

Koncepcje i mechanizmy odpowiedzialności sędziowskiej. Wybrane zagadnienia teoretyczne i prawnoporównawcze

dr Marcin BARAŃSKI

Spis treści

I. Wprowadzenie	5
II. Zagadnienia teoretyczne	7
1. Pojęcie odpowiedzialności sędziowskiej	7
2. Koncepcje i rodzaje odpowiedzialności sędziowskiej	10
3. Mechanizmy odpowiedzialności sędziowskiej	14
III. Odpowiedzialność sędziowska w dokumentach europejskich organizacji międzynarodowych	19
1. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)	19
1.1. Podstawy prawne	20
1.2. Sędziowska odpowiedzialność a niezależność	21
1.3. Kryteria i procedury nominacji i wyboru sędziów	22
1.4. Ewaluacja sędziów	23
2. Europejska Sieć Rad Sądownictwa	24
IV. Doświadczenia wybranych państw europejskich	27
1. Włochy i <i>Consiglio Superiore della Magistratura</i> (CSM)	28
2. Królestwo Niderlandów i <i>New Public Management</i>	31
3. Zjednoczone Królestwo i rola Komisji ds. Mianowań Sędziowskich	34
Literatura	37

I. Wprowadzenie

Pojęcie odpowiedzialności tudzież, w zależności od przyjętego terminu tłumaczenia anglojęzycznego terminu *accountability*, rozliczalności¹ sędziowskiej, jest od dłuższego czasu przedmiotem silnego zainteresowania nauk prawnych, a także nauk politycznych czy nauk o zarządzaniu (*governance, management*), z których się ono wywodzi². W literaturze spotkać się można z różnymi próbami wyjaśnienia źródeł i przyczyn tego zjawiska, z których dwa wydają się dominujące. Pierwszym jest fundamentalna dla państw i społeczeństw demokratycznych potrzeba zapewnienia różnorodnie rozumianej kontroli nad sposobami sprawowania każdej z władz – w tym władzy sędziowskiej³; drugim – obserwowany od dłuższego czasu w państwach europejskich (i nie tylko) wzrost znaczenia władzy sędziowskiej w stosunku do pozostałych władz politycznych⁴. Kluczowym problemem, jaki powstaje w tym kontekście, jest oczywiście napięcie pomiędzy, z jednej strony, postulatem czy potrzebą zapewnienia pewnych form kontroli również i w stosunku do sędziów i sądów, a z drugiej – równoczesną koniecznością zagwarantowania im właściwej niezależności i niezawisłości – nie tylko od pozostałych władz, ale i członków samego społeczeństwa – właśnie w celu umożliwienia

¹ Np. A. Młynarska-Sobaczewska, *Oblicza i aporie rozliczalności władzy sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(56), s. 15–34. Podstawy i kryteria tego rozróżnienia będą omówione bliżej w drugiej części; nie negując jego zasadności, w niniejszym opracowaniu termin *judicial accountability* tłumaczony będzie jako odpowiedzialność sędziowska tak, aby objąć nim jak najszerszy katalog rozwiązań i mechanizmów występujących w tym obszarze. Natomiast, wbrew stanowisku i definicjom przyjętym przez danych autorów i instytucji, poza zakresem opracowania pozostawione zostaną zagadnienia dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej (oraz, szerzej, karnej i cywilnej) sędziów, ujmowane zazwyczaj, choć nie zawsze, w literaturze anglojęzycznej za pomocą terminów *responsibility* lub *liability*. Por. szerzej rozdział II.1 opracowania.

² Szerzej: A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zalesny, *Public Accountability and Constitutional Law*, Abingdon-Oxon 2025, s. 1–32 (*Accountability in Constitutional Law – Assumptions and Meanings*); D. Piana, *Judicial Accountabilities in New Europe. From Rule of Law to Quality of Justice*, London 2010, s. 1–11 (*Introduction*) i wskazana tam literatura.

³ Tak D. Dyzenhaus, *Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law*, „Global Administrative Law” 2009, nr 3, s. 25, zdaniem którego pojęcie *accountability* zostało wypracowane w naukach politycznych właśnie w celu określenia rozmaitych, formalnych i nieformalnych, „sposobów sprawowania kontroli nad sprawowaniem władzy”.

⁴ Na oba te zjawiska zwracał uwagę M. Cappelletti w swoim przełomowym artykule „*Who Watches the Watchmen?*”. *A Comparative Study on Judicial Responsibility*, „The American Journal of Comparative Law” 1983, nr 31(1), s. 1–62, napisanym na kanwie szerokiego porównawczego studium koncepcji i mechanizmów odpowiedzialności sędziowskiej na świecie, sporządzonym pod patronatem International Academy of Comparative Law na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku i obejmującego raporty z prawie 30 państw świata i Europy (w tym Polski i innych państw socjalistycznych).

im właściwego wykonywania przynależnej im władzy sądenia⁵. Napięcie to można śmiało określić jako konstytutywne dla całej tematyki badawczej i samego pojęcia *judicial accountability*, które – jak wykaże to opracowanie – używane jest właśnie w celu kompleksowego opisanie i wyważenia tych, wydawałoby się na pierwszy rzut oka, przeciwstawnych celów i racji.

W ślad za tym niniejsze opracowanie podejmie w pierwszej kolejności próbę przybliżenia teoretycznych i praktycznych zagadnień oraz szerszego kontekstu, w których to pojęcie odpowiedzialności sędziowskiej pojawia się najczęściej; jego wielu (nierzadko rozbieżnych) definicji oraz elementów w ujęciu danych autorów i instytucji, wyodrębnionych w nauce (a także i praktyce) prawa typologii, rodzajów i modeli odpowiedzialności sędziowskiej, a wreszcie, co najważniejsze, konkretnych mechanizmów prawnych, poprzez które jest ona realizowana w poszczególnych porządkach prawnych (rozdział drugi). Rozważania te pomogą następnie przybliżyć ujęcie problematyki odpowiedzialności sędziowskiej i prawnej oceny danych jej mechanizmów w dokumentach, a także standardach wskazanych europejskich organizacji międzynarodowych (rozdział trzeci). Na końcu omówione zostaną konkretne modele i rozwiązania w zakresie odpowiedzialności sędziowskiej, jakie zostały przyjęte w wybranych porządkach prawnych państw Rady Europy ze szczególnym uwzględnieniem stojących u ich podstaw czynników i wartości, a także płynących z nich korzyści oraz zagrożeń (rozdział czwarty).

⁵ Tamże; z literatury nowszej, zob. zwłaszcza D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge 2016, rozdz. 1 (*The Concept of Judicial Accountability*).

II. Zagadnienia teoretyczne

1. Pojęcie odpowiedzialności sędziowskiej

Już wstępny przegląd literatury przedmiotu pokazuje, iż nie sposób mówić o powszechnie przyjętym czy jednolitym rozumieniu terminu *odpowiedzialności sędziowskiej* (w sensie *accountability*) i jego właściwego zakresu pojęciowego⁶. W konsekwencji większość autorów zgadza się co do wieloznaczności i płynności, a w rezultacie nawet efemeryczności tego pojęcia⁷, które używane często w różnych celach i aspektach⁸, utraciło związek ze swoim historycznym znaczeniem, pierwotnym⁹. W celu uchwycenia jego sensu, a raczej sensów¹⁰, uznają więc oni za pomocne zestawienie terminu *accountability* z terminami pokrewnymi i bliskoznacznymi, w którym się ono najczęściej pojawia: i tak, w ślad za wittgensteinowską koncepcją podobieństw rodzinnych¹¹, najczęściej wymienianymi tu pojęciami są responsywność, wydajność lub efektywność, optymalizacja, transparentność, kontrola (kontrolowanie),

⁶ Podobnie sprawa ma się z pojęciem *judicial responsibility*. Przykładowo, używając go w tytule swojego artykułu (przyt. 4 powyżej), M. Cappelletti określa jego mianem nie tylko typy czy modele odpowiedzialności karnej, cywilnej lub dyscyplinarnej sędziów, lecz także szereg innych elementów, które w tym opracowaniu kwalifikowane będą jako przynależące do kategorii *judicial accountability*. To ostatnie sformułowanie stosowane jest zresztą przez samego M. Cappellettiego, często używane wymiennie z *responsibility* lub jako jego część składowa. Sytuacja wydaje się z kolei inna, jeśli chodzi o termin (*civil, criminal, disciplinary liability*), który w literaturze odnosi się najczęściej do konkretnych podstaw, przesłanek i ewentualnych konsekwencji tychże mechanizmów prawnej odpowiedzialności.

⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zaleśny, *Public Accountability...*, s. 1, przywołując szeroko cytowane prace: M. Bovens, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, nr 13(4), s. 447-468; S.I. Lindberg, *Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes*, „International Review of Administrative Sciences” 2013, nr 79(2), s. 202-226, w której autor doliczył się ponad stu podtypów i użył tego pojęcia w zależności od przyjętego kryterium definicyjnego. Tamże, s. 204.

⁸ W szczególności, A. Młynarska-Sobaczewska i J. Zaleśny wyróżniają tutaj aspekt analityczny oraz normatywny, który widzą jako typowy. W tym drugim aspekcie *accountability* traktowana jest jako pewien cel lub postulat co do tego, jak powinny funkcjonować (a niekoniecznie jak w rzeczywistości funkcjonują) dane władze publiczne. Por. *Public Accountability...*, s. 1-2 (uznając tak normatywnie pojmowaną odpowiedzialność jako kluczowy aspekt nowoczesnej idei konstytucjonalizmu).

⁹ I tak, M. Bovens, *Analyzing...*, s. 448, wskazuje za M.J. Dubnickiem na anglo-normańskie pochodzenie terminu *accountability* od obowiązku księgowania lub rejestrowania (*account*) nieruchomości, który wkrótce po opanowaniu terytorium Anglii przez wojska Wilhelma Zdobywcy został nałożony na właścicieli ziemskich i był egzekwowany przez królewskich urzędników; z kolei A. Młynarska-Sobaczewska i J. Zaleśny łączą je ze starofrancuskim *aconter*, z którego wywodzą się współczesne czasowniki, zarówno *conter* (liczyć, rachować), jak i *raconter* (opowiadać, zdawać sprawę). Por. *Public Accountability...*, s. 9.

¹⁰ M. Bovens wydaje się tutaj iść najdalej ze wszystkich omawianych autorów, kwalifikując *accountability* jako jedno z pojęć z istoty spornych (*essentially contested concepts*) w sensie W.B. Galliego. Zob. *Analyzing...*, s. 450.

¹¹ Tak również S.I. Lindberg, *Mapping Accountability...*, s. 206-207.

wspomniane wcześniej anglojęzyczne terminy *responsibility* i *liability* czy wreszcie *answerability*, które w języku polskim są również tłumaczone najczęściej zbiorczo jako odpowiedzialność¹². Już same trudności związane z przekładem pojęcia *accountability* na inne języki generują szereg problemów i co za tym idzie, różnic terminologicznych i definicyjnych. Niezależnie od tychże różnic, nie sposób nie dostrzec pewnych pozytywnych konotacji tak pojmowanej odpowiedzialności, czy to w kontekście polityczno-prawnym, czy też gospodarczym i menedżerskim, które zdaniem wyżej wymienionych autorów, przesądzają o sile i atrakcyjności, jakim cieszy się od jakiegoś czasu to pojęcie¹³.

Jeśli chodzi o próby wypracowania definicji odpowiedzialności w sensie *accountability*, A. Młynarska-Sobaczewska i J. Zaleśny proponują określić ją jako nałożony na dany podmiot (osobę, organ/instytucję; indywidualnie lub zbiorczo) obowiązek „zdania sprawy lub raportu z wykonania powierzonych uprzednio czynności lub funkcji”¹⁴, z którym to obowiązkiem skorelowane jest uprawnienie innego podmiotu do żądania i otrzymania takiego sprawozdania czy też raportu. Jednocześnie precyzują oni, iż aby mówić o odpowiedzialności, takie sprawozdanie lub raport powinno zawierać nie tylko wyliczenie czy opis tych czynności lub zachowań, ale również ich objaśnienie (*explanation*) i co więcej, uzasadnienie (*justification, reason-giving*), tak, aby podmiot, który je otrzymuje, mógł w tej sprawie wyrobić sobie na ich podstawie własną opinię (osąd) co do ich wykonania.

Co istotne, autorzy ci dodają, iż tak skorelowane obowiązek sporządzenia i przekazania informacji oraz prawo jej otrzymania i osądzenia/zaopiniowania nie wyczerpują zakresu pojęcia *accountability*. Jest tak, ponieważ opisanej powyżej relacji towarzyszą zazwyczaj mechanizmy następcze, zmierzające do powiązania wyżej wspomnianych czynności czy zachowań z danymi konsekwencjami. Przy czym wzorem większości autorów A. Młynarska-Sobaczewska i J. Zaleśny skupiają się tutaj na konsekwencjach negatywnych, czyli sankcjach, tj. karach (lub, ewentualnie, obowiązkach korekcyjnych czy naprawczych), które mogą być nałożone w razie negatywnej oceny tychże działań¹⁵. Z kolei w ujęciu D. Kosaña równie ważne, jeśli chodzi o już konkretniej odpowiedzialność sędziowską, są konsekwencje pozytywne określane mianem nagród i zachęt, których rodzaje, przesłanki stosowania i konkretne instrumenty poddaje on dogłębnej analizie¹⁶.

¹² Por. przyp. 6. Zwłaszcza specyficzna konotacja i bezpośredni związek pojęcia *answerability* z odpowiedzią (*answer*) wydaje się utracony, gdy ta również (i słusznie) tłumaczona jest jako odpowiedzialność.

¹³ M. Bovens, *Analyzing...*, s. 448; A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zaleśny, *Public Accountability...*, s. 1. Z kolei w *Obliczach i aporiach rozliczalności...*, s. 21, A. Młynarska-Sobaczewska zwraca uwagę na odwrotne, tj. negatywne i konfrontacyjne, konotacje tego alternatywnego tłumaczenia pojęcia *accountability* w języku polskim, powodowane zwłaszcza kontekstem jego (nad)użycia w polskim dyskursie politycznym, które – jej zdaniem – nie powinny jednak stać na przeszkodzie jego rozpowszechnieniu.

¹⁴ A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zaleśny, *Public Accountability...*, s. 9–11, ujmując następnie tę zależność, wzorem stanowiska dominującego, w kategoriach relacji między agentem a pryncypałem.

¹⁵ Tamże, s. 11–12.

¹⁶ Por. D. Kosań, *Perils...*, s. 75 i nn. (*What is „In”? Taxonomy of Mechanisms of Judicial Accountability*), gdzie wyróżnia on kary (*sticks*), nagrody (*carrots*) oraz, co interesujące, mechanizmy mogące odgrywać w tym kontekście rolę podwójną (*dual mechanisms*).

Co istotne, A. Młynarska-Sobaczewska i J. Zalesny zauważają, iż jeśli chodzi o relację między krokiem pierwszym (sprawozdanie, raportowanie) a drugim (nałożenie sankcji, ewentualnie, w ujęciu szerszym, przyznanie nagrody), to ich wzajemne ujęcie jako dwóch elementów pojęcia *accountability* może już prowadzić do pewnego zaburzenia granicy tego ostatniego z pokrewnymi pojęciami *responsibility* (czy *liability*). Stąd też, przykładowo, w swojej wcześniejszej pracy w języku polskim A. Młynarska-Sobaczewska postuluje objęcie tych pierwszych mechanizmów informacyjno-sprawozdawczych pojęciem rozliczalności, przy jednoczesnym zastrzeżeniu terminu *odpowiedzialność* już dla instrumentów sankcyjnych nakładanych za niedopełnienie przewidzianych prawem wymagań. Podobne rozróżnienie zaproponowali wcześniej B. Smith¹⁷, a także R. de Limas Tomio i I.N. Robl Filho¹⁸, posługując się odpowiednio pojęciami *answerability* i *enforcement* dla opisu tych dwóch relacji. Zdaniem A. Młynarskiej-Sobaczewskiej, oprócz dokładniejszej precyzji pojęciowej, za ich wyodrębnieniem przemawiałyby odmienne funkcje i skutki tychże instrumentów czy mechanizmów: w odróżnieniu od odpowiedzialności, rozliczalność,

mimo konotowanej, zwłaszcza w języku polskim, konfrontacyjnie nazwy, jest zespołem instytucji polegających na uzyskaniu wiedzy o podjętych i podejmowanych działaniach z możliwością ich dalszego wykorzystania [...] – a nie na osądzeniu (zaaprobowaniu lub odrzuceniu) zachowań rozliczanego podmiotu władzy¹⁹.

Co więcej, można by uzupełnić tę myśl o spostrzeżenie, iż – pomijając już sam termin *rozliczalność* – stojąca za nim próba wyróżnienia i skupienia się właśnie na relacji sprawozdawczej, a nie na osądzie i jego konsekwencjach mogłoby przynieść istotne pozytywne skutki. Ze strony odbiorcy informacji taka zmiana perspektywy pozwoliłaby na ukierunkowanie działań właśnie na optymalne wykorzystanie tychże informacji w celu zwiększenia efektywności czy wydajności systemu (a zapewne także szeregu innych wartości prawnych)²⁰, a nie na sam proces sankcjonowania danych czynności i zachowań. Natomiast jeśli chodzi o nadawcę, mogłaby ona zwiększyć transparentność, pełność i rzetelność takiej informacji czy sprawozdania ze względu na jego świadomość, iż celem procesu nie jest wykrycie ewentualnych nieprawidłowości i przypisanie za nie winy czy odpowiedzialności (w sensie *responsibility* czy *liability*).

Niemniej jednak nie sposób nie zauważyć, że granica pomiędzy tymi dwoma rodzajami relacji i ich celów czy funkcji jest ze swojej istoty płynna i może łatwo się zatrzeć w praktyce. W szczególności często okaże się, iż próba poprawy zastanej sytuacji na podstawie tak uzyskanych informacji nieuchronnie wymusi wprowadzenie zmian, które negatywnie wpłyną na ich niektórych nadawców. Ponadto, wydaje się, iż pewne mechanizmy czy reakcje ocenne

¹⁷ B. Smith, *Judges and Democratization. Judicial Independence in New Democracies*, London 2017, s. 186.

¹⁸ R. de Limas Tomio, I.N. Robl Filho, *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*, „Revista De Sociologia E Política” 2013, nr 21(45), s. 29–46.

¹⁹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Oblicza i aporie rozliczalności...*, s. 21.

²⁰ Por. uwagi o narracyjnym charakterze tak rozumianej rozliczalności, tamże.

w sposób nieunikniony wystąpią już na poziomie przetwarzania danego sprawozdania czy raportu, nawet jeżeli bezpośrednim zamierzeniem tego instrumentu i relacji nie będzie doprowadzenie do zaaprobowania bądź krytyki jego treści i uruchomienie mechanizmów sankcyjnych. Nie negując więc zasadności zwrócenia uwagi na te dwa elementy czy też aspekty pojęcia (*judicial accountability*), niniejsze opracowanie posłużywać się będzie na ich określenie zbiorczym terminem *odpowiedzialność sędziowska*, tak, aby uczynić przedmiotem analizy jak najszerszy katalog mechanizmów, instrumentów czy instytucji prawnych zmierzających do pozyskania i wykorzystania informacji o decyzjach i działaniach podjętych w ramach sprawowania danej funkcji i kompetencji sędziowskich wraz z ich powiązaniem.

2. Koncepcje i rodzaje odpowiedzialności sędziowskiej

Przechodząc do obecnych w literaturze koncepcji odpowiedzialności sędziowskiej²¹, należy podkreślić, iż w literaturze przedmiotu można się spotkać z jego węższymi i szerszymi ujęciami. Co więcej, różnica ta nierzadko charakteryzować będzie koncepcje wychodzące od, zdawałoby się, bardzo podobnych, jeśli nie wręcz tożsamyh definicji tego pojęcia. I tak, dla przykładu, E. Meyer i T. Bustamante odnoszą pojęcie *judicial accountability* do „zbioru mechanizmów mających na celu zapewnienie osobistej i instytucjonalnej odpowiedzialności sędziów i sądów za zachowania i decyzje sprzeczne ze standardami konstytucyjnymi bądź prawnymi”²². Podobnie, wydawałoby się, ujmuje odpowiedzialność sędziowską D. Kosař, definiując ją jako

pozytywne lub negatywne następstwa, jakich winien spodziewać się dany sędzia [...] w przypadku, gdy jego zachowanie lub decyzje w zbyt dużym stopniu odbiegają od powszechnie uznanych norm lub standardów²³.

Mimo ich niemalże tożsamej treści, jeśli chodzi o przedmiot, cele i skutki odpowiedzialności sędziowskiej, warto zwrócić uwagę na istotną różnicę podmiotową pomiędzy tymi stanowiskami: o ile D. Kosař skupia się na odpowiedzialności indywidualnej sędziów, o tyle E. Meyer i T. Bustamante obejmują również tym pojęciem odpowiedzialność instytucjonalną sądów jako organów władzy państwowej. Należy natomiast zaznaczyć, iż nawet w ramach tej najprostszej podmiotowej typologii *judicial accountability*, można by wyróżnić jej formy

²¹ Tłem dla rozróżnienia w tym punkcie pomiędzy „pojęciem” i jego „koncepcjami” są oczywiście prace W.B. Galliego, *Essentially Contested Concepts*, „Proceedings of the Aristotelian Society” 1955–1956, nr 56, s. 167–198; a także jej późniejsze adaptacje przez R. Dworkina w *Law’s Empire*, Cambridge 1986; opracowanie to nie podąża jednak za nimi w sposób ścisły.

²² E. Meyer, T. Bustamante, *Judicial Accountability*, [w:] R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2020, § 1.

²³ D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge 2016, s. 57, 73.

pośrednie w postaci mechanizmów odnoszących się do konkretnych składów bądź grup sędziowskich (izb, zgromadzeń); nieostrość podziału będzie też widoczna w przypadku oceny działań tzw. sędziów funkcyjnych (prezesów i wiceprezesów sądów, izb czy wydziałów jako jednostek bądź organów). Nie neguje to oczywiście zasadności zwrócenia uwagi na indywidualny i instytucjonalny charakter danych mechanizmów odpowiedzialności; chociaż nie zawsze wyrażone wprost, rozróżnienie to jest głęboko ugruntowane w literaturze przedmiotu.

Druga istotna różnica, a w zasadzie debata teoretyczna, ma miejsce między zwolennikami szerszego i węższego ujęcia procesów i mechanizmów, które miałyby być analizowane w ramach badań nad *judicial accountability*. Zwolennicy ujęcia szerszego, tacy jak E. Meyer i T. Bustamante, włączają tutaj również te procesy, które autorzy opowiadający się za podejściem węższym, jak np. D. Kosař, zaliczyliby do odrębnej kategorii *judicial selection*: w szczególności chodzi tutaj o nabór (*judicial recruitment*), szkolenie (*judicial training*) i wreszcie ostatecznego wyboru (*judicial appointment*) danych osób na stanowiska sędziowskie. E. Meyer i T. Bustamante argumentują, iż jako że z socjologicznego punktu widzenia procesy te mają nieodzowny wpływ zarówno na zachowania i decyzje sędziów, jak i osób władnych do oceny ich działań ich uwzględnienie w badaniach nad odpowiedzialnością sędziowską jest konieczne dla uzyskania pełnego obrazu funkcjonowania władzy sędziowskiej w danym porządku i kulturze prawnej²⁴. Natomiast D. Kosař, nie negując istnienia takiej zależności, proponuje objąć pojęciem *judicial accountability* tylko mechanizmy *ex post*, stosowane już po objęciu przez daną osobę funkcji sędziego, nie zaś wskazane powyżej mechanizmy *ex ante*, zmierzające do wyłonienia odpowiednich kandydatów na to stanowisko i wyposażenia ich w niezbędne do jego sprawowania kompetencje. W odpowiedzi na argumenty zwolenników ujęcia szerszego D. Kosař przekonuje, iż przyjęte przez niego ujęcie węższe oferuje większą klarowność i precyzję pojęciową, a także pozostaje wierniejsze etymologii terminu *accountability*, co najważniejsze, prowadzić ma ono wreszcie do pożądanego zawężenia i sprecyzowania przedmiotu badań nad odpowiedzialnością sędziowską właśnie do konkretnych sposobów i rodzajów kontroli nad władzą sędziowską i egzekwowania obowiązujących ją norm i standardów²⁵.

Kolejne istotne rozróżnienie w literaturze, które znajdzie zastosowanie zarówno przy węższych, jak i szerszych koncepcjach pojęcia *judicial accountability*, dotyczy już podmiotów, przed którymi sądy i sędziowie mieliby być odpowiedzialni. E. Meyer i T. Bustamante przywołują tutaj podział na odpowiedzialność horyzontalną i wertykalną, zaproponowany wcześniej przez F.R. de Limas Tomio i I.L. Robl Filho. W tym ujęciu odpowiedzialność wertykalna

²⁴ E. Meyer, T. Bustamante, *Judicial Accountability*, § 1–2.

²⁵ Zob. D. Kosař, *Perils...*, s. 35 (dodając, iż – w przeciwieństwie do szerszej tematyki *judicial governance* – badania nad odpowiedzialnością sędziowską w sensie ścisłym nie powinny dotyczyć „wszystkich czynników wpływających na podejmowanie przez sędziów decyzji i ich zachowania” (*judicial decision-making* i *judicial behavior*), gdyż doprowadzi to do rozmycia przedmiotu tychże badań.

polega na poddaniu osób sprawujących daną władzę polityczną lub prawną publicznej, lecz niesformalizowanej ocenie i ewentualnie krytyce ze strony społeczeństwa obywatelskiego; podstawowym mechanizmem sankcji lub nagrody za sposób sprawowania władzy jest w tym przypadku ponowny wybór danej osoby na jej poprzednie stanowisko lub jego brak. Odpowiedzialność horyzontalna obejmuje natomiast sformalizowany proces oceny dokonywanej przez dane władze polityczne i instytucje wraz z przewidzianymi prawem konsekwencjami.

Ograniczając swoje dalsze rozważania do sędziowskiej odpowiedzialności horyzontalnej, E. Meyer i T. Bustamante podkreślają, iż odpowiedzialność wertykalna będzie mieć większy wpływ na władzę sędziowską w tych systemach prawnych, które – w przeciwieństwie do modelu przyjętego w znakomitej większości państw europejskich – nie przewidują powszechnego i bezpośredniego wyboru jej członków. Niemniej jednak nawet i w tych państwach nie sposób ignorować praktycznego znaczenia (i zasadności wprowadzenia mechanizmów) odpowiedzialności wertykalnej, w szczególności jeśli chodzi o społeczne zaufanie do sędziów i sądów.

W ramach sędziowskiej odpowiedzialności horyzontalnej E. Meyer i T. Bustamante wyszczególniają dwa podstawowe modele, w których może być ona realizowana. I tak, w modelu wewnętrznym odpowiedzialność sędziowska jest egzekwowana przez osoby i/lub organy przynależące do samej władzy sądowniczej; z kolei model zewnętrzny przewiduje powierzenie tych funkcji organom usytuowanym poza strukturą władzy sądowniczej, w szczególności krajowym radom sądownictwa lub egzekutywie (najczęściej ministrom sprawiedliwości)²⁶. Zdaniem E. Meyera i T. Bustamante wybór danego modelu (lub rozwiązań pośrednich) nie przesądza sam w sobie o większym lub mniejszym stopniu zagwarantowania niezależności sędziów i niezawisłości sądów w danym systemie; w szczególności, sam fakt przyznania w tym zakresie pewnych uprawnień władzy wykonawczej (względnie pewnym organom władzy ustawodawczej) nie musi oznaczać jeszcze jej dominacji nad władzą sędziowską. W istocie zarówno model wewnętrzny, jak i zewnętrzny pociąga za sobą pewne ryzyka.

Problem ten omówił szerzej M. Cappelletti²⁷, wyróżniając dwa przeciwstawne modele, do których mogą prowadzić niewłaściwie skonstruowane, skrajne mechanizmy odpowiedzialności wewnętrznej i zewnętrznej. I tak, modelem represyjnym owocuje charakterystyczne dla systemów autorytarnych i despotycznych powierzenie władzy politycznej zbyt daleko idących kompetencji w stosunku do władzy sędziowskiej i postawienie tej ostatniej w roli zbyt zależnej, a wręcz służebnej względem tych władz, zwłaszcza poprzez groźbę użycia

²⁶ E. Meyer, T. Bustamante, *Judicial Accountability...*, § 6. O ile sam podział na model wewnętrzny i zewnętrzny jest zasadny, o tyle dyskusyjne może być zakwalifikowanie porządków prawnych ustanawiających krajowe rady sądownictwa na równi z tymi powierzającymi nadzór nad sądami egzekutywie – w szczególności w tych państwach w których, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej, większość członków krajowych rad sądownictwa stanowią sami sędziowie.

²⁷ M. Cappelletti, „Who Watches the Watchmen?”..., s. 53–62.

nieadekwatnych środków odpowiedzialności prawnej (karnej, cywilnej i dyscyplinarnej). Model korporacyjny z kolei jest odwrotnością poprzedniego²⁸, jako że absolutyzuje on pojęcie niezależności sędziowskiej i prowadzi do utraty mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności, zarówno horyzontalnej, jak i wertykalnej, izolując w sposób nieuprawiony sędziów od pozostałych władz i społeczeństwa. Co kluczowe, o ile na pierwszy rzut oka model korporacyjny ma tę zaletę, iż chroni przed nieuzasadnioną ingerencją władzy wykonawczej i ustawodawczej w sądownictwo, M. Cappelletti podkreśla, iż prowadzi on tym niemniej do powstania mniej lub bardziej formalnych hierarchii i mechanizmów zależności wśród samych sędziów i władzy sędziowskiej (np. w zakresie decydowania o nominacjach, wyborze czy awansach piastunów tej ostatniej). W celu przewyciężenia zagrożeń wynikających z obu tych modeli M. Cappelletti postuluje przyjęcie modelu responsywnego, w którym wartości niezależności i odpowiedzialności sędziowskiej są równoważone i żadna władza – włącznie z władzą sędziowską – nie jest pozostawiona bez kontroli ze strony pozostałych, a także bezpośrednio ze strony obywateli, którym mają one służyć. Z tymże, jak przyznaje autor, model ten jest raczej pewnym typem idealnym i postulatem normatywnym, do którego powinno się dążyć w społeczeństwie i państwie demokratycznym, aniżeli opisem zastanej rzeczywistości; analogicznie, wyróżniając model responsywny, M. Cappelletti czyni to na poziomie abstrakcyjnym i nie podejmuje zadania wskazania szczegółowych mechanizmów, które byłyby go w stanie zapewnić.

Zmierzając już do omówienia tychże mechanizmów, warto jeszcze przywołać kolejne dwie zaproponowane w literaturze typologie rodzajów odpowiedzialności sędziowskiej. Pierwszy podział na odpowiedzialność decyzyjną i behawioralną odpowiada na pytanie, z jakich kategorii działań sędziowie mieliby być rozliczani. I tak, odpowiedzialność decyzyjna ogranicza się do rozstrzygnięć o kategorii władczej, w szczególności wyroków, przy czym w ujęciu D. Kosařa chodzi tu zarówno o ich treść i jej zasadność, jak i strukturę (jasność i przystępność wyводу; odpowiedni język itp.). Z kolei odpowiedzialność behawioralna skupiać się będzie nie na formalnych rezultatach pracy sędziów (tj. wyrokach, postanowieniach itd.), ale dotyczyć będzie szerszej kategorii (*judicial conduct*), tj. zachowania zarówno w miejscu pracy (a w szczególności na sali sądowej), jak i poza nim (*extrajudicial behavior*)²⁹.

²⁸ Emblematycznym zdaniem M. Cappellettiego przykładem tego modelu był francuski *Ancien Régime*. Co ciekawe, pisząc już w 1983 r., M. Cappelletti postrzegał Włochy, a także Hiszpanię jako kraje, które w celu przewyciężenia dziedzictwa modelu represyjnego, popadły właśnie w skrajność korporacjonizmu.

²⁹ D. Kosař, *Perils...*, s. 50–51. Co istotne, w ramach norm i standardów dotyczących tych dwóch rodzajów odpowiedzialności – a zwłaszcza odpowiedzialności behawioralnej – wyróżnić można zarówno normy i standardy twarde, których naruszenie będzie mogło owocować wszczęciem odpowiednich postępowań (dyscyplinarnych, cywilnych lub karnych), jak i normy i standardy miękkie, ujęte najczęściej w kodeksach etycznych sędziów – o ile naruszenie czy też niewystarczające wypełnienie tych ostatnich może nie wystarczyć do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. D. Kosař słusznie podkreśla, iż mogą one wpłynąć istotnie na zastosowanie innych mechanizmów odpowiedzialności sędziowskiej w stosunku do danego sędziego (np. przy procedurach awansowych).

Wreszcie, ostatni przywołany tutaj podział dotyczy tego, pod jakim kątem (na jakich podstawach i przesłankach) miałyby być sprawowana kontrola zarówno nad rozstrzygnięciami czy decyzjami, jak i szerzej, działaniami czy postępowaniem sędziów zmierzającymi do ich wydania. Najprostsza typologia oparta byłaby tutaj o zaproponowany przez F. Continiego i R. Mohra podział na odpowiedzialność prawną, skupiającą się na kontroli poszanowania obowiązujących sędziów przepisów i reguł formalnych, oraz odpowiedzialność menedżerską (zarządczą), ukierunkowaną na ocenę i produktywności, i efektywności pracy sędziów³⁰, przy czym autorzy ci podkreślają, iż nie należy rozpatrywać tych dwóch rodzajów odpowiedzialności sędziowskiej w oderwaniu od siebie; wręcz przeciwnie, celem ich klasyfikacji jest zwrócenie uwagi na fakt, iż kryteria i mechanizmy odpowiedzialności formalnej lub prawnej sędziów coraz częściej są uzupełniane właśnie o pozostałe kryteria i wartości bazujące na tzw. *output legitimacy*, oparte na rezultatach ich pracy.

3. Mechanizmy odpowiedzialności sędziowskiej

Jak słusznie zauważa D. Kosař, zarysowane powyżej podziały i dyskusje pomiędzy zwolennikami węższych i szerszych koncepcji odpowiedzialności sędziowskiej nie mają charakteru wyłącznie teoretycznego czy akademickiego. Wręcz przeciwnie: determinują one dalszy przedmiot badań, a w szczególności omawiane przez danych autorów konkretne mechanizmy i instrumenty odpowiedzialności sędziowskiej, a także ich klasyfikacje. Już na podstawie dotychczasowych, wstępnych rozważań na temat definicji, rodzajów czy modeli odpowiedzialności sędziowskiej mechanizmy i instrumenty odpowiedzialności sędziowskiej podzielić można na te zaadresowane do indywidualnych sędziów i ich działań i decyzji oraz te dotyczące sądów jako organów władzy publicznej³¹. Analogicznie, omówiona wyżej dyskusja na temat relacji między pojęciami *judicial accountability* i *judicial governance* prowadzi do wyodrębnienia mechanizmów odpowiedzialności sędziowskiej *ex post* i *ex ante* w zależności od etapu (tylko po lub także i przed objęciem stanowiska sędziowskiego), na którym mechanizmy te są stosowane. Wreszcie, wspomnieć należy o zaproponowanym przez A. Młynarską-Sobaczewską podziale na mechanizmy rozliczalności, ukierunkowane na uzyskanie informacji lub sprawozdania o czynnościach podjętych w ramach wykonywania funkcji sędziowskich, oraz mechanizmy odpowiedzialności (*sensu stricto*), które zmierzają

³⁰ F. Contini, R. Mohr, *Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems*, „Utrecht Law Review” 2007, nr 3(2), s. 30, 43.

³¹ Z tymże nawet w ramach tej najprostszej typologii wyróżnić można formę pośrednią w postaci konkretnych składów sędziowskich; nieostrość tego podziału widoczna też będzie w przypadku oceny działań tzw. sędziów funkcyjnych (jako jednostek bądź organów). Nie neguje to natomiast samego sensu rozróżnienia mechanizmów skierowanych do indywidualnych sędziów oraz sądów jako instytucji, które to jest głęboko ugruntowane w literaturze przedmiotu.

już konkretniej do nałożenia sankcji/kary lub przyznania nagrody za dane zachowania i decyzje³². O ile w swoich badaniach D. Kosař koncentruje się na mechanizmach indywidualnych, *ex post* oraz ukierunkowanych na przypisanie konkretnych, negatywnych lub pozytywnych konsekwencji za dane decyzje lub zachowania³³, zaletą jego pracy jest to, iż podejmuje on tym niemniej także próbę wskazania tych instrumentów, które wychodzą poza zakres jego zainteresowań szczegółowych; stąd zaproponowana przez niego taksonomia będzie punktem wyjścia dla tego rozdziału³⁴.

I tak, w ramach mechanizmów odpowiedzialności sędziowskiej w ujęciu węższym D. Kosař wyróżnia te, które prowadzą do konsekwencji negatywnych (*sticks*; kary), pozytywnych (*carrots*; nagrody), a także te, które mogą pełnić w tym kontekście funkcję podwójną (*dual mechanisms*). Poczynając od mechanizmów kary (*sticks*), są to kolejno: (i) rzadko przewidziany w europejskich porządkach prawnych *impeachment*, który prowadzi do złożenia sędziego z urzędu i wygaszenia jego mandatu; (ii) postępowania dyscyplinarne; (iii) mechanizmy skargowe (w odniesieniu do zachowania konkretnego sędziego), które mogą prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub funkcjonować niezależnie od niego; (iv) *retention reviews* i *elections*, czyli – obecne w niektórych porządkach prawnych – mechanizmy oceny, a następnie głosowanie w przedmiocie utrzymania danego sędziego na stanowisku; (v) przeniesienie sędziego do innego wydziału, ewentualnie panelu lub składów sędziowskich w ramach jednego sądu (*reassignment*); (vi) przeniesienie sędziego do innego sądu tego samego szczebla – wyróżnione przez D. Kosařa ze względu na większy stopień dotkliwości (zmiana środowiska i miejsca pracy, oddalenie od miejsca zamieszkania itd.) (*relocation*); (vii) degradacja (*demotion*) do sądu niższego szczebla, wreszcie pozostające poza zakresem tego opracowania odpowiedzialność cywilna (viii) i karna (ix) *sensu stricto*.

Jeśli chodzi o instrumenty nagrody czy też zachęty (*carrots*), D. Kosař proponuje wyróżnić: (i) stały awans do sądu wyższego szczebla (*promotion*) i związany z nim wzrost zarówno wynagrodzenia, jak i prestiżu danego sędziego; (ii) *secondment*, czyli czasowe przeniesienie/delegacja na takowe stanowisko (które – jak zauważa D. Kosař – może być w niektórych porządkach prawnych pierwszym krokiem do uzyskania awansu stałego lub też sposobem zwiększenia szans danego sędziego na taki awans; (iii) czasowe przeniesienie/delegacja na stanowisko poza wymiarem sprawiedliwości – na przykład, jak w Polsce, w ramach

³² *Rozliczalność* w rozumieniu A. Młynarskiej-Sobaczewskiej oznacza więc „obowiązek przedłożenia rachunku ze sprawowanie powierzonych czynności w ramach swoich kompetencji albo celów”, podczas gdy mechanizmy odpowiedzialności prawnej bądź politycznej „zmierzą do zastosowania sankcji za przekroczenie lub niedopełnienie określonych wymagań”. Innymi słowy, w odróżnieniu od odpowiedzialności, rozliczalność, „mimo konotowanej, zwłaszcza w języku polskim, konfrontacyjnie nazwy, jest zespołem instytucji polegających na uzyskaniu wiedzy o podjętych i podejmowanych działaniach, z możliwością ich dalszego wykorzystania [...] – a nie na osądzeniu (zaaprobowaniu lub odrzuceniu) zachowań rozliczanego podmiotu władzy”. Tamże, s. 20–21.

³³ A więc wyłącza tym samym mechanizmy, które A. Młynarska-Sobaczewska zaliczyłaby do kategorii mechanizmów rozliczalności. Podobnie M. Bovens, *Analyzing...*, s. 451–452.

³⁴ Omówienie za D. Kosař, *Perils...*, s. 75–113.

ministerstwa sprawiedliwości, z czym może się wiązać zarówno wzrost uposażenia/obniżenie liczby obowiązków, jak i możliwość stałego (bądź, w systemach dopuszczających taki przepływ, czasowego) przejścia na inne, nierzadko wpływowe, stanowisko w ramach administracji czy władzy publicznej.

Co do instrumentów o podwójnej funkcji są to: (i) ocena efektywności lub wydajności pracy sędziego (*judicial performance evaluations*), która – w zależności od danego systemu i kultury prawnej – może poprzedzać bądź wpłynąć na przyznanie innych nagród bądź zachęt, zwłaszcza na późniejszy awans danego sędziego lub jego brak; (ii) zmienna (*volatile*) stopa wynagrodzenia lub – najczęściej – jego danej części, zarówno na korzyść, jak i – rzadziej – na niekorzyść sędziego, w zależności od produktywności, terminowości, liczby rozpoznanych spraw, tudzież spełnienia przez niego innych kryteriów; (iii) niepieniężne środki (mechanizmy) nagrody lub kary, takie jak np. przyznanie bądź nieprzyznanie dodatku mieszkaniowego, diet, przestrzeni biurowej, wsparcia administracyjno-technicznego, zgody na podjęcie dodatkowej działalności zarobkowej (zwłaszcza edukacyjnej), wreszcie (iv) zmiana zakresu, liczby i charakteru przydzielonych spraw (*case reassignment*), który może wpływać zarówno na prestiż i wynagrodzenie, jak i obciążenie pracą danego sędziego, a także być odbierane jako instrument docenienia (przydzielenie istotnej, głośnej czy też zwyczajnie ciekawej sprawy) bądź wyraz utraty zaufania ze strony przełożonego (np. przy odebraniu ważnej sprawy i przydzieleniu dużej liczby spraw błahych bądź żmudnych).

Wreszcie, D. Kosań wyróżnia następujące mechanizmy, które nie mieszczą się w przyjętej przez niego węższej koncepcji odpowiedzialności sędziowskiej, lecz z pewnością odgrywają ważną rolę w procesie *judicial governance*. W pierwszym rzędzie są to mechanizmy *ex post* adresowane do sądów jako instytucji czy organów władzy, takie jak oceny efektywności danego sądu, izby czy wydziału; podejmowane w ich stosunku decyzje budżetowe i organizacyjne, zmiany zakresu ich właściwości czy jurysdykcji, decyzje o ich łączeniu czy rozdzieleniu, a w przypadku skrajnym, zniesieniu; lub adresowane do sędziów jako grupy zawodowej – w szczególności, podniesienie lub obniżenie ich wieku emerytalnego, tudzież zmiany w zasadach ich wynagradzania (przyjęte jako polityczne wotum zaufania bądź nieufności względem funkcjonowania władzy sądowniczej). Następnie, wyróżnione są mechanizmy *ex ante* dotyczące selekcji i kontroli kandydatów na sędziów w danym systemie (*screening*) – przy czym zauważyć należy, ich znacząca część wystąpi również *ex post* przy procesach awansowych.

Najistotniejszym z tych mechanizmów jest oczywiście przyjęta w danym porządku prawnym kompetencja do nominacji i wyboru sędziów. Kolejnym ważnym czynnikiem sprzyjającym odpowiedzialności w ujęciu szerszym są mechanizmy zapewniające transparentność sprawowania władzy sędziowskiej: zalicza się do nich obowiązek publikacji orzeczeń wraz z uzasadnieniami, zasadę jawności rozpraw i innych posiedzeń sądowych, obowiązek publikacji ogłoszeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, otwarte procedury konkursowe

i nominacyjne, obowiązek składania przez sędziów oświadczeń majątkowych (nierzadko połączony z ich powszechną dostępnością), wreszcie sporządzanie i publikacja szeregu innych dokumentów i danych statystycznych na temat pracy sędziów i sądów – w tym jej efektywności. Na samym końcu, podobnie jak w przypadku innych autorów, taksonomia D. Kosařa obejmuje mechanizmy odwoławcze (i *quasi*-odwoławcze) od orzeczeń merytorycznych i innych postanowień wydawanych przez władzę sądowniczą, których dostępność i stopień użycia przez strony postępowania (tudzież inne uprawnione organy, jak w przypadku skarg nadzwyczajnych) może również odegrać istotną rolę na poziomie zarówno instytucjonalnym, jak i indywidualnym³⁵.

Oprócz wskazanych powyżej instrumentów należy też dodać za A. Młynarską-Sobaczewską (a także F.R. de Limas Tomio i I.L. Robl Filho) szereg niesformalizowanych, lecz z pewnością istotnych mechanizmów rozliczalności wertykalnej, obejmujących kontrolę społeczną, a w szczególności kontrolę medialną nad pracą sędziów i sądów: choć same w sobie prowadzą do konkretnych kar lub sankcji³⁶, nieodzownie wpływają na sposób sprawowania władzy sędziowskiej w danym społeczeństwie i wspólnocie politycznej³⁷. Wreszcie, w ramach rozliczalności horyzontalnej należy wymienić szereg obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych, które ciążą na organach władzy sądowniczej względem pozostałych władz i przynależą tym samym do mechanizmów transparentności³⁸.

³⁵ Poza obszarem niniejszego opracowania pozostaną natomiast wyróżnione przez D. Kosařa tzw. mechanizmy patologiczne, które obejmują niezgodne z prawem sposoby wywierania wpływu i sprawowania faktycznej kontroli nad wykonywaniem przez dane osoby władzy sędziowskiej. Por. D. Kosař, *Perils...*, s. 108–113.

³⁶ Ewentualnym wyjątkiem byłaby tutaj instytucja *retention election*, która – poza szczeblem kantonalnym w Szwajcarii – jest praktycznie obca europejskiej tradycji prawnej.

³⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, *Oblicza i aporie rozliczalności...*, s. 22.

³⁸ Tamże, s. 28.

III. Odpowiedzialność sędziowska w dokumentach europejskich organizacji międzynarodowych

1. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)

Problematyka *judicial accountability* zajmuje istotne miejsce w szeregu dokumentów wydanych ostatnimi laty przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (dalej: Komisję Wenecką). W opublikowanym pod koniec 2025 r. oficjalnym Zbiorze (Kompilacji) Opinii i Raportów dotyczących sędziów (i sądownictwa)³⁹ pojęcie odpowiedzialności sędziowskiej wymienione jest w części wstępnej na równi z innymi wyróżnionymi przez Komisję zagadnieniami kluczowymi, którym poświęcone są odrębne rozdziały tego dokumentu: są to definicja niezależności i bezstronności sędziów, standardy dotyczące procesu ich nominacji i wyboru, podstawy postępowania i sankcji dyscyplinarnych, mechanizmy przeniesienia (transferu) i wreszcie, podstawy i przesłanki wygaszenia mandatu sędziowskiego (*termination of office*)⁴⁰. Obok stosownych wzmianek w rozdziałach poświęconych tymże zagadnieniom aspektom materialnym odpowiedzialności sędziowskiej poświęcony jest też odrębny rozdział trzeciej części Zbioru, który obejmuje następujące tematy: immunitet sędziowski i jego zakres, odpowiedzialność dyscyplinarna, a także etyka zawodowa sędziów. Wreszcie, kluczowe aspekty formalne odpowiedzialności sędziowskiej omówione są w części drugiej, która dotyczy rekomendowanych przez Komisję Wenecką sposobów i prawnych podstaw regulacji dotyczących sędziów i władzy sędziowskiej⁴¹.

³⁹ *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Judges*, CDL-PI(2025)003, 7.01.2025, <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/compilation-of-venice-commission-opinions-and-reports-concerning-judges-2-1> (dostęp: 15.10.2025), zwana dalej Zbiorem. Dokument ten jest szczególnie istotnym źródłem w zakresie europejskich standardów i gwarancji dotyczących statusu sędziów (i szerzej: sądownictwa), jako że zawiera on na bieżąco aktualizowany i pogrupowany tematycznie wybór relewantnych fragmentów poszczególnych Opinii i Raportów Komisji Weneckiej w tym przedmiocie; co istotne, jak podkreślono we wstępie, Zbiór ten ma na celu wyodrębnienie z Opinii dotyczących poszczególnych państw członkowskich elementów o charakterze ogólnym i powszechnym zastosowaniu, na podstawie których wypracowywane są relewantne standardy europejskie. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w części wstępnej przy cytowaniu danych fragmentów Zbioru niniejsze opracowanie wskaże ich oryginalne źródło (tj.: opinię, raport lub inny dokument Komisji); w przypadku zbiorczego omówienia treści danego podrozdziału Zbioru wskazane zostaną natomiast jego oznaczenie oraz numery stron.

⁴⁰ Tamże, s. 3.

⁴¹ Innymi słowy, część II Zbioru stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim/jakiego rzędu aktem prawnym winny być regulowane aspekty materialne omówione w części III, tak, aby wypracować odpowiedni

1.1. Podstawy prawne

Poczynając od aspektów formalnych, Komisja Wenecka zwraca uwagę na konieczność uregulowania „podstawowych zasad zapewniających niezależność sędziów i niezawisłość sądownictwa w konstytucji bądź aktach równorzędnych”, zaliczając następnie do takowych elementów, m.in.: szczegółową procedurę ich wyboru, kompetencje, podstawy i przesłanki zawieszenia, rezygnacji i wydalenia z zawodu, a także wskazanie właściwego w tych sprawach organu władzy sądowniczej oraz procedury odwoławczej. Następnie, przyznając, co prawda, iż nie sposób mówić w ich przypadku o wspólnym europejskim standardzie czy praktyce prawnej, Komisja Wenecka rekomenduje zawarcie w przepisach rangi konstytucyjnej również podstawowych elementów regulacji sędziowskich wynagrodzeń oraz sposobu ich waloryzacji, a także, w uzasadnionych przypadkach, redukcji – tak, aby zapobiec arbitralności i ewentualnej presji na władzę sędziowską ze strony pozostałych władz.

W kolejnym kroku Komisja Wenecka wymienia te kwestie, które z formalnego punktu widzenia winny być jej zdaniem regulowane w przepisach rangi co najmniej ustawowej – tak, aby wykluczyć wyżej wspomniane arbitralność i nieuzasadnione ingerencje w sferę niezależności sędziowskiej. Są to: szczegółowe kryteria wyboru i awansowania sędziów (a zwłaszcza wyboru i awansu na stanowiska funkcyjne), katalog czynów skutkujących możliwością pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej wraz z przewidzianymi za nie sankcjami, a także ogólne zasady wynagradzania sędziów i gospodarki budżetowej sądownictwa. Jeśli chodzi o mechanizmy i głęboko zakorzenione w danym porządku bądź kulturze prawnej nieformalne normy i praktyki gwarantujące niezależność sądownictwa, Komisja nie neguje ich znaczenia, lecz nie uznaje ich za wystarczające. W dodanym w ubiegłym roku fragmencie Zbioru stwierdza się, iż doświadczenie innych państw wskazuje, iż w kontekście polaryzacji politycznej takie nieformalne normy nie zapewniają ochrony przed siłami politycznymi skłonny do użycia formalnie dostępnych kompetencji konstytucyjnych i ustawowych do realizacji swoich celów⁴². Natomiast podkreślić należy, iż kwestia rozróżnienia podstawowych elementów, które winny być ujęte w przepisach rangi konstytucyjnej, oraz zasad i reguł szczegółowych pozostawionych do regulacji ustawowej nie jest omówiona bliżej w analizowanym Zbiorze; wydaje się, że Komisja Wenecka pozostawia tę kwestię do dalszej oceny w ramach kontekstowej i całościowej analizy konkretnego

balans pomiędzy potrzebą ich względnej trwałości i stabilności, a z drugiej – pewnym pożądanym stopniem elastyczności tych regulacji.

⁴² CDL-AD(2023)029, § 10. Co ciekawe, Opinia ta została wydana w kontekście holenderskiego systemu prawnego, który – jeśli chodzi o relację sądów i sędziów z pozostałymi władzami – w znacznym stopniu polega na takowych normach i praktykach nieformalnych.

porządku prawnego⁴³, co z jednej strony, pozwala na pewną elastyczność przy ocenie rozwiązań przyjętych w danych jurysdykcjach, lecz z drugiej – prowadzić może do niejasności i podwójnych standardów.

1.2. Sędziowska odpowiedzialność a niezależność

Przechodząc do części materialnej Zbioru, warto podkreślić, że zagadnienie odpowiedzialności sędziowskiej pojawia się już w jej pierwszym rozdziale poświęconym definicjom sędziowskiej niezależności i bezstronności⁴⁴. Ujmując tę pierwszą jako „brak lub obecność organicznych związków pomiędzy sądownictwem a pozostałymi gałęziami podmiotami czy gałęziami władzy publicznej”⁴⁵ oraz „możliwość działania bez ograniczeń, niewłaściwego wpływu, nacisków, ingerencji i gróźb ze strony pozostałych władz”⁴⁶, Komisja dodaje, iż tak rozumiana niezależność sędziowska nie powinna w żaden sposób przerodzić się w „prerogatywę bądź przywilej przyznany w interesie samego sędziego”⁴⁷. Wręcz przeciwnie, Komisja ściśle wiąże to pojęcie i jego należyty zakres z głównymi zadaniami stojącymi przed władzą sądowniczą, jakimi są „bezstronne wymierzanie sprawiedliwości na podstawie obowiązującego prawa”, a także „zapobiegania nadużyciom władzy”⁴⁸. Powiązanie przez Komisję pojęć sędziowskiej niezależności i odpowiedzialności (w sensie *accountability*) na poziomie definicyjnym jest więc warte odnotowania. Czyniąc to, Komisja Wenecka zdaje się podążać za tymi autorami, którzy – wzorem M. Cappelletiego i D. Piany – postrzegają niezależność sędziowską jako wartość instrumentalną, a nie autoteliczną i w związku z tym, zwracają uwagę na jej funkcjonalnie ograniczony i służebny charakter. Z drugiej strony, nie oznacza to, iż zakres tej niezależności może być kształtowany dowolnie. Jak stwierdzono w dodanym w ubiegłym roku do Zbioru fragmencie Opinii dotyczącej projektu konstytucyjnej reformy sądownictwa w Ukrainie, „niezależne sądownictwo musi być koniecznie (*necessarily*) sądownictwem odpowiedzialnym (*accountable*). Oznacza to, iż z jednej strony, niezależność

⁴³ Obok Opinii dotyczących reformy Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce w latach 2017–2018 problem ujęcia podstawowych zasad wyboru sędziów w aktach rangi niższej niż konstytucyjna był przedmiotem krytyki Komisji od przyjęcia przez Węgry nowej konstytucji w 2011 r., która oddelegowała kluczowe kwestie dotyczące organizacji i administracji sądowej, a także statusu i wynagrodzeń sędziów do regulacji na szczeblu ustawowym Por. CDL-AD(2011)016, § 102 i nn.

⁴⁴ § 3.1, s. 6–7.

⁴⁵ CDL-AD(2010)003, § 34.

⁴⁶ CDL-AD(2017)002, § 14–15, podkreślając, iż obok władzy ustawodawczej i wykonawczej (niezależność zewnętrzna), chodzi tu również o tzw. niezależność wewnętrzną, w obrębie samej władzy sądowniczej i jej organów.

⁴⁷ CDL-AD(2017)002, § 16. Standard ten wydaje się wywiedziony wprost z analogicznie sformułowanego § 11 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2010)12 *Judges: independence, efficiency and responsibilities*.

⁴⁸ CDL-AD(2018)028, § 27. Co zaskakujące, omawiany Zbiór nie definiuje bliżej pojęcia bezstronności sędziowskiej i ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż jest ono ściśle związane z kategorią niezależności sędziowskiej i stanowi jej pochodną.

[sędziowska] nie może być argumentem przeciwko wprowadzeniu środków (mechanizmów) odpowiedzialności jako takich, z drugiej zaś strony, środki [te] nie mogą naruszać teźże niezależności, zwłaszcza poprzez prowadzenie do gróźb i niewłaściwych nacisków”⁴⁹. Właśnie przez ten pryzmat Komisja pojmując następnie wskazane wyżej zagadnienia i mechanizmy szczegółowe, które mają zapewniać odpowiedni balans pomiędzy sędziowską niezależnością i odpowiedzialnością (w sensie *accountability*).

1.3. Kryteria i procedury nominacji i wyboru sędziów

Jakkolwiek w wielu swoich opiniach i raportach Komisja Wenecka podkreśla, że nie sposób mówić o jednolitym europejskim modelu dotyczącym kwestii *judicial appointments*⁵⁰, nie wyklucza to istnienia pewnych (mniej lub bardziej sztywnie określonych) europejskich standardów dotyczących tego procesu i związanych z nim gwarancji niezależności i odpowiedzialności sędziowskiej. I tak, pierwszym takim standardem jest to, iż niezależnie od przyjętych w danym porządku prawnym regulacji szczegółowych, kompetentne organy władzy publicznej winne są podejmować wszelkie decyzje w tym zakresie na podstawie merytorycznych i obiektywnych kryteriów przewidzianych prawem. Co istotne, przez kryteria merytoryczne, które powinny być uwzględnione w tym procesie, Komisja rozumie nie tylko wiedzę i umiejętności prawnicze, ale także osobisty „charakter, umiejętność osądu, przystępność, zdolności komunikacyjne, wreszcie efektywność w podejmowaniu i wydawaniu decyzji”⁵¹. Co do kryterium wieku, doświadczenia życiowego i zawodowego ich ocena przez Komisję wypadła różnie w zależności od analizowanych przypadku i jurysdykcji i nie sposób tu mówić o jasnych standardach i rekomendacjach; co ciekawe, w odniesieniu do stanowisk sędziów sądów wyższych instancji czy nawet sądów najwyższych Komisja wcale nie wykluczyła rozwiązań krajowych dopuszczających powołanie na nie osób niesprawujących dotychczas funkcji sędziowskich; wręcz przeciwnie, uznano, iż istnieją poważne argumenty za dopuszczeniem takiej możliwości w celu przeciwdziałania izolacji i usztywnienia struktury władzy sądowniczej. Niemniej jednak, nie można wykluczyć, iż ocena Komisji byłaby odmienna w innym stanie faktycznym i prawnym (np. przy ryzyku upolitycznienia tego wyboru czy zaistnieniu zjawiska *court-packing*).

⁴⁹ Por. CDL-AD(2023)027, § 32.

⁵⁰ Pojęcie *judicial appointments* występuje w literaturze prawniczej w dwóch znaczeniach: węższym, jako powołanie danej osoby na stanowisko sędziowskie, oraz – jak w omawianych dokumentach Komisji Weneckiej – szerszym, jako ogół elementów składających się na proces selekcji, nominacji i wyboru na sędziego, a także ewentualnego późniejszego awansu.

⁵¹ CDL-AD(2010)004, § 24. Z drugiej strony, w jednej ze swoich opinii Komisji uznała pojęcie odpowiedniego życiorysu (*good biography*) za zbyt nieostre i podatne na manipulację; podobnie, krytycznie oceniła ona również regulację wykluczania z puli kandydatów osób z problemami zdrowotnymi, psychicznymi lub niepełnosprawnościami w Turcji. Por. CDL-AD(2024)006, § 54 i CDL-AD(2011)004, § 31.

Przyznając, iż nawet przy dołożeniu największych starań, proces nominacji i wyboru sędziów zawsze będzie się charakteryzował pewną dozą dyskrecjonalności, Komisja zwraca szczególną uwagę na konieczność jego możliwie szerokiej depolityzacji. Obok wspomnianych kryteriów wybieralności, które mają na celu zapewnienie przewagi czynników merytorycznych nad politycznymi, a także zasady niepołączalności stanowiska sędziego z innymi funkcjami⁵², depolityzacja ta winna być również zapewniona przez konstrukcję prawną organów władnych do dokonywania decyzji w tym przedmiocie. O ile Komisja Wenecka podkreśla, iż należy uszanować wielość występujących w tym zakresie modeli, nie sposób nie dostrzec jej wyraźniej preferencji dla rozwiązań przewidujących, po pierwsze, istnienie odrębnej od pozostałych władz rady sądownictwa lub innego ciała mieszanego o znacznych kompetencjach w przedmiocie *judicial selection*, a po drugie, zagwarantowanie w ramach tak skonstruowanych rad przewagi czynnikowi sędziowskiemu⁵³.

Jeśli chodzi o czas i warunki sprawowania funkcji sędziowskiej, Komisja Wenecka z wyraźną rezerwą podchodzi do mechanizmów przewidujących okresy próbne i czasowe ograniczenia mandatu sędziego: o ile rozwiązania te nie są uznane za niezgodne z europejskimi standardami, a nawet uzasadnione w określonych przypadkach⁵⁴, to zaleca się ściśle określenie obiektywnych kryteriów, na podstawie których ma być podjęta decyzja o negatywnym wyniku oceny działania sędziego w trakcie okresu próbnego, tudzież nieprzedłużeniu sędziowskiego mandatu w przypadku mianowania tymczasowych. Jeśli chodzi o sędziów sądów powszechnych, silnie rekomendowane jest zapewnienie im możliwości i gwarancji ciągłego sprawowania funkcji aż do osiągnięcia wieku emerytalnego lub ich ewentualnej rezygnacji w celu zapewnienia im dostatecznych gwarancji niezależności zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej⁵⁵.

1.4. Ewaluacja sędziów

Biorąc pod uwagę powiązanie kwestii niezależności i odpowiedzialności sędziowskiej, niezrozumiałe byłoby negatywne stanowisko Komisji Weneckiej w aspekcie wprowadzenia mechanizmów informacyjnych i ewaluacyjnych w obrębie władzy sądowniczej. Co istotne, Komisja wykazuje pozytywny stosunek zarówno do oceny (ewaluacji) sądów jako instytucji, jak i indywidualnych sędziów, które są uznane za kluczowe dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sądownictwa na równi z ustanowieniem odpowiednich mechanizmów

⁵² Przy czym, co interesujące, Komisja Wenecka zdaje się przestrzegać tutaj przed zbyt daleko idącą niepołączalnością wynikającą z piastowania danych stanowisk politycznych w przeszłości. Por. CDL-AD(2022)050, § 33 (rekomendując Czarnogórze zmniejszenie okresu karencji przy kandydowaniu z 10 do 5 lat).

⁵³ Por. s. 13-14 i 18-19 Zbioru.

⁵⁴ Zwłaszcza w przypadku osób rozpoczynających swoją karierę sędziowską.

⁵⁵ Por. CDL-AD(2010)004, § 38 i DL-AD(2016)007, § 76.

konkurencji przy procedurach awansowych. Uznając pewne ryzyka dla indywidualnej niezależności sędziów, jakie mogą nieść ze sobą takie mechanizmy, Komisja podkreśla, iż nie powinny one jednak stać na przeszkodzie wprowadzeniu odpowiednich instrumentów ewaluacji⁵⁶; przy czym podkreśla się konieczność uprzedniego ustalenia jej jasnych kryteriów, obejmujących, jeśli to możliwe, także i wydajność pracy sędziowskiej i poszanowanie obowiązujących reguł etycznych. Komisja Wenecka podkreśla natomiast, iż niezależnie od przyjętych mechanizmów ewaluacyjnych, to sama władza sądownicza powinna odgrywać decydującą rolę nad ich zlecaniem i kontrolą ich wyników⁵⁷, a rola władzy wykonawczej i ustawodawczej powinna być w tym zakresie ograniczona. Wreszcie, ewaluacja ta nie powinna mieć zdaniem Komisji charakteru mechanicznego i wyłącznie ilościowego, lecz uwzględniać czynniki, takie jak złożoność spraw czy zasoby ludzkie i materialne w ramach danego sądu⁵⁸; ponadto, poza przypadkami naruszeń konkretnych norm i standardów, winna być ona rozdzielona od mechanizmów odpowiedzialności dyscyplinarnej, które powinny spełniać już inną funkcję.

2. Europejska Sieć Rad Sądownictwa

Związek pomiędzy pojęciami i mechanizmami gwarantującymi sędziowską niezależność i odpowiedzialność był również przedmiotem zainteresowania Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, która od rozpoczęcia nad nimi badań w 2013 r. opublikowała na ten temat szereg raportów, ankiet, a także szczegółowych wskaźników, mających na celu zaoferowanie praktycznych metod analizy obecnej sytuacji, zgodnie z właściwymi standardami międzynarodowymi i europejskimi⁵⁹. Już w pierwszym raporcie wydanym w ramach tego projektu podkreślono, iż „sądownictwo, które żąda niezależności, lecz odmawia bycia odpowiedzialnym, nie uzyska zaufania społeczeństwa, a w konsekwencji niezależności, na której mu zależy”⁶⁰. Podobnie więc jak i Komisja Wenecka, Europejska Sieć Rad Sądownictwa opowiada się za ścisłym powiązaniem tych pojęć i wartości. Zagadnienia i mechanizmy szczegółowe, które Europejska Sieć Rad Sądownictwa uznaje za odnoszące się do tematyki niezależności

⁵⁶ Por. CDL-AD(2014)007, § 11. Z drugiej strony, nie wydaje się, aby na obecnym etapie standardy europejskie nakazywały wprowadzenie takich indywidualnych mechanizmów; Komisja zauważa, iż niektóre państwa przewidują tylko generalne mechanizmy oceny i akceptuje ten wybór. Por. CDL-AD(2009)023, §§ 10-11.

⁵⁷ Por. s. 30-31 zbioru. Nie oznacza to oczywiście, że w samym procesie ewaluacji czy audytu mogą brać udział tylko sędziowie; wręcz przeciwnie, Komisja zaleca zbilansowany skład takich ciał, a także podkreśla zasadność udziału w nich osób spoza sądownictwa.

⁵⁸ W szczególności Komisja ostrzega tutaj przed ryzykiem negatywnego oceniania tych sędziów, którzy potrzebują więcej czasu na rozpatrzenie danej sprawy, a także, co istotne, tych sędziów, których wyroki są częściej uchylane bądź zmieniane w drodze odwoławczej (poza przypadkami skrajnymi); zdaniem Komisji taka praktyka zagraża sędziowskiej niezależności.

⁵⁹ <https://www.ency.eu/articles/71> (dostęp: 15.10.2025).

⁶⁰ Europejska Sieć Rad Sądownictwa, *Independence and Accountability of the Judiciary Report, 2013-2014*, s. 4.

i odpowiedzialności to również, podobnie jak w analizie Komisji Weneckiej, przede wszystkim procedury wyboru, awansowania, relegowania i dyscyplinowania sędziów.

Co ciekawe, obok elementów niezależności sędziowskiej, już pierwszy raport Europejskiej Sieci wyszczególnia szereg wskaźników, na które należy zwracać uwagę przy badaniach odpowiedzialności sędziowskiej (w sensie *accountability*). Są to kolejno, w odniesieniu do sądów, (i) obowiązujące w nich zasady przydziału spraw, (ii) mechanizmy skargowe w stosunku do sędziów; (iii) obowiązki informacyjno-sprawozdawcze względem pozostałych władz; (iv) relacje z prasą oraz (v) zewnętrzne mechanizmy kontroli nad sądownictwem. Jeśli chodzi o indywidualną odpowiedzialność sędziów, badania Europejskiej Sieci skupiają się na (vi) istnieniu i stosowaniu kodeksów etyki sędziowskiej; (vii) mechanizmach wyłączenia się z danych spraw; (viii) dopuszczalnych i niedopuszczalnych aktywnościach pozasądowych oraz (ix) przystępności postępowań sądowych⁶¹.

Najnowsze rezultaty badań prowadzonych przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa dostępne są w raporcie za lata 2023–2024, który objął prawie 20 tys. sędziów różnego szczebla z 30 państw Europy. Warto odnotować w tym miejscu pewne uwagi krytyczne i ostrzeżenia, które pojawiły się w sędziowskich kwestionariuszach, a dotyczą tematyki odpowiedzialnościowej. I tak, o ile sędziowie pozytywnie oceniają stopień własnej niezależności, zwłaszcza w porównaniu z badaniami prowadzonymi na przestrzeni ostatniej dekady, autorzy opracowania zwracają uwagę na nie zawsze pozytywną ocenę niezależności danych krajowych rad sądownictwa (np. Hiszpania, Bułgaria), niejasne procedury awansowe w przypadku kandydatów na sędziów sądów najwyższych, problem korupcji we wskazanych państwach, presję ze strony przełożonych dotyczącą – co ciekawe – nie treści decyzji, lecz odpowiedzialności menedżerskiej, problem zbyt niskich wynagrodzeń sędziowskich i warunków pracy, wreszcie rosnącą presję ze strony użytkowników mediów społecznościowych oraz, co szczególnie niepokojące, przypadki prób zastraszania, a nawet i agresji względem sędziów⁶². Wyżej wymienione konkluzje autorów raportu z pewnością przemawiają za dokładną analizą zebranych ankiet, a także refleksją nad wprowadzeniem lub zmianą danych mechanizmów odpowiedzialnościowych w celu zaadresowania pojawiających się w ankietach problemów strukturalnych.

⁶¹ Tamże, s. 5. Należy odnotować, iż katalog tych wskaźników i instrumentów w znacznej mierze pokrywa się z konkretnymi mechanizmami odpowiedzialności sędziowskiej opisanymi w pierwszej części pracy.

⁶² Europejska Sieć Rad Sądownictwa, *Independence and Accountability of the Judiciary Report, 2022–2023*, s. 9.

IV. Doświadczenia wybranych państw europejskich

Po przybliżeniu pojęcia, koncepcji i mechanizmów odpowiedzialności sędziowskiej w literaturze przedmiotu, a także przytoczeniu ich definicji i standardów w dokumentach europejskich organizacji międzynarodowych autor niniejszego opracowania podejmie próbę przedstawienia pewnych modeli i rozwiązań szczególnych, jakie występują w tym zakresie w porządkach prawnych wybranych państw europejskich. W szczególności w opracowaniu tym skupi się na modelach i rozwiązaniach włoskich, holenderskich i brytyjskich. Cechą która, mimo nieodzownych różnic, łączy te porządki prawne, jest to, iż we wszystkich tych państwach podjęto próbę pewnego rozluźnienia relacji, która łączyła w nich historycznie władzę sądowniczą i władzę wykonawczą. Próba ta podyktowana była celem zapewnienia tej pierwszej władzy większej dozy niezależności zarówno personalnej, jak i instytucjonalnej od piastunów władzy wykonawczej (a w szczególności, ministrów sprawiedliwości). Jednocześnie, w celu zapewnienia pożądanej kontroli nad trzecią władzą, państwa te zdecydowały się na utworzenie pewnych ciał mieszanych, tj. krajowych rad sądownictwa we Włoszech i Niderlandach, oraz komisji ds. Mianowań Sędziowskich w Zjednoczonym Królestwie⁶³, które odgrywać mają istotną rolę nie tylko w ochronie tejże niezależności, ale i realizacji zasady i ideału odpowiedzialności sędziowskiej. Jak zostanie wykazane w niniejszym rozdziale, mimo wspomnianych podobieństw, przyjęte w tych trzech państwach rozwiązania cechują się jednak szeregiem różnic, które odzwierciedlają nie tylko odmienne tradycje prawne tych państw, ale i odmienne wybory co do właściwego kształtu relacji i równowagi pomiędzy władzą sądowniczą a władzą polityczną. Co więcej, za każdym z tych modeli (oraz, szerzej, występujących w ich ramach praktyk politycznych i powiązań nieformalnych) stoją zarówno pewne szanse, jak i problemy, których zidentyfikowanie i omówienie będzie przedmiotem poniższej analizy.

⁶³ Ostatnimi laty na popularności zyskuje określanie tych ciał (a zwłaszcza krajowych rad sądownictwa) mianem czwartej gałęzi władzy. Por. D. Kosař, K. Šípulová, O. Kadlec, *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, „European Constitutional Law Review” 2024, nr 20(1), s. 82–119.

1. Włochy i *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM)

Jak podkreślał M. Cappelletti, ustanowienie silnej i umocowanej w konstytucji⁶⁴ najwyższej rady sądownictwa (i prokuratury⁶⁵) (zwanej dalej: CSM lub Radą) podyktowane było chęcią odejścia od modelu przewidującego ścisłą kontrolę egzekutywy i ministra sprawiedliwości nad polityką personalną w zakresie wyboru sędziów oraz całokształtem administracji sądowej⁶⁶. W tym celu Artykuł 105 konstytucji włoskiej powierzył Radzie wszelkie „sprawy zatrudnienia, przydziałów i przenoszenia, awansów i środków dyscyplinarnych w odniesieniu do sędziów i prokuratorów”⁶⁷, a Artykuł 106 wprowadził, z niewielkimi wyjątkami, konkursowy tryb wyboru sędziów przez CSM. Jeśli chodzi o skład Rady, Artykuł 104 stanowi, iż przewodniczy jej Prezydent Republiki Włoskiej, z urzędu w jej skład wchodzi Pierwszy Prezes i Prokurator Generalny Sądu Kasacyjnego⁶⁸, pozostali członkowie są wybierani w dwóch trzecich przez sędziów i prokuratorów różnych szczebli, a w jednej trzeciej przez parlament (Izba Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu) spośród profesorów zwyczajnych prawa oraz adwokatów o co najmniej piętnastoletnim stażu, na 4-letnie kadencje bez braku możliwości reelekcji.

Co istotne, tekst konstytucji nie określa ani liczby wybieralnych członków CSM, ani szczegółowych wymagań i proveniencji tzw. *membri togati*, mających stanowić ich dwie trzecie. O ile więc konstytucyjne zręby regulacji CSM przetrwały do czasów obecnych⁶⁹, o tyle szczegółowe regulacje ustawowe podlegały na przestrzeni ostatnich dekad wielu zmianom⁷⁰. I tak, po ostatniej reformie z 2022 r. (tzw. *lex Cartabia*; od nazwiska odpowiedzialnej za nią

⁶⁴ Por. Artykuły 101–110 Konstytucji Republiki Włoch z 1947 r. oraz uchwaloną ponad 10 lat później ustawę o ustroju i funkcjonowaniu CSM z 1958 r., która wcielała postanowienia konstytucyjne w życie.

⁶⁵ Fakt ten nie zawsze jest wiernie oddawany przez polskie tłumaczenia terminu *magistratura* jako wymiar sprawiedliwości – włoski termin *magistrati* obejmuje nie tylko sędziów (*giudici*), ale również prokuratorów (*pubblico ministero*). Jak podkreśla S. Benvenuti, <https://verfassungsblog.de/divide-and-rule/>, 8.03.2025, jedyną różnicę w tym zakresie przewiduje Artykuł 107 konstytucji, który stanowi, iż gwarancje statusu prokuratorów ustalane są w drodze przepisów rangi ustawowej, a nie konstytucyjnej. S. Benvenuti dodaje, iż zarówno jednolitość sądownictwa i prokuratury, jak i wzajemne przenikanie się w ich ramach karier jest – z jednej strony – mocno zakorzenionym historycznie, a z drugiej strony – intensywnie debatowanym zagadnieniem we włoskim prawie konstytucyjnym; w szczególności, w kontekście obecnie procedowanej reformy konstytucyjnej rządu G. Melloni, która ma na celu m.in. rozgraniczenie tychże karier, a także wprowadzenie losowego systemu wyboru członków-sędziów i prokuratorów oraz ograniczenie kompetencji CSM poprzez przeniesienie jej kompetencji w zakresie postępowań dyscyplinarnych na planowany w tym celu Sąd Dyscyplinarny (*Alta Corte Disciplinare*), wzorowany na rozwiązaniu francuskim.

⁶⁶ M. Cappelletti, „*Who Watches the Watchmen?*”..., s. 60 (zwracając uwagę na relatywnie wczesne na tle innych państw europejskich konstytucyjne zagwarantowanie przewagi członków sędziowskich nad nie-sędziowskimi w tym celu).

⁶⁷ W poprzednim systemie kompetencje te formalnie należały do króla, który działał na wniosek ministra sprawiedliwości. Por. również Artykuł 107 konstytucji włoskiej, który ustanawia zasadę nieusuwalności sędziów i doprecyzowuje wyłączną właściwość Rady w kwestiach zawieszenia, zwolnienia z pełnienia służby oraz mechanizmów odpowiedzialności *ex post* określonych przez D. Kosařa jako *judicial reassignments* i *relocations*.

⁶⁸ Tj. sądu najwyższej instancji.

⁶⁹ Aczkolwiek projekt reformy konstytucyjnej, omawiany w przyp. 3 powyżej, został we wrześniu 2025 r. przyjęty przez Izbę Deputowanych i jest na etapie prac w Senacie.

⁷⁰ Szerzej: F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna 2024.

minister sprawiedliwości, a wcześniej prezes włoskiego sądu konstytucyjnego, M. Cartabii), oprócz 3 członków *ex officio*, CMS liczy 20 członków-sędziów i prokuratorów oraz 10 członków wybranych przez parlament (*membri laici*), co oznacza wzrost ogólnej ich liczby w porównaniu do stanu poprzedniego. Przy czym jeśli chodzi o tę pierwszą grupę, to 2 członków-sędziów pochodzi z pionu kasacyjnego, 5 z prokuratury, a pozostałych 13 z sądów powszechnych; należy zwrócić więc uwagę na ustanowioną w ten sposób przewagę sędziów sądów pierwszej i drugiej instancji, a także na próbę dywersyfikacji terytorialnej i personalnej członków CSM w związku z częściowo większością, a częściowo proporcjonalną ordynacją wyborczą w ramach poszczególnych kolegiów sędziowskich wybierających *membri togati*⁷¹.

Wydawałoby się, iż uzależnienie procesu nominacji, wyboru i awansu sędziów, szerokie kompetencje CSM, a także jej mieszany model (aczkolwiek z zagwarantowaną przewagą komponentu sędziowskiego) powinien pozytywnie wpłynąć na działanie tego ciała, a także realizację mechanizmów sędziowskiej odpowiedzialności indywidualnej i instytucjonalnej, *ex ante* i *ex post*. Tym niemniej, we włoskim piśmiennictwie i publicystyce prawniczej⁷² pojawia się szereg uwag krytycznych, a nawet zarzutów względem tego ciała i sposobu wypełniania przezeń swoich funkcji. Dwa z nich, które wydają się dominujące w tych dyskusjach, to – ściśle powiązane ze sobą – wysoki stopień polityzacji (rozumianej tutaj jako przeciwieństwo merytokracji) zarówno procesu wyboru członków CSM, jak i wybieranych i następnie awansowanych przez nią sędziów; a także nadmierna, nieformalna rola stowarzyszeń sędziowskich w obu tych procesach.

S. Benvenuti tłumaczy oba te zjawiska początkowymi próbami przezwyjęcia konsekwencji hierarchicznego modelu włoskiego sądownictwa oraz – szerzej – włoskiej kultury prawnej; jego zdaniem, to właśnie te zjawiska odpowiadają za wzrost znaczenia stowarzyszeń sędziowskich (zwłaszcza w związku z dekompozycją dawnego systemu partyjnego i wzrostu polaryzacji politycznej). Początkowo, zdaniem S. Benvenutiego, konsocjonalizm ten pozwolił na osiągnięcie pełniejszej reprezentacji i dywersyfikację składu CSM, a co za tym idzie, sądownictwa; co więcej, zwiększył on też mechanizmy odpowiedzialności wewnętrznej sędziów w stosunku do innych sędziów danego szczebla⁷³. Na dłuższą metę i w połączeniu ze stopniowo słabnącą rolą egzekutywy w procesie nominacji sędziowskiej⁷⁴ doprowadził

⁷¹ Szerzej o tych dwóch procesach na przestrzeni lat, zob. S. Benvenuti, *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, „European Constitutional Law Review” 2018, nr 14(2), s. 380–382, gdzie omówiony jest proces stopniowego uniezależniania członków rady na poziomie personalnym od szczebla kasacyjnego. Początkowo sędziowie poszczególnego szczebla głosowali na swoich reprezentantów do CSM również na tym samym poziomie; dopiero w latach 70. umożliwiono im również prawo wpływu na wybór członków CSM wybranych z pionu kasacyjnego. Zmianom na przestrzeni lat ulegała również (obecnie mieszana) ordynacja wyborcza do CSM.

⁷² Szerzej o tych dwóch procesach na przestrzeni lat, zob. S. Benvenuti, *The Politics...*, s. 369–393.

⁷³ I tak, S. Benvenuti argumentuje, iż początkowy brak transparentności procedur przed CSM oraz oparcie systemu awansowego głównie o kryterium stażu, a nie wyszczególnione kryteria merytoryczne, ułatwił proces demokratyzacji włoskiego sądownictwa.

⁷⁴ Np. jak wskazuje S. Benvenuti, na skutek orzecznictwa włoskiego sądu konstytucyjnego od 1992 r., przepis nakazujący współdziałanie CSM i ministra sprawiedliwości w procesie wyboru prezesów sądów przestał być rozumiany jako prawo weta tego ostatniego; w konsekwencji rola CSM w tym mechanizmie

on natomiast jego zdaniem do zaburzenia równowagi władz i osyfikacji systemu – wzmocnione poprzez nabranie przez dane stowarzyszenia wyraźniejszej orientacji ideologicznej lub polityczno-terytorialnej (*correntismo*)⁷⁵, a także praktyką *lottizzazione*, polegającą na nieformalnym uzgadnianiu przez ich reprezentantów wspólnej strategii i podziału wpływów przy obsadzie wakatów sędziowskich. Przechodząc już do sytuacji współczesnej, zjawiska te tłumaczą zdaniem S. Benvenutoiego wzrastające napięcia między władzą polityczną a sądowniczą we Włoszech, a także wzajemne oskarżenia o nepotyzm i klientelizm, z jednej strony, i próby nieuzasadnionego ograniczenia samorządności sędziowskiej, z drugiej strony.

W konsekwencji, w opinii D. Cavallini, E. Ferrari i S.R. Vincetiego, od lat 70. ubiegłego wieku można mówić o procesie monopolizacji, a na pewno dominacji procesu wyboru członków CSM przez stowarzyszenia sędziowskie⁷⁶. Autorzy ci przedstawiają względem tych ostatnich bardzo podobny katalog obiekcji, choć równoważą go istotnym katalogiem ich zasług, takich jak chociażby: poprawa warunków pracy i uposażeń sędziów, demokratyzacja trzeciej władzy czy też stworzenie standardów szkolenia i podnoszenia kwalifikacji sędziów⁷⁷; do tej listy należy też również dodać toczące się prace nad kompleksowym oficjalnym opracowaniem dotyczącym standardów etyki sędziowskiej. Z drugiej strony autorzy ci są natomiast sceptycznie nastawieni do roli odgrywanej przez obecną CSM w przedmiocie ewaluacji sędziowskich, konkludując, iż w obecnym systemie „ponad 99% sędziów i prokuratorów otrzymuje ocenę pozytywną”⁷⁸; podobnie krytykują oni istniejący we Włoszech do dziś mechanizm „drzwi obrotowych” pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą i wykonawczą, który – ich zdaniem – jest ściśle związany z upolitycznieniem, jeśli nie upartyjnieniem⁷⁹, sędziowskich stowarzyszeń.

Aktualny debatowany projekt reformy konstytucyjnej CSM ma naturalnie zarówno szereg zwolenników, jak i przeciwników⁸⁰, podkreślających próby ingerencji ze strony władz politycznych w sądownictwo oraz częste oskarżenia o nepotyzm i klientelizm, mające na celu osłabienie zaufania społecznego do sądów i uzasadnienie daleko idących reform. Niezależnie

odpowiedzialności *ex post* uległa znacznemu zwiększeniu. Już wcześniej z kolei, bo w 1963 r., minister sprawiedliwości stracił swoje wyłączne uprawnienie do inicjowania procedur awansowych przed CSM. Tamże, s. 379 i cytowane tam orzecznictwo.

⁷⁵ Por. C. Guarnieri, *Origini, sviluppo e problemi delle 'correnti giudiziarie'*, [w:] A. Bevere (red.), *I magistrati e le correnti. Alla ricerca dell'indipendenza da se stessi*, Napoli 2008.

⁷⁶ D. Cavallini, E. Ferrari, S.R. Vinceti, *Judicial Associations Across Europe: Balancing the Narrative*, „Hague Journal of International Law” 2025 (w druku). Nawet po reformie z 2022 r. tylko 2 z 30 wybieralnych członków Rady nie należy do żadnego stowarzyszenia.

⁷⁷ Od 2012 r. działa w tym celu Wyższa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (*Scuola Superiore della Magistratura*).

⁷⁸ Tamże. Podobne uwagi przedstawione są w odniesieniu do wyboru na stanowiska funkcyjne – autorzy konkludują, iż przynależność stowarzyszeniowa częściej okazuje się tutaj ważniejsza niż kryteria merytoryczne.

⁷⁹ Oprócz regularnego określania ich madisonowskim mianem facji w pewnym fragmencie swojego opracowania autorzy mówią o nich jako o partiach sędziowskich. Tamże.

⁸⁰ W szczególności negatywne stanowisko wobec projektu reformy zajęła sama Rada większością 24 głosów. <https://www.open.online/2025/01/08/csm-vs-riforma-giustizia-governo-meloni-separazione-carriere-pm/> (dostęp: 15.10.2025).

od oceny konkretnych rozwiązań proponowanych przez rząd G. Melloni tocząca się w tej chwili we Włoszech debata publiczna potwierdza słuszność ostrzeżeń M. Cappelletiego w zakresie zagrożeń płynących z przyjęcia zbyt korporacyjnego modelu odpowiedzialności sądowniczej, nawet przy słusznym zamiarze zapewnienia mu niezależności i niezawisłości.

2. Królestwo Niderlandów i *New Public Management*

Podobnie jak we Włoszech jednym z celów przeprowadzonej w 2002 r. reformy ustroju sądownictwa w Holandii (obecnie Królestwie Niderlandów) było większe uniezależnienie tego ostatniego od władzy wykonawczej i ministerstwa sprawiedliwości, które do tej pory skupiało w sobie zarówno kompetencje dotyczące wyboru i awansu sędziów, jak i zarządzania (administrowania) sądownictwem. Nie był to jednak cel jedyny. Jak zauważają W. Voermans i P. Albers⁸¹, istota tych zmian polegała na zwiększeniu niezależności sądownictwa i sędziów przy jednoczesnym zwiększeniu odpowiedzialności ich samych (zwłaszcza jeśli chodzi o aspekt zarządczy czy menedżerski). W tym celu wprowadzono odpowiednie zmiany na szczeblu ustawowym (lecz nie, wzorem innych państw, konstytucyjnym), powołując m.in. instytucję Rady Sądownictwa (*Raad voor de rechtspraak*) niekoniecznie jako reprezentację środowiska sędziowskiego, lecz instytucję menedżerską mającą pośredniczyć pomiędzy sądami a władzą polityczną; oprócz tego wiele uprawnień ministerialnych zarządczych zostało przeniesione na same sądy i ich odpowiednie organy, zgodnie z dominującą w tychże latach ideą *new public management*⁸².

Zgodnie z Artykułem 91 prawa o ustroju sądów⁸³ do głównych kompetencji Rady należy planowanie budżetu sądownictwa⁸⁴ (i samej Rady) oraz nadzór nad jego wykonaniem przez sądy, nadzór administracyjny nad tymi sądami, a także czynności związane z rekrutacją, wyborem⁸⁵ i szkoleniem sędziów⁸⁶, które to zadania były wcześniej w gestii ministra sprawiedliwości⁸⁷. Oprócz tego przewidziana jest opiniodawcza funkcja i udział Rady w procesach

⁸¹ *Councils for the Judiciary in EU Countries*, Leiden–The Hague 2003.

⁸² Szerzej na ten temat: M. Visser, R.L.J. Schouteten, J. Dijkers, *Controlling the Courts. New Public Management and the Dutch Judiciary*, „Justice System Journal” 2019, nr 40(1), s. 39–53 (tłumacząc, iż cała idea *new public management* zasadzała się w dużej mierze na odniesieniu do organów i instytucji władzy państwowej zaadaptowanych z sektora prywatnego kategorii, takich jak efektywność, wydajność czy transparentność, a także na spłaszczeniu hierarchicznych struktur władzy).

⁸³ *Wet op de Rechterlijke organisatie* z 1827 r. wraz z późniejszymi zmianami.

⁸⁴ Jak podkreśla Rada w swoim opracowaniu, budżet ten ustalany jest w ścisłym powiązaniu z obłożeniem danego sądu sprawami. Por. *The Judiciary System in the Netherlands*, 2022, s. 17.

⁸⁵ Formalnie te pierwsze kompetencje należały i należą nadal do monarchy zgodnie z Artykułem 117 konstytucji; jednakże do 2002 r. decyzje te były podejmowane w praktyce przez ministra sprawiedliwości. Por. W. Voermans, P. Albers, *Councils...*, s. 67.

⁸⁶ W tym celu od 1960 r. funkcjonuje w Niderlandach *Studiecentrum Rechtspleging* (SSR), zajmujące się, pod nadzorem Rady oraz Prokuratury Generalnej, szkoleniem sędziów i prokuratorów.

⁸⁷ Przy czym V. Woermans, P. Albers podkreślają, iż nawet w tym okresie relację tę cechował dość kolegialny model podejmowania decyzji oraz nastawienie na kwestie efektywności i jakości wymiaru sprawiedliwości.

legislacyjnych związanych z sądownictwem – w szczególności, zadaniem Rady jest tutaj reprezentacja sędziowskich interesów oraz punktu widzenia trzeciej władzy przed parlamentem, a także przed ministerstwem sprawiedliwości. Co do kompozycji Rady, Artykuł 84 ustawy przewiduje, iż powinna liczyć 5 członków, w tym 3 członków sędziowskich i 2 członków niesędziowskich; ich kadencja trwa 6 lat, przy czym zachowują oni prawo bycia wybranym ponownie, ale już tylko na okres lat 3. Członkowie Rady są mianowani dekretem królewskim za rekomendacją ministra sprawiedliwości; przy czym nie mogą oni być członkami parlamentu ani rządu, a także szeregu innych wymienionych w ustawie organów władzy publicznej⁸⁸.

Obok zapewnienia efektywniejszych instrumentów odpowiedzialności menedżerskiej czy zarządczej w sądownictwie⁸⁹ z instytucjonalnej perspektywy jednym z celów jej utworzenia było zerwanie bezpośrednich związków pomiędzy władzą sądowniczą i wykonawczą, które nieuchronnie charakteryzowały poprzedni system administracji sądownictwem i jego finanse. Z drugiej strony, sama Rada jak najbardziej ma szereg obowiązków informacyjnych w stosunku do ministra sprawiedliwości, takich jak: przedstawianie projektu budżetu, rocznego planu aktywności dla samej Rady i sądów, a także rocznego sprawozdania z ich wykonania (Artykuły 97–104); w razie poważnych konfliktów i wątpliwości co do sposobu sprawowania przez Radę swoich kompetencji przepisy szczegółowe przewidują możliwość pewnej formy sprzeciwu ze strony ministra, uzasadnione potrzebą zapewnienia równowagi władz. W przeciwieństwie do rozwiązań włoskich sama Rada nie ma w stosunku do sędziów żadnych uprawnień dyscyplinarnych, jako że sama w sobie nie sprawuje ona wymiaru sprawiedliwości.

W wykonywaniu swoich obowiązków Rada wspomagana jest przez inne ciało doradcze, jakim jest rada delegatów, składająca się z osób wskazanych przez poszczególne sądy; ponadto, do obowiązków Rady należy utrzymywanie kontaktów z prezesami, a także radami zarządczymi sądów⁹⁰. Natomiast jeśli chodzi o proces wyboru i awansu sędziów, Rada jest tutaj wspomagana przez komitet nominacyjny, składający się z 6 sędziów i 6 członków niesędziowskich (w tym jednego prokuratora i jednego adwokata)⁹¹. Jak podkreśla Komisja Europejska, o ile z formalnego punktu widzenia nominacje sędziowskie mają podstawę prawną w dekretach królewskich kontrasygnowanych przez ministra sprawiedliwości, w praktyce ten ostatni do tej pory zawsze akceptował rekomendacje Rady. Dowodzić to ma wysokiego

⁸⁸ Szerzej o kompetencjach Rady, M.E. Kołodziejczak, *Wybrane zagadnienia wymiaru sprawiedliwości i statusu sędziów w Holandii (Królestwie Niderlandów)*, Warszawa 2022, s. 13–15.

⁸⁹ Por. F. Contini, R. Mohr, *Reconciling...*, s. 33 i 35; M de Visser et. al, *Controlling the Courts*, przyp. 20 powyżej.

⁹⁰ Należy zwrócić uwagę na daleko posunięte oddzielenie funkcji orzeczniczych i menedżerskich (w tym finansowo-budżetowych) w systemie niderlandzkim. Por. *The Judiciary System in the Netherlands*, s. 17.

⁹¹ Komisja Europejska, 2022 *Rule of Law Report, Country Chapter on the Rule of Law Situation in the Netherlands*, SWD(2022) 519, s. 3.

stopnia niezależności sędziowskiej, a także istnienia silnych nieformalnych mechanizmów równowagi i samoograniczania się poszczególnych władz w tym kraju.

Pomimo jednego z najwyższych w Europie wskaźników poziomu zaufania do sądów i sędziów⁹², oceny wydajności i efektywności sądownictwa, a także niskiego poziomu korupcji, pewne elementy niderlandzkiego modelu zarządzania nad sądownictwem wzbudziły zastrzeżenia Komisji Weneckiej. Paradoksalnie, uwagi te dotyczyły właśnie nieformalnego⁹³ i opartego na politycznym czy ponadpartyjnym konsensusie aspektu tego modelu. Uznając jego znaczenie i zalety w kontekście niderlandzkiej kultury prawnej, Komisja Wenecka „wytknęła” pewien brak transparentności, na którym zasadzają się niektóre mechanizmy nominacyjne w tym zakresie: w szczególności pewne obawy wzbudził tutaj (odrębny od tego przewidzianego dla pozostałych sędziów) proces desygnacji kandydatów do Sądu Najwyższego przez parlament⁹⁴, a także wspomniany wyżej proces przedstawiania królowi przez ministra sprawiedliwości kandydatów na członków w Radzie Sądownictwa. Co do tego ostatniego procesu, to mimo obowiązku konsultacji kandydatur zarówno z członkami samej Rady, jak i specjalnie powołanym w tym celu ciałem doradczym o mieszanym składzie⁹⁵, Komisja stanęła tutaj na stanowisku, iż europejskie standardy w przedmiocie składu krajowych rad sądownictwa „nie preferują” systemów opartych na znacznej roli egzekutywy w tym procesie⁹⁶. Uznając rozwiązania niderlandzkie zakorzenione w kulturze i praktyce prawnej tego kraju, a także przyznając, iż w trakcie wizyt roboczych większość rozmówców wskazała na brak niepożądanego ingerencji ze strony ministra w tym zakresie, Komisja Wenecka zaleciła rozważenie oparcia systemu nominacji do Rady na bardziej przejrzystych i umotywowanych (*reasoned*) kryteriach⁹⁷. Analogiczne wskazówki zawarto w odniesieniu do ciał kolegialnych (rad) przewidzianych na szczeblu poszczególnych sądów o uprawnieniach i zadaniach organizacyjnych i menedżerskich⁹⁸.

⁹² Tamże, s. 1.

⁹³ Jako ciekawostkę można tu przykładowo wskazać brak formalnej niepołączalności większości stanowisk sędziowskich i parlamentarnych w Niderlandach; przy czym co najmniej w ostatniej dekadzie nie odnotowano takich przypadków, wcześniej wiązały się one zaś z koniecznością urlopowania sędziego na czas pełnienia takiej funkcji na podstawie kodeksów etyki sędziowskiej i dobrych praktyk. Co interesujące, jakkolwiek nieprzychylna takiej połączalności stanowisk, Komisja Wenecka odnotowała, iż jest ona przynajmniej formalnie dopuszczona w niektórych państwach członkowskich Rady Europy, takich jak Norwegia czy Austria. Por. CDL-AD(2023)029, § 73–78.

⁹⁴ CDL-AD(2023)029, § 25, przy czym członków sprawozdawców Komisji nie do końca przekonały tutaj wyjaśnienia, iż w praktyce istotną rolę odgrywają w tym procesie konsultowani w nim sami członkowie Sądu Najwyższego, a także pozytywna opinia tychże sędziów o obowiązującej dotychczas procedurze i praktyce.

⁹⁵ Por. Artykuł 85 Konstytucji Królestwa Niderlandów.

⁹⁶ CDL-AD(2023)029, § 42.

⁹⁷ Tamże, § 44.

⁹⁸ W tym zakresie Artykuł 15 prawa o ustroju sądownictwa przewiduje istnienie na szczeblu poszczególnych sądów rad o charakterze administracyjnym, złożonych z 2 sędziów i co interesujące, jednego członka niebędącego sędzią. Podobnie jak w przypadku nominacji do Rady system ten spotkał się z krytyką części sędziów ze względu na zbyt dużą władzę dyskrecyjną ministra w tym zakresie, jednakże Komisja Wenecka z aprobatą odnotowała w tym zakresie wypracowanie nowego, nieformalnego mechanizmu konsultacyjnego pomiędzy egzekutywą, Radą Sądownictwa i przedstawicielami danych sądów.

Co dość interesujące, pewne uwagi krytyczne sformułowano wreszcie na kanwie samej idei *new public management*, która przyświecała analizowanym reformom. W tym kontekście Komisja Wenecka przytoczyła wystosowany w 2012 r. list autorstwa 7 sędziów sądów apelacyjnych, podpisany następnie przez ok. 700 holenderskich sędziów, w którym znalazło się następujące sformułowanie:

Jesteśmy głęboko zaniepokojeni organizacją sądownictwa, a także wewnętrzną niezależnością sędziów i jakością zarządzania personelem sędziowskim (*administration of judges*) [...]. W coraz większym stopniu sądy zarządzane są jak duże spółki, w których największe znaczenie odgrywają mierzalne rezultaty (*output figures*), Rada Sądownictwa działa jak rada nadzorcza spółki, a rady poszczególnych sądów jak jej oddziały regionalne⁹⁹.

Nie negując uprzedniego wyboru oparcia działania wymiaru sprawiedliwości na zasadach *new public management* (a także podkreślając wysoki stopień zaangażowania samych sędziów w procesy zarządcze), Komisja Wenecka zwróciła uwagę na fakt, iż decyzje budżetowe, finansowe i szerzej, administracyjno-organizacyjne nie powinny negatywnie wpływać na wewnętrzną niezależność sędziów oraz obowiązek rozpatrzenia i rozstrzygnięcia każdej sprawy zgodnie z jej specyfiką¹⁰⁰.

Co istotne, omawiany przez Komisję Wenecką akt sprzeciwu wobec pewnych aspektów wdrożenia *new public management* w niderlandzkim sądownictwie nie jest odosobniony; M. Visser, R.L.J. Schouteten i J. Dijkers wskazują na o wiele częstsze sygnały sędziowskiego niezadowolenia i żądań zmian w tym obszarze¹⁰¹. Przeprowadzone w tym zakresie badania wymagają więc szczególnej uwagi, zwłaszcza w przypadku próby zaimplementowania danych rozwiązań z tego nurtu w innych porządkach i kulturach prawnych.

3. Zjednoczone Królestwo i rola Komisji ds. Mianowań Sędziowskich

Jako ostatnie z omawianych w tym opracowaniu państw Wielka Brytania należy w przeciwieństwie do Włoch i Niderlandów do tradycji *common law*, co musi oczywiście mieć silne przełożenie na obecne w tym kręgu mechanizmy odpowiedzialności sędziowskiej i zarządzania sądownictwem. Najpoważniejsza z tych różnic dotyczy oczywiście diametralnie odmiennego modelu rekrutacji, przebiegu i zarządzania karierą sędziowską, który – w przeciwieństwie do omawianego dotychczas i dominującego w Europie modelu opartego

⁹⁹ Cytat za: CDL-AD(2023)029, § 46 (tłum. własne).

¹⁰⁰ Tamże, § 47; por. Również uwagi w § 48 o potrzebie zapewnienia szerszej reprezentacji sędziów różnych sądów i różnego szczebla w Radzie Sądownictwa. Spełnienie tego postulatu wymagałoby jednak pewnych zmian ustawowych w zakresie jej liczebności, które mogłyby też pociągnąć za sobą zmianę menedżersko-zarządczej istoty tej instytucji.

¹⁰¹ M. Visser et al., *Controlling the Courts...*, s. 40 i cytowana tam literatura; zob. również bliższe omówienie wprowadzanych w tym przedmiocie kryteriów oraz mechanizmów i instrumentów menedżerskiej odpowiedzialności sędziowskiej na przestrzeni ostatnich trzech dekad, s. 41-44.

o tzw. sędziów zawodowych (*career judiciary*) – określany jest najczęściej za N. Georgakopoulou jako *recognition judiciary*¹⁰². Podstawową różnicą pomiędzy tymi modelami jest to, iż zgodnie z nazwą, w tym drugim modelu kandydaci na stanowiska sędziowskie nie są rekrutowani na początku, lecz na dalszym etapie swojej kariery w innych zawodach prawniczych, właśnie, przynajmniej w założeniach, w oparciu o zakumulowany w jej trakcie prestiż, osiągnięcia czy zasługi; tym samym model ten powinien premiować doświadczenie zawodowe (i szerzej, życiowe), a także uwzględniać aspekty społeczno-polityczne i ideologiczne danego wyboru¹⁰³. W rezultacie *recognition judiciaries* charakteryzują się silniejszą obecnością prawników-praktyków w organach sądownictwa, a także większym znaczeniem i wpływem izb adwokackich, innych zrzeszeń prawniczych, wreszcie samych sądów zarówno w procesie edukacji zawodowej, jak i nieformalnych procesach wyłaniania kandydatów na przyszłych sędziów¹⁰⁴. Wiąże się z tym naturalnie zarówno pewne korzyści, jak i zagrożenia.

Tym, co natomiast łączy doświadczenia brytyjskie z omawianymi wcześniej przykładami włoskim i niderlandzkim, jest podjęta w ostatnich dwóch dekadach próba ograniczenia, a przynajmniej zrównoważenia wpływu władzy wykonawczej na procesy nominacji, wyboru i promocji sędziów, a także, co jeszcze istotniejsze, rozdzielenia władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej, skumulowanej wcześniej w postaci funkcji Lorda Kanclerza¹⁰⁵. W tym celu przyjęty w 2005 r. *Constitutional Reform Act* nie tylko pozbawił Lorda Kanclerza pozycji Przewodniczącego Izby Lordów, a także przeniósł kompetencje sądownicze tej ostatniej do nowo powstałego Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa, ale i wprowadził istotne *novum* w zakresie procedur selekcji sędziowskiej. Ustanowił on bowiem nowe ciało, Komisję ds. Mianowania Sędziów (*Judicial Appointments Commission*), która uzyskała istotne kompetencje w przedmiocie wyłaniania i przedstawiania kandydatów

¹⁰² Zob. zwłaszcza N. Georgakopoulos, *Discretion in the Career and Recognition Judiciary*, „The University of Chicago Law School Roundtable” 2000, nr 7(1), s. 205–225; por. również: D. Kosař, *Perils...*, s. 113–120 i omówione tam podstawowe różnice między tymi modelami.

¹⁰³ Wiąże się to oczywiście z odmiennym dla tradycji *common law* postrzeganiem roli sędziów w wykładni i stosowaniu prawa.

¹⁰⁴ Szerzej na temat tych mechanizmów nieformalnych, S. Turenne, *Informal Judicial Institutions – The Case of the English Judiciary*, „German Law Journal” 2024, nr 24(8), s. 1357–1372 (zwracając w szczególności uwagę na rolę i autorytet starszych stażem sędziów w nieformalnym rekomendowaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie).

¹⁰⁵ Wystarczy tylko wspomnieć, iż przed reformą z 2005 r. Lord Kanclerz łączył w sobie funkcję członka rządu odpowiedzialnego za sprawy sądownictwa, w tym nominacji sędziowskich; przewodniczącego wyższej izby brytyjskiego parlamentu, tj. Izby Lordów; wreszcie przewodniczącego odpowiednika dzisiejszego brytyjskiego Sądu Najwyższego, który tworzyło wtedy 12 zasiadających w tejże Izbie Lordów Prawa. Natomiast jeśli chodzi o nominacje sędziowskie, S. Turenne zwraca uwagę na nieformalny podział decyzyjny pomiędzy Lordem Kanclerzem i premierem, a także na praktykę nieformalnych i często poufnych konsultacji z wyższymi przedstawicielami organów sędziowskich, którzy obok innych sędziów, byli często w stanie rekomendować praktykujących w ich okręgach adwokatów. O ile *Constitutional Reform Act* wprowadził pewne zobiektywizowane kryteria i sformalizowane procedury w tym zakresie, S. Turenne argumentuje, iż problem *cloningu* dalej charakteryzuje brytyjskie środowisko sędziowskie: dla przykładu, wskazuje ona na dalszą, bardzo silną dominację w nim absolwentów Oxford i Cambridge, a także zaniżoną reprezentację kobiet. Tamże, s. 1362–1363.

na stanowiska sędziowskie na wszystkich szczeblach sądowych w Anglii i Walii¹⁰⁶, z wyjątkiem Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa. Zgodnie z postanowieniami *Constitutional Reform Act* proces nominacji nowych sędziów miał być oparty o kryteria merytoryczne; w tym celu na przestrzeni ostatnich dwóch dekad Komisja wypracowała „długi i wysoce sformalizowany proces obejmujący publiczne ogłaszanie naboru, testy wstępne, wywiady (rozmowy kwalifikacyjne), a nawet prezentacje”¹⁰⁷ przez danych kandydatów.

Co interesujące, mimo jego formalnie doradczej roli, w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż faktyczna pozycja Komisji szybko wyszła poza te ramy: o ile *Constitutional Reform Act* przyznaje Lordowi Kanclerzowi prawo do odrzucenia jej rekomendacji, tudzież żądania jej ponownego rozpatrzenia, pomiędzy 2006 a 2013 r. na ok. 3500 nominacji uprawnienie to zostało użyte tylko 5 razy¹⁰⁸. Zdaniem S. Turenne obecny model przewiduje „odpowiedni balans pomiędzy potrzebą zapobieżenia politycznej ingerencji w procesy nominacyjne sędziów a potrzebą zapewnienia nad nimi pewnego nadzoru politycznego”¹⁰⁹. Teza ta jest jednak od pewnego czasu kwestionowana przez zwolenników zwiększenia mechanizmów demokratycznej (wertykalnej) odpowiedzialności sędziów zarówno przed społeczeństwem, jak i władzą polityczną, poprzez zwiększenie roli egzekutywy w tym zakresie – na przykład poprzez wymóg przedstawiania list kandydatów, spośród których dokonywany byłby wybór na dane stanowisko sędziowskie¹¹⁰. W przeciwnym razie, argumentują autorzy piszący w tym nurcie, wpływ samych sędziów, a zwłaszcza sędziów wyższego stopnia i o dłuższym stażu, może być nadmierny, co w konsekwencji odbije się negatywnie zarówno na niezależności, jak i odpowiedzialności sędziowskiej¹¹¹.

¹⁰⁶ Jeśli chodzi o sądownictwo szkockie i północno-irlandzkie, są one regulowane w sposób odrębny, zgodnie z zasadą dewolucji.

¹⁰⁷ G. Gee, R. Hazell, K. Malleon, P. O'Brien, *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*, Cambridge 2015, s. 163, 170-179.

¹⁰⁸ Tamże, s. 163. Ponadto, wprowadzony w 2013 r. *Crime and Court Act* zwiększył uprawnienia prezesów sądów wyższego szczebla w procesie nominacyjnym.

¹⁰⁹ S. Turenne, *Informal Judicial Institution...*, s. 1369 (dodając, iż obok formalnego prawa weta, Lord Kanclerz może nieformalnie wpływać na Komisję poprzez wyznaczanie).

¹¹⁰ W ten sposób, R. Ekins, G. Gee, *Reforming the Lord Chancellor's Role in Senior Judicial Appointments*, London 2021, s. 21, 35 (cytując z aprobatą rozwiązania kanadyjskie w tym zakresie).

¹¹¹ Tamże, s. 25 (ostrzegając przed przerodzeniem się sędziów w Wielkiej Brytanii w „samoreplikującą się klikę”).

Literatura

- Benvenuti S., *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, „European Constitutional Law Review” 2018, nr 14(2), s. 369–393.
- Biondi F., *Il Consiglio Superiore della Magistratura: organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna 2024.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, nr 13(4), s. 447–468.
- Cappelletti M., „Who Watches the Watchmen?”. A Comparative Study on Judicial Responsibility, „The American Journal of Comparative Law” 1983, nr 31(1), s. 1–62.
- Cavallini D., Ferrari E., Vinceti S.R., *Judicial Associations Across Europe: Balancing the Narrative*, „Hague Journal of International Law” 2025 (w druku).
- Contini F., Mohr R., *Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems*, „Utrecht Law Review” 2007, nr 3(2), s. 26–43.
- Dworkin R., *Law's Empire*, Cambridge 1986.
- Dyzenhaus D., *Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law*, „Global Administrative Law” 2009, nr 3, s. 3–31.
- Ekins R., Gee G., *Reforming the Lord Chancellor's Role in Senior Judicial Appointments*, London 2021.
- Galli W.B., *Essentially Contested Concepts*, „Proceedings of the Aristotelian Society” 1955–1956, nr 56, s. 167–198.
- Gee G., Hazell R., Malleson K., O'Brien P., *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*, Cambridge 2015.
- Georgakopoulos N., *Discretion in the Career and Recognition Judiciary*, „The University of Chicago Law School Roundtable” 2000, nr 7(1), s. 205–225.
- Guarnieri C., *Origini, sviluppo e problemi delle 'correnti giudiziarie'*, [w:] A. Bevere (red.), *I magistrati e le correnti. Alla ricerca dell'indipendenza da se stessi*, Napoli 2008.
- Kołodziejczak M.E., *Wybrane zagadnienia wymiaru sprawiedliwości i statusu sędziów w Holandii (Królestwie Niderlandów)*, Warszawa 2022.
- Kosař D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge 2016.
- Kosař D., Šipulová K., Kadlec O., *The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions*, „European Constitutional Law Review” 2024, nr 20(1), s. 82–119.
- Limas Tomio R. de, Robl Filho I.N., *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*, „Revista De Sociologia E Política” 2013, nr 21(45), s. 29–46.
- Lindberg S.I., *Mapping Accountability. Core Concept and Subtypes*, „International Review of Administrative Sciences” 2013, nr 79(2), s. 202–226.
- Meyer E., Bustamante T., *Judicial Accountability*, [w:] R. Grote, F. Lachenmann, R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2020.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Oblicza i aporie rozliczalności władzy sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(56), s. 15–34.
- Młynarska-Sobaczewska A., Zalesny J., *Public Accountability and Constitutional Law*, Abingdon–Oxon 2025.
- Smith B., *Judges and Democratization. Judicial Independence in New Democracies*, London 2017.

Turenne S., *Informal Judicial Institutions - The Case of the English Judiciary*, „German Law Journal” 2024, nr 24(8), s. 1357-1372.

Visser M., Schouteten R.L.J., Dijkers J., *Controlling the Courts: New Public Management and the Dutch Judiciary*, „Justice System Journal” 2019, nr 40(1), s. 39-53.