sądownictwa zaczęły zachodzić zmiany, wymuszone

² N. Zakošek, *Politički...*, s. 134.

³ A. Domac, P. Bejaković, *(Ne)učinkovitost sudbene vlasti u Hrvatskoj kao jadan od uzroka neslužbenoga gospodarstva*, „Financijska teorija i praksa” 2001, nr 1, s. 353.

w pewnym stopniu perspektywą integracji Chorwacji z Unią Europejską. Zdecydowano się nawet na daleko idące kroki prawne, gdyż za takie z całą pewnością można uznać odwołanie (na mocy nowelizacji konstytucji w marcu 2001 r.) całego składu Państwowej Rady Sądownictwa oraz prezesa Sądu Najwyższego. Wprawdzie nie do końca udało się przez te dwie dekady, które minęły od rozpoczęcia rzeczywistej reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, zbudować pozytywny obraz sądów i sędziów w społeczeństwie (m.in. wpłynęły na to różne afery z udziałem przedstawicieli środowiska), ale i tak można mówić o znacznym postępie w stosunku do ostatniej dekady XX wieku.

Przedmiotem poniższej analizy będzie system wymiaru sprawiedliwości w Republice Chorwacji – struktura sądów, podstawy prawne, sposób funkcjonowania. Przybliżona zostanie także tematyka związana ze statusem, sposobem powoływania i przyczynami odwoływania oraz pociąganiem do odpowiedzialności sędziów.

2. Prawne podstawy funkcjonowania systemu sądownictwa

Najważniejszym aktem prawnym, w którym uregulowano podstawowe kwestie związane z systemem sądownictwa, jest Konstytucja Republiki Chorwacji, uchwalona 22 grudnia 1990 r., wielokrotnie później nowelizowana (w latach 1997, 2000, 2001, 2010 i 2013)⁴. Już w art. 4 ustrojodawca wskazał na konieczność podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, z konstytucyjną gwarancją ochrony praw samorządu lokalnego i regionalnego. *Stricte* władzy sądowniczej poświęcona jest część IV, rozdział 4 (*Sudbena vlast*). W art. 115 ustrojodawca zawarł trzy kluczowe zasady, na których powinna się ona opierać:

- sprawowanie jej przez sądy,
- samodzielność i niezależność,
- sędziowie w swoim postępowaniu opierają się na konstytucji, ustawach, umowach międzynarodowych i innych obowiązujących źródłach prawa⁵.

Kolejne artykuły dotyczą sposobu powoływania i zakresu działalności Sądu Najwyższego (art. 116); przestrzegania zasad jawności rozpraw sądowych (art. 117); statusu, powoływania, zadań i odpowiedzialności sędziów (art. 118–120) oraz pozycji ustrojowej i sposobu powoływania Państwowej Rady Sądownictwa (art. 121). Osobne miejsce w ustawie zasadniczej zajmuje Sąd Konstytucyjny, któremu poświęcono część V (art. 122–127).

Bardziej szczegółowe regulacje dotyczące struktury systemu sądownictwa w Chorwacji znajdują się w ustawach. Przede wszystkim należy w tym miejscu wymienić ustawę o sądach (*Zakon o sudovima*, w dalszej części opracowania ZoS)⁶. Już w art. 1 określony został zakres przedmiotowy ustawy: organizacja, zakres i właściwość rzeczowa sądów (jeżeli nie jest to określone w innej ustawie), organizacja wewnętrzna sądów, obowiązki administracyjne sądów i uprawnienia prezesa, obowiązki dyrektora administracji sądowej, ochrona prawa do rozprawy w rozsądnym terminie, nadzór nad wykonywaniem obowiązków administracyjnych,

⁴ *Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst)*; opracowanie na podstawie tekstu jednolitego ustawy zasadniczej, dostępnego na stronie Sądu Konstytucyjnego: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15._sijecnja_2014_.pdf (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.). Należy zwrócić uwagę, że istnieją różnice w numeracji poszczególnych artykułów konstytucji, i to nawet w oficjalnych dokumentach publikowanych przez różne organy władzy – np. w przypadku kluczowych dla tego opracowania postanowień w zakresie władzy sądowniczej. We wspomnianym tekście jednolitym wskazane są wszystkie istniejące warianty, natomiast w niniejszym opracowaniu przyjęto wersję numeracji uznaną za podstawową.

⁵ Warto podkreślić, że początkowo w tym punkcie wymienione były tylko ustawy i konstytucja, dopiero w trakcie kolejnych nowelizacji dodano umowy międzynarodowe i inne źródła prawa. Zob. A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2002, s. 298.

⁶ *Narodne novine* 28/2013. W niniejszym opracowaniu wykorzystany jest tekst jednolity dostępny na stronie <https://www.zakon.hr/z/122/Zakon-o-sudovima> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

prawa i obowiązki sędziów, obowiązki i zadania pozostałych osób zatrudnionych w sądach, a także zasady powoływania ławników, biegłych i rzeczoznawców. Warto podkreślić, że w Chorwacji nie uchwalono osobnej ustawy o Sądzie Najwyższym, a zdecydowana większość postanowień dotyczących tego najważniejszego organu władzy sądowniczej znalazło się właśnie we wspomnianej ustawie.

Wśród kluczowych dla systemu wymiaru sprawiedliwości w Chorwacji aktów prawnych należy również wskazać ustawę o Państwowej Radzie Sądownictwa (*Državno sudbeno vijeće, ZoDSV*)⁷, czyli organie, który zgodnie z art. 121 konstytucji ma zapewniać niezależność i samodzielność władzy sądowniczej. Rada odgrywa kluczową rolę przy powoływaniu, awansowaniu i przenoszeniu sędziów oraz pociąganiu ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej. W ograniczonym stopniu regulacje dotyczące różnych aspektów funkcjonowania sądownictwa bądź też zadań, obowiązków lub odpowiedzialności sędziów można znaleźć jeszcze np. w kodeksie karnym, kodeksie postępowania karnego oraz kodeksie postępowania cywilnego lub ustawie o wynagrodzeniu sędziów i innych urzędników sądowych.

Oprócz licznych aktów rangi ustawowej istotny wpływ na działalność zawodową i sposób postępowania sędziów mają także akty niższej rangi. Spośród nich kluczową rolę można przypisać Kodeksowi etyki sędziowskiej⁸, uchwalonemu w 2006 r. przez Radę Sędziów Wszystkich Rad Sędziowskich w Republice Chorwacji (*Vijeće predsjednika svih sudačkih vijeća Republike Hrvatske*). Określono w nim zasady etyki zawodowej, którymi powinni się kierować sędziowie przy wypełnianiu swoich obowiązków, w tym przede wszystkim niezależność, niezawisłość i poszanowanie prawa. Ponieważ tekst tego dokumentu budził pewne kontrowersje i był różnie rozumiany przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, w lutym 2016 r. ten sam organ uchwalił Wskazówki dotyczące interpretacji i stosowania Kodeksu etyki sędziowskiej (*Smjernice za tumačenje i primjenu Kodeksa sudačke etike*)⁹.

Z kolei do zasad funkcjonowania sądów oraz warunków pracy odnosi się opublikowany w 2014 r. (i wielokrotnie później nowelizowany) Regulamin sądowy (*Sudski poslovnik*)¹⁰, który został wydany przez ministra sprawiedliwości.

⁷ Narodne novine 116/2010; w dalszej części opracowania wykorzystano tekst jednolity: *Zakon o Državnom sudbenom vijeću (pročišćeni tekst)*, <https://www.zakon.hr/z/127/Zakon-o-Dr%C5%BEavnom-sudbenom-vije%C4%87u> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

⁸ *Kodeks sudačke etike*, Narodne novine 131/2006.

⁹ Dokument ten jest dostępny na stronie Sądu Najwyższego Republiki Chorwacji: http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/KSE_SmjerniceZaTumacenjeIPrimjenuKodeksa_20160204.pdf (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

¹⁰ Narodne novine 37/2014.

3. Struktura sądownictwa i organy powiązane z wymiarem sprawiedliwości

3.1. Informacje ogólne – struktura sądownictwa

Zgodnie z art. 14 ustawy o sądach w Republice Chorwacji władzę sądowniczą sprawują sądy powszechne (*redovne* – w dosłownym tłumaczeniu zwykłe i takie określenie będzie stosowane w dalszej części opracowania), sądy szczególne (*specijalizirani* – dosłownie specjalistyczne) oraz Sąd Najwyższy¹¹, który należy potraktować w odrębny sposób. Do pierwszej kategorii zaliczone zostały sądy gminne i żupańskie, a do drugiej sądy gospodarcze, administracyjne, Wysoki Sąd Gospodarczy Republiki Chorwacji, Wysoki Sąd Administracyjny Republiki Chorwacji, Wysoki Sąd Republiki Chorwacji ds. Wykroczeń oraz Wysoki Sąd Karny Republiki Chorwacji. Powyższy katalog nie ma charakteru zamkniętego, gdyż ustawodawca w ust. 5 wspomnianego artykułu dopuszcza w razie potrzeby tworzenie innych sądów zwykłych i specjalistycznych. Siedziby sądów oraz zakres terytorialny działania określa odrębna ustawa, przyjęta w 2018 r.¹²

Według danych dostępnych na oficjalnej stronie internetowej Sądu Najwyższego, w Chorwacji na dzień 31 grudnia 2019 r. działało łącznie 66 sądów, w których orzekało 1712 sędziów. Jako sądy pierwszej instancji funkcjonowały 34 sądy gminne, dziewięć sądów gospodarczych i cztery sądy administracyjne. Z kolei Wysoki Sąd Gospodarczy, Wysoki Sąd Administracyjny, Wysoki Sąd ds. Wykroczeń oraz sądy żupańskie są sądami drugiej instancji. Przed tymi ostatnimi (których jest 15) prowadzone są również procesy w pierwszej instancji w przypadku niektórych spraw karnych. Natomiast o zgodności z prawem aktów administracyjnych orzeka Wysoki Sąd Administracyjny¹³.

3.2. Państwowa Rada Sądownictwa

Niezwykle ważnym organem dla systemu wymiaru sprawiedliwości w Chorwacji jest Państwowa Rada Sądownictwa. Nie należy ona wprowadzić do systemu sądownictwa powszechnego,

¹¹ Oryginalna nazwa to *Vrhovni sud Republike Hrvatske*. Ustawa określa ten organ mianem sądu najwyższego – *najviši sud*, co przy tłumaczeniu na język polski może doprowadzić do pewnych nieporozumień, gdyż oba sformułowania (*vrhovni* i *najviši*) po polsku oznaczają to samo – czyli najwyższy.

¹² *Zakon o područjima i sjedištima sudova*, Narodne novine 67/2018; tekst tej ustawy dostępny na stronie <https://www.zakon.hr/z/432/Zakon-o-podru%C4%8Djima-i-sjedi%C5%A1tima-sudova> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

¹³ *Sudbena vlast*, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=30> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

ale ma kluczowe znaczenia dla zapewnienia niezależności i niezawisłości sędziowskiej, przede wszystkim ze względu na uprawnienia związane z powoływaniem, przenoszeniem, awansowaniem i odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów. Z tego względu można znaleźć w chorwackiej literaturze przedmiotu stwierdzenia, że Rada jest w pełnym tego słowa znaczeniu organem władzy sądowniczej¹⁴.

Państwowa Rada Sądownictwa działa w Chorwacji od prawie trzech dekad – pierwszą ustawę przyjęto w 1993 r.¹⁵, a posiedzenie inauguracyjne miało miejsce rok później. Tak jak cały system sądownictwa w tamtym okresie, tak i ten organ daleki był od spełnienia podstawowych wymogów stawianych w państwach demokratycznych, przede wszystkim w zakresie obsadzania miejsc, ale i braku pełnej separacji z kierowniczymi organami prokuratury czy też wpływu ministra sprawiedliwości na kwestie kadrowe związane z powoływaniem i awansowaniem sędziów. Ostateczna decyzja w zakresie wyboru członków Rady należała do polityków, gdyż jej skład powoływała władza ustawodawcza (do 2001 r. izba niższa, później jednoizbowy Sabor). Dopiero od 2010 r., w wyniku istotnych zmian w konstytucji w zakresie struktury organów wymiaru sprawiedliwości, a także uchwalonej, wspomnianej już w niniejszym tekście, nowej ustawy o Państwowej Radzie Sądownictwa, można mówić o rzeczywistym ograniczeniu politycznych wpływów przy powoływaniu członków tego organu i jego działalności. Przykładem pozytywnych zmian, które nastąpiły w 2010 r., było chociażby pozbawienie ministra sprawiedliwości właśnie na rzecz Rady prawa do powoływania prezesów sądów wszystkich szczebli¹⁶.

Zgodnie z art. 121 konstytucji Rada liczy 11 członków: siedmiu sędziów, dwóch profesorów nauk prawnych (reprezentujących szkoły wyższe) oraz dwóch posłów do Saboru, z czego jeden musi być przedstawicielem partii opozycyjnych. Kadencja została określona na cztery lata, przy czym można być wybranym nie więcej niż dwa razy. Swojego przewodniczącego Rada samodzielnie wyłania spośród członków, ale musi on być sędzią. Konstytucja narzuca także pewne ograniczenia w zakresie prawa biernego, gdyż prezesi sądów pozbawieni są możliwości ubiegania się o wybór do Rady.

Pozostałe regulacje prawne dotyczące Państwowej Rady Sądownictwa znajdują się w ustawie. W art. 4 zostały doprecyzowane zasady wyłaniania tych członków Rady, którzy reprezentują środowisko sędziowskie. Ustawodawca zdecydował, że dwóch wyłoni Sąd Najwyższy, po jednym Wysokie Sądy oraz sądy pierwszej instancji, a pozostałych trzech sądy żupańskie (po utworzeniu trzech osobnych okręgów). Wybory do Rady mają charakter dwuetapowy, a dla wyłonienia reprezentantów każdego z tych segmentów muszą być utworzone osobne komisje wyborcze (art. 9). Prawo zgłaszania kandydatur mają wszyscy sędziowie, przy czym

¹⁴T. Kandić, *Usporedna analiza normativnog modela sudske vlasti u Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji*, „Strani pravni život” 2014, nr 2, s. 237.

¹⁵Narodne novine 58/1993.

¹⁶M. Galot, S. Čović, *Imenovanje predsjednika sudova – i neka otvorena pitanja*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2014, nr 2, s. 473.

kandydować mogą tylko ci, którzy co najmniej od pięciu lat wypełniają obowiązki na danym poziomie systemu sądownictwa. Nie może kandydować sędzia, który w ciągu poprzednich czterech lat został obłożony karą dyscyplinarną (art. 12). Pamiętać należy także o konstytucyjnym zakazie kandydowania do Rady prezesów sądów. Po przeprowadzeniu pierwszego głosowania, do decydującego etapu przechodzi ograniczona liczba kandydatów (sześciu w przypadku Sądu Najwyższego i po 15 w przypadku pozostałych segmentów wyborczych). Każdy z głosujących może zaznaczyć na karcie do głosowania tyle nazwisk kandydatów, ile miejsc jest do obsadzenia w ramach danego segmentu lub okręgu (art. 20). Członkami Rady zostają ci startujący w wyborach, którzy uzyskali największą liczbę głosów (art. 28).

W przypadku członków Rady wyłanianych spośród grona akademickich profesorów prawa oraz posłów do parlamentu ustawa pozostawia uregulowanie kwestii proceduralnych odpowiednio dziekanom wydziałów prawa (art. 34) oraz Saborowi (art. 35).

Ustawodawca przewidział także możliwość utraty członkostwa w Państwowej Radzie Sądownictwa przed upływem kadencji (art. 40). Dzieje się tak z mocy prawa, gdy osoba zasiadająca w tym organie straci bierne prawo wyborcze. Wskazano także przesłanki, kiedy to Rada (w przypadku sędziów), Sabor (w przypadku desygnowanych posłów) lub dziekani wydziałów prawa (w stosunku do profesorów akademickich) może pozbawić mandatu w tym organie. Dzieje się tak w przypadku, gdy członek Rady sam zrezygnuje, zostanie skazany prawomocnym wyrokiem lub w sposób trwały utraci możliwość wykonywania swoich obowiązków. Przewidziana jest również możliwość zawieszenia prac w Radzie (do momentu ogłoszenia prawomocnego rozstrzygnięcia), jeśli przeciwko członkowi tego organu toczy się postępowanie karne za przestępstwo, za które grozi kara co najmniej pięciu lat więzienia.

Jak już kilkakrotnie wspomniano, Państwowa Rada Sądownictwa jest kluczowym organem w procesie kształtowania składu personalnego sądów w Chorwacji. W tym zakresie, zgodnie z art. 42 ZoDSV, do jej kompetencji należy:

- 1) mianowanie sędziów;
- 2) powoływanie i odwoływanie prezesów sądów;
- 3) orzekanie o immunitecie sędziów;
- 4) przeniesienie sędziów;
- 5) prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i orzekanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów;
- 6) decydowanie o odwołaniu sędziów;
- 7) współudział w szkoleniu i doskonaleniu sędziów oraz urzędników sądowych;
- 8) przyjęcie tzw. metodyki dokonywania ocen sędziowskich;
- 9) prowadzenie akt osobowych sędziów;
- 10) udzielanie zezwolenia na wykonywanie innej służby lub pracy oprócz pełnienia obowiązków sędziego;
- 11) prowadzenie i kontrola oświadczeń majątkowych sędziów.

Posiedzenia Rady zwołuje jej przewodniczący, a gdy nie jest w stanie tego uczynić – jego zastępca. W wyjątkowych okolicznościach z wnioskiem o zwołanie posiedzenia nadzwyczajnego może wystąpić co najmniej pięciu członków organu (art. 43). Decyzje zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady (art. 44).

3.3. Sądy pierwszej instancji

Sądy pierwszej instancji, czyli przede wszystkim sądy gminne (*općinski*), ale także gospodarcze i administracyjne, stanowią podstawę systemu wymiaru sprawiedliwości w Chorwacji. W przypadku tych pierwszych nazwa może wprowadzać w błąd, sugerując, że w każdej tego typu jednostce samorządu terytorialnego (a jest ich według danych Ministerstwa Sprawiedliwości i Administracji 428, do tego utworzono 127 miast¹⁷) taki sąd funkcjonuje. Jednak zgodnie z art. 15 ZoS sądy pierwszej instancji mogą być utworzone również dla obszaru więcej niż jednej gminy lub więcej niż jednego miasta. Z tej możliwości powszechnie się korzysta, gdyż gminy w Chorwacji są w większości bardzo małe (niektóre liczą zaledwie nieco ponad 100 mieszkańców).

Zgodnie z art. 18 ZoS sądy gminne:

- 1) rozstrzygają sprawy sporne, pozasądowe i egzekucyjne;
- 2) prowadzą sprawy spadkowe i ksiąg wieczystych;
- 3) rozstrzygają sprawy karne, z wyjątkiem tych, dla których prawo przewiduje właściwość rzeczową innego sądu;
- 4) rozstrzygają sprawy o wykroczenia, z wyjątkiem tych, co do których prawo określa właściwość rzeczową innego organu;
- 5) decydują o uznaniu i wykonaniu orzeczeń sądów zagranicznych;
- 6) wykonują zadania z zakresu międzynarodowej pomocy prawnej w procedurach należących do ich właściwości;
- 7) wykonują zadania współpracy sądowej z państwami członkowskimi Unii Europejskiej w postępowaniach podlegających ich jurysdykcji.

Zakres rzeczowy działalności dziewięciu utworzonych na terytorium Chorwacji sądów gospodarczych (Bjelovar, Dubrownik, Osijek, Pazin, Rijeka, Split, Varaždin, Zadar, Zagrzeb) ustawodawca określił w art. 21 ZoS. Do najważniejszych zadań można zaliczyć:

- 1) prowadzenie rejestrów sądowych;
- 2) decydowanie w sprawach związanych z utworzeniem, funkcjonowaniem i rozwiązaniem spółki handlowej;

¹⁷ *Popis županija, gradova i općina*, <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/popis-zupanija-gradova-i-opcina-24402/24402> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

- 3) decydowanie w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania upadłościowego oraz prowadzenie postępowań upadłościowych;
- 4) rozstrzyganie o wpisach do rejestru statków i jachtów;
- 5) wdrażanie procedury uznawania orzeczeń sądów zagranicznych, a także orzeczeń arbitrażowych w sporach gospodarczych;
- 6) wykonywania międzynarodowej pomocy prawnej w zakresie przedstawiania dowodów w sprawach gospodarczych.

Natomiast także funkcjonujące jako organy pierwszej instancji cztery sądy administracyjne (w Osijeku, Rijece, Splicie i Zagrzebiu) zgodnie z art. 22 ZoS zajmują się przede wszystkim:

- 1) rozstrzyganiem skarg przeciwko indywidualnym decyzjom organów administracji;
- 2) rozstrzyganiem skarg przeciwko działaniom organów administracji;
- 3) rozstrzyganiem spraw sądowych z powodu niepodjęcia decyzji lub czynności organu administracji w wyznaczonym prawem terminie;
- 4) rozstrzyganiem pozwów przeciwko umowom administracyjnym i wykonywaniu umów administracyjnych.

3.4. Sądy drugiej instancji

Do sądów drugiej instancji należy zaliczyć sądy żupańskie, Wysoki Sąd Gospodarczy, Wysoki Sąd Administracyjny, Wysoki Sąd Karny oraz Wysoki Sąd ds. Wykroczeń. Zgodnie z art. 15 ZoS obszar działania tych pierwszych (mimo sugerującej to nazwy) nie musi pokrywać się z żupanią¹⁸, stąd rozbieżność w przypadku liczby tych sądów oraz żupanii (odpowiednio 15 i 20). Natomiast w przypadku pozostałych wymienionych sądów drugiej instancji ich siedzibą jest Zagrzeb.

Zasadniczo sądy drugiej instancji zajmują się rozpatrywaniem odwołań złożonych w stosunku do rozstrzygnięć podjętych w sądach pierwszej instancji. Jednakże ustawodawca wskazał pewne kategorie spraw, które nie występowały w sądach niższego szczebla. W przypadku sądów żupańskich są to np. kwestie dotyczące postępowań dyscyplinarnych, w przypadku Wysokiego Sądu Gospodarczego (art. 24 ZoS) – np. rozstrzyganie sporu między sądami pierwszej instancji co do właściwości miejscowej; w przypadku Wysokiego Sądu Administracyjnego (art. 25 ZoS) – np. decydowanie o zgodności z prawem aktów ogólnych. Natomiast Wysoki Sąd Karny ma w zakresie ustawowych kompetencji (art. 26.a ZoS) m.in. rozpatrywanie odwołań od wyroków, które zapadły w sprawach karnych w sądach żupańskich w sytuacji, gdy stanowiły one sąd pierwszej instancji.

Osobnym przypadkiem jest Wysoki Sąd ds. Wykroczeń (art. 26 ZoS), gdyż nie stanowi – jak to miało miejsce w powyżej omówionych sytuacjach – w zasadzie prostej kontynuacji dla

¹⁸ Formalnie są to jednostki samorządu regionalnego, choć powierzchniowo i ludnościowo zbliżone do polskiego powiatu.

sądów pierwszej instancji, ponieważ w Chorwacji nie ma osobnych pierwszoinstancyjnych sądów ds. wykroczeń. W zakresie jego właściwości leży nie tylko rozpatrywanie odwołań od orzeczeń, które zapadły w sądach gminnych w sprawach o wykroczenia, ale także od orzeczeń wydanych przez inne organy prawa publicznego, które prowadziły postępowanie w takich sprawach. Orzeka także o nadzwyczajnych środkach odwoławczych od prawomocnych orzeczeń w sprawach o wykroczenia.

3.5. Sąd Najwyższy

Konstytucja Republiki Chorwacji Sądowi Najwyższemu poświęca art. 116, jednakże zawarte tam postanowienia mają charakter ogólny – odwołują się jedynie do wskazania miejsca tego organu w systemie sądownictwa oraz określają sposób wyboru i odwołania prezesa Sądu Najwyższego (na czteroletnią kadencję wybiera go Sabor na wniosek prezydenta, po uprzednim wyrażeniu opinii przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego oraz właściwą komisję parlamentarną). Szczegółowe regulacje znajdują się w ustawach – przede wszystkim w ustawie o sądach.

Zgodnie z art. 20 ZoS Sąd Najwyższy Republiki Chorwacji:

- 1) zapewnia jednolite stosowanie prawa i równość wszystkich podmiotów w jego stosowaniu;
- 2) decyduje o zwykłych środkach odwoławczych, gdy przewidziano je w przepisach szczególnych;
- 3) orzeka o nadzwyczajnych środkach odwoławczych od prawomocnych orzeczeń sądów Republiki Chorwacji;
- 4) rozstrzyga konflikty dotyczące właściwości sądów, gdy jest to przewidziane w przepisach szczególnych;
- 5) analizuje aktualne problemy praktyki sądowej i proponuje obszary doskonalenia zawodowego sędziów, radców sądowych i asesorów sądowych w celu podniesienia efektywności i jakości całego sądownictwa;
- 6) wykonuje inne zadania określone przepisami prawa.

W Sądzie Najwyższym zostały utworzone następujące jednostki organizacyjne: Kancelaria Prezesa, Wydział Karny (sprawy karne i wykroczenia), Wydział Cywilny (sprawy cywilne, gospodarcze i administracyjne), jednostki organizacyjne zajmujące się monitorowaniem i badaniem praktyki sądowej w wydziałach oraz monitorowaniem i badaniem praktyki sądowej w sądach działających przy Radzie Europy i w Unii Europejskiej, Centrum Praktyki Sądowej oraz jednostki organizacyjne administracji sądowej. Na dzień 31 grudnia 2019 r. w Sądzie Najwyższym pracowało 39 sędziów, wliczając w to osobę prezesa¹⁹.

¹⁹ Sudbena....

Szczególną rolę w Sądzie Najwyższym odgrywa jego prezes. Ustawa o sądach powiela postanowienia konstytucyjne dotyczące jego powołania, doprecyzowując, że może zostać wybrany na czteroletnią kadencję nie więcej niż dwa razy (art. 44 ZoS). Co ciekawe, na to stanowisko może zostać zgłoszona kandydatura sędziego, który nie jest członkiem Sądu Najwyższego – w takiej sytuacji dopiero po wyborze Państwowa Rada Sądownictwa powołuje go w skład tego organu (art. 44.b ZoS). Funkcję prezesa przestaje się pełnić w wyniku rezygnacji, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków, uprawomocnienia się wyroku za popełnienie czynu karalnego lub ukończenia 70 lat (art. 44.d ZoS). Wniosek o odwołanie ze stanowiska – odpowiednio umotywowany – przedkłada Saborowi prezydent, przy czym przed głosowaniem konieczne jest zasięgnięcie opinii Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego oraz właściwej komisji parlamentarnej. Do podstawowych zadań prezesa należą m.in. reprezentowanie Sądu Najwyższego i całej władzy sądowniczej oraz wykonywanie czynności związanych z administrowaniem. Ponadto raz w roku (nie później niż 30 kwietnia) prezes przedstawia Saborowi informacje o stanie władzy sądowniczej w Chorwacji. Szczegółowy zakres jego zadań określa Regulamin pracy Sądu Najwyższego.

Innym, ważnym organem w ramach Sądu Najwyższego jest wspomniane wcześniej Zgromadzenie Ogólne. Tworzą je wszyscy sędziowie tego sądu, a do podstawowych zadań należą m.in. opiniowanie projektów ustaw dotyczących władzy sądowniczej, przygotowywanie wytycznych w zakresie orzecznictwa i przedkładanie ministerstwu odpowiedzialnemu za zapewnienie funkcjonowania sądów wniosków dotyczących wysokości środków finansowych potrzebnych do realizacji zadań (art. 47 ZoS).

3.6. Pozostałe podmioty systemu sądownictwa

Wskazując pozostałe podmioty lub jednostki organizacyjne funkcjonujące w systemie sądownictwa, warto wspomnieć o radach sędziowskich. Sposób ich powołania, skład oraz zadania i zasady działania zostały uregulowane w ustawie o sądach (art. 49–62). Podstawowymi zadaniami rad sędziowskich, których członkowie powoływani są na czteroletnią kadencję, są: ocena wypełniania przez sędziów swoich obowiązków, przedkładanie opinii Państwowej Radzie Sądownictwa na temat kandydatur na stanowiska sędziowskie, w tym prezesów sądów, a także decydowanie o rozpoczęciu postępowania w sprawie o naruszenie kodeksu etyki sędziowskiej.

Rady sędziowskie są powoływane:

- 1) przy sądach żupańskich – dla sądu żupańskiego oraz sądów gminnych, które działają na obszarze objętym jurysdykcją tego sądu,
- 2) przy Wysokim Sądzie Gospodarczym – dla sądów gospodarczych,
- 3) przy Wysokim Sądzie Administracyjnym – dla sądów administracyjnych.

Obowiązki z zakresu rad sędziowskich w przypadku Sądu Najwyższego, Wysokiego Sądu ds. Wykroczeń oraz Wysokiego Sądu Karnego realizują zgromadzenia ogólne tych sądów.

Drugim z podmiotów, który wprawdzie pozostaje poza systemem sądownictwa *sensu stricto*, ale w znacznym stopniu na niego wpływa, jest Akademia Sądowa (*Pravosudna akademija*), działająca na podstawie osobnej ustawy²⁰. Jest to instytucja publiczna, której formalnym założycielem jest Republika Chorwacji, wykonująca swoje prawa i obowiązki poprzez rząd, a w szczególności ministra odpowiedzialnego za wymiar sprawiedliwości (art. 2). Do podstawowych zadań, które ustawa przekazuje Akademii, należą (art. 4):

- 1) organizowanie i prowadzenie doskonalenia zawodowego urzędników sądowych;
- 2) organizowanie i prowadzenie wstępnego szkolenia kandydatów na urzędników sądowych;
- 3) organizowanie i prowadzenie doskonalenia zawodowego aplikantów i doradców w organach sądowych oraz innych urzędników działających w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości;
- 4) organizowanie i prowadzenie szkoleń zawodowych innych uczestników postępowań przed organami sądowymi (biegłych i tłumaczy sądowych, syndyków masy upadłościowej, kandydatów do egzaminów zawodowych itp.).

Nad działalnością Akademii czuwa Rada Administracyjna (art. 8), składająca się z pięciu członków stałych (prezes Sądu Najwyższego jako przewodniczący tego ciała, Prokurator Generalny jako zastępca, przewodniczący Państwowej Rady Sądownictwa, przewodniczący Państwowej Rady Prokuratury oraz minister sprawiedliwości i administracji) oraz dwóch wybieranych na czteroletnią kadencję (przedstawiciel nauczycieli akademickich z wydziałów prawa oraz reprezentant pracowników Akademii). Natomiast bieżącą pracą Akademii kieruje jej dyrektor (art. 14), wybierany przez Radę Administracyjną na czteroletnią kadencję.

W ramach Akademii osobną jednostką organizacyjną jest Państwowa Szkoła Służby Sądowej (*Državna škola za pravosudne dužnosnike*, art. 20–31). Jest to kluczowa instytucja w procesie kształcenia nowych kadr dla systemu wymiaru sprawiedliwości, gdyż odbycie w niej rocznego kursu oraz zdanie końcowego egzaminu (w formie ustnej i pisemnej) daje możliwość ubiegania się o objęcie etatu sędziowskiego w sądach pierwszej instancji (gminnych, gospodarczych i administracyjnych) lub też – co należy uznać za dość interesujące rozwiązanie – stanowiska zastępcy prokuratora gminnego.

²⁰ Zakon o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine 52/2019.

4. Regulacje prawne dotyczące statusu sędziego

4.1. Status sędziego

Status sędziego jest uregulowany zarówno na poziomie konstytucyjnym (szczególnie w art. 118–120), jak i – w szerszym zakresie – na poziomie ustawowym (ustawa o sądach oraz ustawa o Państwowej Radzie Sądownictwa). Konstytucja gwarantuje szczególną pozycję w wymiarze sprawiedliwości sędziom, ale jednocześnie dopuszcza udział w sądeniu ławników (*porotnici*) oraz radców sądowych (*sudski savjetnici*, odpowiednicy asesorów). Gwarantuje także immunitet – sędziowie i ławnicy biorący udział w rozprawie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za wyrażone opinie lub sposób głosowania, chyba że związane to było z naruszeniem prawa. Zgodę na pociągnięcie w takiej sytuacji sędziego do odpowiedzialności lub na tymczasowe aresztowanie musi wyrazić Państwowa Rada Sądownictwa.

Sędzia może zostać zwolniony z pełnienia obowiązków:

- 1) jeśli sam tego zażąda;
- 2) gdy w sposób trwały utraci zdolność do ich wykonywania;
- 3) jeżeli zostanie skazany za przestępstwo, które czyni go niegodnym pełnienia funkcji sędziego;
- 4) jeżeli tak postanowi Krajowa Rada Sądownictwa w wyniku popełnionego poważnego przewinienia dyscyplinarnego;
- 5) po ukończeniu 70 lat.

Konstytucja zobowiązuje sędziego go przestrzegania zasady *incompatibilitas*, z wyjątkiem przypadków wskazanych w ustawie.

Pozostałe regulacje dotyczące statusu sędziego zostały określone w ustawach. W ustawie o sądach doprecyzowano przykładowo, że możliwe jest tymczasowe zatrzymanie sędziego bez zgody Państwowej Rady Sądownictwa za przestępstwo, za które grozi kara co najmniej pięciu lat więzienia, jeśli został schwytany na gorącym uczynku (art. 8 ZoS). W tej samej ustawie można znaleźć katalog sędziowskich praw. Do najważniejszych można zaliczyć (art. 87 ZoS):

- 1) prawo do płacy za wykonywane obowiązki w sądzie (jej wysokość regulowana jest osobnym aktem prawnym – ustawą o wynagrodzeniach sędziów i innych urzędników sądowych²¹);
- 2) prawo do dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie ponadstandardowych zadań;

²¹ Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (*pročišćeni tekst*), <https://www.zakon.hr/z/438/Zakon-o-pla%C4%87ama-sudaca-i-drugih-pravosudnih-du%C5%BEnosnika> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

- 3) prawo do 30-dniowego urlopu w ciągu roku;
- 4) zwrotu kosztów za dojazdy do pracy;
- 5) prawo do dodatku w przypadku rozłąki z rodziną.

Z drugiej strony ustawa narzuca sędziemu szereg zakazów i nakazów (art. 89–92 ZoS).

Zgodnie z jej przepisami sędzia:

- 1) musi postępować w sposób godny, odpowiedni dla powagi pełnionej funkcji;
- 2) nie może należeć do żadnej partii ani prowadzić działalności politycznej;
- 3) nie może jednocześnie wykonywać obowiązków prokuratora, adwokata czy notariusza;
- 4) nie może wykorzystywać swojej pozycji do czerpania korzyści osobistych;
- 5) nie może wykonywać żadnej pracy ani służby, która mogłaby wpłynąć na jego niezależność i bezstronność.

4.2. Powołanie sędziego

Procedury związane z powoływaniem sędziów zostały uregulowane w ustawie o Państwowej Radzie Sądownictwa, zwłaszcza w art. 50–59.a. Wynika to oczywiście z faktu, że właśnie to ten organ dokonuje powołań na funkcje sędziowskie. Zgodnie z zawartymi we wspomnianej ustawie postanowieniami sędzią może zostać wyłącznie obywatel Republiki Chorwacji, który musi spełnić szereg różnych wymagań (w zależności od rodzaju i szczebla sądu).

Sędzią sądu gminnego, gospodarczego i administracyjnego może być osoba, która ukończyła Państwową Szkołę Służby Sądowej. Z kolei sędzią sądu żupańskiego może zostać osoba, która przepracowała co najmniej 10 lat jako sędzia w sądzie pierwszej instancji.

Osoba, która przepracowała co najmniej 12 lat jako sędzia, może zostać mianowana sędzią Wysokiego Sądu ds. Wykroczeń, Wysokiego Sądu Karnego, Wysokiego Sądu Gospodarczego oraz Wysokiego Sądu Administracyjnego. Na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może zostać powołana osoba, która pracowała jako sędzia przez co najmniej 15 lat, przez taki sam okres była prawnikiem, notariuszem, ma tytuł profesora nauk prawnych i która zdała egzamin sędziowski oraz ma co najmniej 15-letni staż pracy, a także renomowany prawnik ze zdany egzaminem sędziowskim i co najmniej 20-letnim stażem pracy, który swoją pracą zawodową dowiódł wybitnej znajomości określonej dziedziny prawa lub ma bogaty dorobek naukowy.

Zatrudnianie na wolne stanowiska sędziowskie w kolejnym roku jest możliwe tylko na podstawie planu, który najpóźniej do końca grudnia opracowuje ministerstwo odpowiedzialne za sądownictwo na podstawie danych uzyskanych przez prezesów poszczególnych sądów. Dane te zawierają np. informacje o planowanych odejściach sędziów na emeryturę. Ogłoszenia o konkursach umieszczane są w oficjalnym publikatorze (Narodne novine), choć ustawa w razie potrzeby dopuszcza także inne źródła informacji.

Ustawodawca dopuszcza możliwość objęcia funkcji sędziego w sądzie wyższej instancji przez osoby, które w momencie publikacji ogłoszenia nie pełniły funkcji sędziowskiej. Muszą one jednak spełniać wymogi formalne, a do tego przystępują do egzaminów – najpierw pisemnego, a potem ustnego.

Decyzja Państwowej Rady Sądownictwa o powołaniu sędziego musi zawierać uzasadnienie. Przed rozpoczęciem pełnienia obowiązków osoba mianowana składa przysięgę przed przewodniczącym Rady lub przed wskazanym przez niego członkiem tego organu. Jeśli na decyzję o powołaniu konkretnego sędziego została złożona skarga konstytucyjna, to do momentu rozstrzygnięcia jej zasadności przez Sąd Konstytucyjny mianowany sędzia nie może złożyć przysięgi ani rozpocząć pełnienia obowiązków.

Warto zauważyć, że w procesie uzupełniania kadr sędziowskich brany jest także pod uwagę udział procentowy sędziów pochodzących z mniejszości narodowych mieszkających na terenie Chorwacji. Szczególna pozycja przedstawicieli tej grupy obywateli wynika z innych przepisów prawa, przede wszystkim z ustawy konstytucyjnej o prawach mniejszości narodowych. Takie rozwiązania są pokłosiem skomplikowanej historii, szczególnie z pierwszej połowy lat 90. XX wieku, czyli krwawego konfliktu chorwackiej większości z serbską mniejszością. Aby nie dopuścić w przyszłości do dyskryminacji obywateli Republiki Chorwacji wywodzących się z innych narodowości, w wielu przypisach prawa zostały implementowane gwarancje pozytywnej dyskryminacji. Taki trend stał się szczególnie widoczny w okresie, gdy Chorwacja była już mocno zaawansowana w negocjacjach z Unią Europejską.

4.3. Odsunięcie (zawieszenie) i usunięcie sędziego z zawodu

Ustawa o Państwowej Radzie Sądownictwa reguluje kwestie związane z czasowym odsunięciem sędziego od wykonywania funkcji (art. 73–75). Wymienionych jest kilka przesłanek, które nakazują podjęcie takiego kroku:

- 1) jeśli wobec sędziego rozpoczęto postępowanie karne za popełnienie przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat lub jeśli wydano wobec sędziego zgody na tymczasowy areszt;
- 2) skazanie za czyn karalny, który powoduje, że staje się on niegodnym pełnienia funkcji;
- 3) po popełnieniu poważnego wykroczenia dyscyplinarnego.

Zaistnienie wskazanych sytuacji niesie za sobą konieczność odsunięcia sędziego od obowiązków, jednakże ustawa wymienia także kilka przypadków, gdy nie następuje obligatoryjność takiego postępowania:

- 1) gdy wobec sędziego rozpoczęto postępowanie karne za popełnienie przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności do lat pięciu;
- 2) jeśli wykonuje zawód, aktywność lub służbę, której nie da się pogodzić z zawodem sędziego;

- 3) gdy w postępowaniu dyscyplinarnym oskarżyciel w złożonym wniosku zażądał nałożenia na sędziego kary pozbawienia praw do wykonywania zawodu.

Prawo do złożenia wniosku o odsunięcie sędziego od czynności może złożyć do Państwowej Rady Sądownictwa prezes sądu, gdzie dany sędzia jest zatrudniony, prezes sądu wyższej instancji, właściwa rada sędziowska lub prezes Sądu Najwyższego. Na decyzję Rady nie przysługuje zażalenie, ale sędzia odsunięty od obowiązków może rozpocząć postępowanie przed sądem administracyjnym.

Takie tymczasowe zawieszenie prawa do wykonywania zawodu może trwać maksymalnie trzy miesiące, choć Państwowej Radzie Sądownictwa w uzasadnionych przypadkach przysługuje prawo do przedłużenia tego okresu²². W przypadku toczzonego postępowania dyscyplinarnego odsunięcie od obowiązków trwa do momentu jego prawomocnego zakończenia, jednakże maksymalnie dwa lata. Przez ten okres zawieszony sędzia pobiera tylko połowę wynagrodzenia. Gdy sędzia zostaje oczyszczony z zarzutów (także w przypadku postępowania karnego), to w dniu ogłoszenia takiej decyzji z mocy prawa może wrócić do wykonywania obowiązków. Oznacza to również wypłatę wstrzymanej na czas postępowania części wynagrodzenia.

Omawiana ustawa wprowadza także możliwość trwałego odsunięcia sędziego od pełnienia obowiązków zawodowych w sądzie, gdzie jest zatrudniony (art. 76–79). Z mocy prawa, automatycznie dzieje się tak w momencie śmierci sędziego, a także w sytuacji, gdy sędzia zostaje przeniesiony do innego sądu, organu władzy sądowniczej lub organu państwowego. Z kolei prawo usunięcia sędziego z zawodu przysługuje wyłącznie Państwowej Radzie Sądownictwa w następujących przypadkach:

- 1) gdy sędzia sam tego zażąda;
- 2) gdy w sposób trwały utraci zdolność do wykonywania swoich obowiązków;
- 3) jeśli zostanie skazany za przestępstwo, które czyni go niegodnym funkcji sędziego;
- 4) gdy dopuści się poważnego przewinienia, co zostanie udowodnione w postępowaniu dyscyplinarnym.

Rada podejmuje decyzję większością głosów wszystkich członków. Musi być przy tym odpowiednio uzasadniona. Przeciw decyzji o usunięciu z zawodu zainteresowanemu sędziemu przysługuje prawo do złożenia zażalenia, które rozpatruje Sąd Konstytucyjny. Do chwili ostatecznego rozpatrzenia sprawy decyzja zostaje wstrzymana.

Co ciekawe, prawo chorwackie nie przewiduje możliwości „przejścia w stan spoczynku” i zachowania dotychczasowego statusu po zakończeniu wykonywania swoich obowiązków. Tym samym ukończenie 70. roku życia oznacza dla sędziego ostateczną utratę statusu zawodowego.

²² Zdarza się, że to prawo Rady bywa w praktyce nadużywane. Rekordzistom przedłużano okres zawieszania nawet po 30 razy (np. były minister sprawiedliwości i jednocześnie sędzia sądu w Crikvenicy, Marin Črnija, był zawieszony od 2011 do 2019 r., czyli aż do momentu przejścia na emeryturę).

4.4. Przeniesienie sędziego

Problematyka związana z przeniesieniem sędziego została uregulowana ogólnie w konstytucji (art. 120), a szczegółowo w ustawie o Państwowej Radzie Sądownictwa (art. 60–61.a). Ustrojodawca dopuszcza możliwość przeniesienia tylko za zgodą samego sędziego, chyba że ma miejsce likwidacja lub zmiana struktury danego sądu. Z kolei ustawa doprecyzowuje, że w tym drugim przypadku nie jest wymagana zgoda sędziego tylko w sytuacji, gdy zostanie on przeniesiony do innego sądu tego samego szczebla. Sędzia, który nie zgadza się z decyzją o przeniesieniu, ma prawo zaskarżyć ją do sądu administracyjnego.

Ustawa dopuszcza możliwość czasowego skierowania sędziego do innego sądu na okres czterech lat – z możliwością przedłużenia o kolejne cztery lata. Dzieje się tak, gdy wymaga tego sytuacja kadrowa w danym sądzie lub ma miejsce znaczący wzrost liczby spraw w danym sądzie. Taka decyzja Rady wymaga zaopiniowania przez prezesów dotychczasowego i nowego sądu oraz prezesa Sądu Najwyższego. Prawo dopuszcza możliwość skierowania sędziego do sądu wyższej instancji.

Oprócz przeniesienia lub skierowania sędziego ustawa przewiduje możliwość podjęcia przez sędziego pracy lub służby poza systemem sądownictwa. Jeżeli sędzia zostanie mianowany ministrem sprawiedliwości i administracji lub wybrany do Sądu Konstytucyjnego, jego obowiązki sędziowskie zostają zawieszone na czas pełnienia przez niego urzędu, na który został powołany lub wybrany. Sędzia może również objąć inne stanowisko w rządzie, Akademii Sądowej i Państwowej Radzie Sądownictwa na okres maksymalnie czterech lat. W tym czasie jego obowiązki sędziowskie także zostają zawieszone.

Na wniosek rządu sędzia może zostać powołany na stanowisko sędziego sądu międzynarodowego lub na inne stanowisko w sądach międzynarodowych, misjach międzynarodowych lub organizacjach międzynarodowych, a w tym czasie wszelkie prawa i obowiązki wynikające z wykonywania funkcji sędziowskich w organach sądowych Republiki Chorwacji zostają zawieszone. Sędzia może uczestniczyć w programach wymiany lub być oddelegowany do instytucji, agencji, organów lub urzędów Unii Europejskiej lub innych organizacji, instytucji, organów, misji i projektów międzynarodowych, a na czas wymiany lub oddelegowania jego obowiązki sędziowskie są zawieszone.

4.5. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów

Konstytucja Republiki Chorwacji przekazuje prawo do decydowania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Państwowej Radzie Sądowniczej (art. 121). Spod jej jurysdykcji wyłączony jest tylko prezes Sądu Najwyższego. Konkretnie rozwiązania dotyczące sposobu postępowania, podmiotów w nim uczestniczących oraz możliwych kar umieszczono

w ustawie o Państwowej Radzie Sądowniczej (art. 62–72). Akt ten wymienia szeroki katalog działań, zachowań i podejmowanych przez sędziego czynności, które mogą stać się podstawą do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Przewidziano również katalog kar – od nagany, poprzez karę finansową, na pozbawieniu funkcji sędziego kończąc. Rada może w określonych sytuacjach warunkowo zawiesić wykonanie kary usunięcia z zawodu. Ustawodawca przyjął ponadto, że w przypadku czynów podlegających pod odpowiedzialność dyscyplinarną będzie obowiązywać przedawnienie – nie można rozpocząć procedury, jeśli od chwili uzyskania informacji o popełnionym czynie upłynął rok lub minęły trzy lata od momentu jego popełnienia.

Przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego ustawa przekazała Państwowej Radzie Sądownictwa. Może ona jednak dla zbadania konkretnego przypadku zdecydować o powołaniu Rady Dyscyplinarnej, a w skład tego ciała wchodzi trzech sędziów: przewodniczący oraz dwaj członkowie. Ostateczną decyzję podejmuje Rada większością głosów wszystkich członków. W sytuacji gdy postępowanie dyscyplinarne toczy się przeciwko członkowi Rady, musi on zostać wyłączony z wszelkich czynności podjętych w tej sprawie.

Orzeczoną przez Radę karę dyscyplinarną sędzia może zaskarżyć do Sądu Konstytucyjnego. W takiej sytuacji jej wykonanie ulega wstrzymaniu do momentu podjęcia ostatecznej decyzji przez organ odwoławczy.

Należy podkreślić, że w chorwackim prawie, w tym w kodeksie karnym, nie można obecnie znaleźć osobnych przepisów dedykowanych odpowiedzialności karnej sędziów za popełnione przestępstwa. Warto pamiętać, że takie sformułowania obowiązywały do 1997 r.²³

4.6. Konflikt interesów

W prawie chorwackim niezwykle trudno znaleźć dokładne regulacje odnoszące się do kwestii konfliktu interesów w zakresie władzy sądowniczej. Wprawdzie od lat w porządku prawnym funkcjonuje ustawa o zapobieganiu konfliktowi interesów²⁴, jednakże zupełnie brakuje w niej odniesień do przedstawicieli władzy sądowniczej – zakresem jej obowiązywania objęto za to sędziów Sądu Konstytucyjnego. Pewne uregulowania można natomiast znaleźć w art. 71 kodeksu postępowania cywilnego, gdzie zakazuje się wypełniania funkcji sędziego, gdy stroną, przedstawicielem prawnym lub pełnomocnikiem strony jest jego krewny w linii prostej w dowolnym stopniu, względnie w linii bocznej do czwartego stopnia, lub jeśli sędzia pozostaje w związku małżeńskim, konkubinacie lub powinowactwie przez teściów do drugiego

²³ M. Galot, S. Čović, D. Juras, *Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca*, „Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci” 2013, nr 2, s. 865.

²⁴ Najnowsza została uchwalona w grudniu 2021 r.: *Zakon o sprječavanju sukoba interesa*, Narodne novine 143/2021.

stopnia niezależnie od tego, czy małżeństwo się zakończyło, czy nie. Nieprzestrzeganie tych postanowień ustawowych stanowiłoby naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego ze względu na stronniczość sędziego.

4.7. Jawność stanu majątkowego

W przeciwieństwie do problemu zapobiegania konfliktowi interesu, kwestie jawności stanu majątkowego sędziów zostały uregulowane dość szczegółowo w ustawie o Państwowej Radzie Sądowniczej (art. 87–89). Zgodnie z zawartymi tam postanowieniami, każdy sędzia jest zobowiązany do przedstawienia Państwowej Radzie Sądownictwa w ciągu maksymalnie 30 dni od chwili objęcia funkcji dokładnego wykazu majątku (wraz z wyceną jego wartości) należącego do niego, a także do małżonka lub partnera oraz niepełnoletnich dzieci. Oświadczenie majątkowe ma formę dokumentu elektronicznego. W ramach ustawowych zadań Rada prowadzi ewidencję oświadczeń i może dokonywać porównania ich z danymi uzyskanymi z organów administracji podatkowej. Ewentualna niezgodność w danych przedłożonych przez sędziego i uzyskanych z administracji podatkowej stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

5. Uwagi końcowe

System wymiaru sprawiedliwości w Republice Chorwacji przeszedł długą drogę – od funkcjonowania w warunkach stanu wojennego i pod wpływem autorytarnej władzy prezydenckiej w latach 90. XX wieku, po konieczność dopasowania się do wymogów przepisów unijnych w zakresie zapewnienia prawa do sprawiedliwego i niezawisłego sądu. Nie był to proces łatwy ani krótki, jednakże mimo istniejących wciąż niedociągnięć nie można nie docenić ogromnego postępu, który się pod tym względem dokonał. W wielu rozwiązaniach, np. odnośnie do szerokich kompetencji Państwowej Rady Sądownictwa i zminimalizowania wpływu władzy wykonawczej na procesy kadrowe w sądownictwie, Chorwacja może stanowić przykład dla niektórych innych państw unijnych. Podobnie rzecz się ma chociażby w przypadku wprowadzenia już w 2007 r. konieczności składania specjalnych oświadczeń majątkowych przez wszystkich sędziów – co zostało podkreślone np. raporcie Komisji Europejskiej za 2020 r. dotyczącym przestrzegania zasad rządów prawa w państwach Unii Europejskiej²⁵. Oczywiście, są jeszcze pewne pola do poprawy – tak jest np. z długością trwania przeciętnych postępowań sądowych czy z postrzeganiem władzy sądowniczej w społeczeństwie, ale i tak należy docenić zakres zmian dokonanych w systemie wymiaru sprawiedliwości w Republice Chorwacji.

²⁵ Izvješće o vladavini prava u Republici Hrvatskoj za potrebe izrade Godišnjeg izvješća Europske komisije o vladavini prava u državama članicama Europske unije, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/hr-input.pdf> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Akty prawne

Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15._sijecnja_2014_.pdf (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Kazneni zakon (pročišćeni tekst), <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o Državnom sudbenom vijeću (pročišćeni tekst), <https://www.zakon.hr/z/127/Zakon-o-Dr%C5%BEavnom-sudbenom-vije%C4%87u> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o kaznenom postupku (pročišćeni tekst), <https://www.zakon.hr/z/174/Zakon-o-kaznenom-postupku> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o parničnom postupku (pročišćeni tekst), <https://www.zakon.hr/z/134/Zakon-o-parni%C4%8Dnom-postupku> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (pročišćeni tekst), <https://www.zakon.hr/z/438/Zakon-o-pla%C4%87ama-sudaca-i-drugih-pravosudnih-du%C5%BEnosnika> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o područjima i sjedištima sudova, <https://www.zakon.hr/z/432/Zakon-o-podru%C4%8Djima-i-sjedi%C5%A1tima-sudova> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o Pravosudnoj akademiji, Narodne novine 52/2019, <https://narodne-novine.nn.hr> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o sudovima (pročišćeni tekst), <https://www.zakon.hr/z/122/Zakon-o-sudovima> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine 143/2021, <https://narodne-novine.nn.hr> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Sudski poslovnik (pročišćeni tekst), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_03_37_663.html (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Kodeks sudačke etike, Narodne novine nr 131/2006, <https://narodne-novine.nn.hr> (dostęp: 21 sierpnia 2022 r.).

Bibliografija

Bačić A., *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2002.

Domac A., Bejaković P., *(Ne)učinkovitost sudbene vlasti u Hrvatskoj kao jedan od uzroka neslužbenoga gospodarstva*, „Financijska teorija i praksa” 2001, nr 1.

Đerđa D., Ljubanović B., *Vladavina prava i legitimnost upravnih sudaca*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2019, nr 1.

Galiot M., Čović S., *Imenovanje predsjednika sudova – i neka otvorena pitanja*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2014, nr 2.

Juras D., Čović S., *Predstavke na rad i ponašanje sudaca u pravu Republike Hrvatske*, „Civitas” 2014, nr 7.

Galiot M., Čović S., Juras D., *Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca*, „Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci” 2013, nr 2.

Kandić T., *Uporedna analiza normativnog modela sudske vlasti u Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji*, „Strani pravni život” 2014, nr 2.

Konjević T., *Neovisnost i nepristranost hrvatske sudbene vlasti kroz teoriju i praksu*, „Paragraf” 2000, nr 1.

Zakošek N., *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002.

Źródła internetowe

<https://drzavnosudbenovijece.hr/hr>

<https://ec.europa.eu>

<https://mpu.gov.hr>

<http://www.vsrh.hr>