

KRZYSZTOF PASIERBEK¹

Analiza porównawcza instytucji odpowiedzialnych za wybór sędziów we Francji, Niemczech i Polsce

Streszczenie

Autor przedstawia komparatystykę instytucji odpowiedzialnych za wybór, awanse i nominacje sędziów we Francji, Niemczech i Polsce. Na samym początku – we wprowadzeniu – przedstawiono genezę instytucji będących odpowiednikiem Krajowej Rady Sądownictwa, poczynając od podłoża filozoficznego idei niezależności sądów i niezawisłości sędziów, przechodząc na grunt regulacji międzynarodowych, na konstytucjach poszczególnych państw kończąc. W części właściwej dokonano podziału na 3 części: krótka charakterystyka władzy sądowniczej, skład instytucji odpowiadającej za wybór sędziów oraz sposób powoływania jej członków i kompetencje rady oraz sposób powoływania sędziów. Każde z tych zagadnień podzielono ze względu na wybrane kraje, dzięki czemu czytelnik uzyska jasny obraz tego, jak instytucje te działają w poszczególnych krajach. W ramach podsumowania przedstawione zostały wnioski, jak w wybranych krajach spełniona jest zasada niezależności sądownictwa oraz czy spełnienie tej zasady zależy tylko i wyłącznie od ram prawnych.

Słowa kluczowe: sądownictwo, KRS, wybór sędziów

¹ Krzysztof Pasierbek – student prawa w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; e-mail: krzysztof.pasierbek@outlook.com; ORCID: 0000-0002-7607-102X.

KRZYSZTOF PASIERBEK

A Comparative Analysis of Institutions Responsible for the Election of Judges in France, Germany and Poland

Abstract

The paper presents a comparative analysis of the institutions responsible for the election, promotions and nominations of judges in France, Germany and Poland. At the very beginning – in the introduction – the genesis of institutions which are equivalents of the National Council of the Judiciary was presented, starting from the philosophical basis for the idea of the independence of courts and judges, through international regulations to the constitutions of individual states. The main part was divided into 3 sections: a brief description of the judiciary, the composition of the institution responsible for the election of judges and the manner of appointing its members, and the competence of the council and the manner of appointing judges. Each of these issues was divided by the selected countries, thanks to which it will be possible to get a clear picture of how these institutions work in individual countries. As a summary, conclusions about how the principle of judiciary independence is met in selected countries, and whether meeting this principle depends exclusively on legal framework.

Keywords: judiciary, Council of the Judiciary, election of judges

Zagadnienia wprowadzające

Zasada demokratycznego państwa prawnego funkcjonuje w konstytucjach wielu współczesnych, demokratycznych krajów. Sam zwrot „państwo prawne” powstał już w XIX w. w niemieckiej doktrynie stworzony przez Roberta Von Mohla², jednak rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie państwa wywarł dopiero w 1949 roku, kiedy to uchwalono Ustawę Zasadniczą RFN z 1949 roku³.

Sformułowana została w art. 28⁴, który stanowi, że „Porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego, i socjalnego państwa prawnego [...]”. W polskiej Konstytucji zawarta jest ona w art. 2 „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.⁵ Zasadę tę w swoich Konstytucjach umieściły również takie kraje jak Hiszpania⁶ czy Słowacja⁷.

Demokratyczne państwo prawne znalazło swój wyraz także w regulacjach międzynarodowych, takich jak Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ (art. 2), gdzie wspomniane jest, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego [...]”. Na tej podstawie można wnioskować, iż kraje Unii Europejskiej, które *explicite* nie zapisały zasad demokratycznego państwa prawnego w swoich konstytucjach, zasadę tę popierają oraz realizują, jako że przystępując do Unii Europejskiej, kraje te przyjęły regulacje unijne do swojego porządku prawnego. Wartości zawarte w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej uznane zostały za na tyle istotne, że stworzono nawet swoiste zabezpieczenie ich przestrzegania zawarte w art. 7 wspomnianego traktatu.

Jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego uznanego w obecnych czasach za standard jest niezależność sądów⁹. Wynika to z współczesnego rozu-

² H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, Warszawa 2017, s. 153.

³ L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 76.

⁴ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁶ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.

⁷ Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.

⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2008/C 115/01.

⁹ D. Zawistowski, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” 2016, nr 2, s. 8.

mienia trójpodziału władzy (zasada trójpodziału została również zawarta w art. 10 Konstytucji RP) – już Monteskiusz w swoim traktacie *O duchu praw* zaznaczył, iż nie ma wolności przy braku niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Podział władzy jest formą ograniczania rządu, aby władza nie przerodziła się w totalitaryzm i autorytaryzm.

Zasada trójpodziału władzy nie eliminuje jednak powiązań występujących pomiędzy władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i wykonawczą. Powiązanie takie można odnaleźć chociażby w kompetencjach Ministra Sprawiedliwości w zakresie tworzenia i znoszenia sądów. Istotne tu jest jednak, aby powiązania z innymi władzami nie ingerowały w istotę niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁰.

W tym miejscu należałoby się zatem pochylić nad rozróżnieniem pojęć niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Poglądy doktryny w tej materii są różne, jednak jeden z nich¹¹ stanowi, że w aspekt niezależności sądów wchodzi zagadnienie niezależności funkcjonalnej (opartej na odrębności przedmiotu działalności) oraz niezależności organizacyjnej (polegającej na posiadaniu własnych struktur organizacyjnych), a niezawisłość sędziowska dotyczy statusu samego sędziego.

Należy tutaj również zaznaczyć, że łamanie niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów jest jedną z najczęstszych praktyk władz totalitarnych i autorytarnych skierowanych przeciwko prawom człowieka¹².

Niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowska zawarte również zostały w Konstytucji RP. Artykuł 173 Konstytucji RP stanowi, że sądy i trybunały są władzą niezależną od innych władz. W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego jest to zakaz ingerowania innych władz w podstawowe „jądro kompetencyjne” sądów, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.¹³ Z kolei art. 178 Konstytucji RP stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W tym artykule zatem ujęta jest zasada niezawisłości sędziowskiej. Konstytucja RP w tym miejscu nie podaje definicji niezawisłości, co nie przeszkodziło doktrynie i orzecznictwu na wypracowanie w miarę jednolitego stanowiska. Jedną z definicji stanowi, że niezawisłość sędziowska oznacza niedopuszczalność ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego w kierunku jakiegokolwiek rozstrzygnięcia sprawy¹⁴.

¹⁰ S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja, funkcje atrybuty*, w: *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 25.

¹¹ A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, w: *Pozycja ustrojowa sędziego...*, s. 88.

¹² *Ibidem*, s. 84.

¹³ *Konstytucja. Komentarz, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 968.

¹⁴ *Ibidem*, s. 1010.

Niezależność sądownictwa również znalazła wyraz w regulacjach międzynarodowych. Organizacje takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy czy też Unia Europejska wprost wyrażają, że niezawisły sąd jest standardem i nierozłącznym elementem państwa prawa. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁵ w art. 14 stanowi, że „[...] Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, *niezależny* i bezstronny sąd [...]”, Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁶ w art. 6 stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez *niezawisły* lub *bezstronny sąd* [...]”, a Karta Praw Podstawowych¹⁷ w art. 47 stanowi, że „[...] Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez *niezawisły* i *bezstronny sąd* [...]”. Niezależność sądownictwa została zatem uznana za jedną z najważniejszych wartości współczesnych państw prawnych, jako że tę wartość opierają najważniejsze organizacje międzynarodowe. Rzeczpospolita Polska związana jest wszystkimi wymienionymi w tym akapicie reżimami prawnymi.

Bazując na historii RP, podczas obrad Okrągłego Stołu uznano, że na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie może stać samodzielnie władza wykonawcza, lecz konieczne jest powołanie innej instytucji. Niewątpliwie ciekawe jest to, że w klasycznych koncepcjach trójpodziału władzy instytucja Krajowej Rady Sądownictwa nie była przewidziana. Potrzeba utworzenia takiej instytucji pojawiła się, gdy zmieniała się pozycja ustrojowa sądów i wymiaru sprawiedliwości. Tradycyjnie sądy miały wymierzać sprawiedliwość na podstawie prawa, z naciskiem na ustawy. Obecnie jednak dochodzi do swoistego rozszerzenia kompetencji sądów na rozstrzyganie również sporów na tle aksjologicznym oraz nadaniu obowiązku kontroli pozostałych władz. Z tego też względu powstał wymóg utworzenia instytucji, która będzie się specjalizowała w dbaniu o niezależność i niezawisłość.¹⁸

Wiele trudności sprawia realizacja zasady niezależności sądów. Spory dotyczą organów, które powinny być wyposażone w kompetencje do powoływania sędziów, dbania o niezależność sądownictwa oraz niezawisłość sędziów. Na podstawie wcześniej wspomnianych rozważań w tej materii uznano, że rozwiązaniem tego problemu będzie ustanowienie Rad Sądownictwa, które powinny pełnić takie

¹⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).

¹⁶ Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości sporządzana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 84).

¹⁷ Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.

¹⁸ P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, w: *Jubileuszowa monografia XX-lecia Krajowej Rady Sądownictwa*, red. P. Tuleja, Toruń–Warszawa 2010, s. 62, 65–66.

funkcje. Rekomendacja nr 12 (2010) *Judges: Independence, efficiency and responsibilities*¹⁹, stworzona przez Komitet Ministrów Rady Europy, powołując się na art. 6 Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, określa, że rady sądownictwa są organami niezależnymi, ustanowionymi przez prawo lub regulacje konstytucyjne, których celem jest ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, a tym samym promowanie efektywnego działania sądownictwa. Rekomendacja ta jasno określa sposób postrzegania rad sądownictwa przez instytucje międzynarodowe, takie jak Rada Europy.

Kolejny problem sprawia jednak sposób wyboru członków Krajowych Rad Sądownictwa oraz kwestia, jakie środowiska powinny reprezentować. Swoistą pomoc w rozwiązaniu tego problemu można odnaleźć również we wcześniej wspomnianej rekomendacji Rady Europy, która z kolei w art. 27 stanowi, że nie mniej niż połowa członków rad sądownictwa powinna być reprezentantami środowiska sędziowskiego wybranymi przez to środowisko, respektując zasadę pluralizmu. Oznacza to nie mniej, nie więcej, że w skład rady wchodzić powinni przedstawiciele wszystkich instancji sądów oraz wszystkich typów sądów funkcjonujących w danym kraju. Rekomendacja ta dopuszcza przy tym, aby w radach sądownictwa zasiadali również przedstawiciele innych środowisk i innych władz, jednak w liczbie nie większej niż połowa rady, uznając, że nie godzi to w ideę niezależności i odrębności władzy sądowniczej względem innych władz i organów. Rada Europy opracowała również inny dokument, zwany Europejską Kartą Sędziego.

Przechodząc już na grunt Konstytucji poszczególnych państw, Krajowe Rady Sądownictwa (bądź organy o kompetencjach przypisywanych takim radom) często znalazły swój wyraz w Ustawach Zasadniczych. W Konstytucji Republiki Francuskiej²⁰ art. 65 ustanawia Najwyższą Radę Sądownictwa, a w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 179 ustanawia Krajową Radę Sądownictwa jako organ powołany do wnioskowania do Prezydenta kandydatów na sędziów, straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji RP).

Pierwotnie, po obradach Okrągłego Stołu, Polska była pierwszym krajem postkomunistycznym, w którym powołano właśnie taką instytucję. W ślad za RP podążyły m.in. takie kraje jak Słowenia, Bułgaria czy Węgry²¹.

Należy w tym miejscu zauważyć, że nie wszystkie demokratyczne państwa prawne powołały instytucje Krajowej Rady Sądownictwa. Nawet Republika Federalna Niemiec, będąca często wzorem dla innych państw w kwestiach demokracji, a wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego będące wzorcem rozumienia

¹⁹ Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum <https://rm.coe.int/16807096c1>.

²⁰ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 roku.

²¹ P. Tuleja, op. cit., s. 61–62.

zasady demokratycznego państwa prawnego, takiej rady *explicite* nie utworzyła, powołując sędziów w odmienny sposób, o czym będzie mowa w dalszej części tego artykułu. Również nie zawsze Krajowe Rady Sądownictwa odpowiadają rekomendacjom zawartym w prawie międzynarodowym, takim jak wcześniej wspomniana rekomendacja nr 12 Rady Europy, która określa, iż w KRS co najmniej połowa składu powinna być sędziami – przykładowo we Francji w Najwyższej Radzie Sądownictwa (fr. *Conseil Supérieur de la Magistrature*) spośród 12 członków 5 jest reprezentantami środowiska sędziowskiego. Analiza szczegółowa zawarta będzie w dalszej części tej pracy, w której przedstawione zostaną instytucje służące do zgłaszania kandydatur i nominowania sędziów w Niemczech, Francji oraz Polsce. Opis instytucji będzie przedstawiony w następującej formule: krótka charakterystyka władzy sądowniczej, instytucji odpowiadającej za wybór członków oraz sposób jego wybierania, kompetencje takiej instytucji oraz podsumowanie.

Krótką charakterystyka władzy sądowniczej

1. Republika Federalna Niemiec

Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec²² w rozdziale IX pochyla się nad najważniejszymi rozstrzygnięciami dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości. Władzę sądowniczą, zwaną też często trzecią władzą, podzielono na Federalny Trybunał Konstytucyjny (zajmujący się m.in. rozstrzygnięciami co do kompetencji organów w przypadku konfliktów oraz badaniem zgodności prawa krajów związkowych oraz federalnego z Konstytucją), sądy federalne oraz sądy krajów związkowych. Jako że krajów związkowych w RFN jest 16, każdy z własnym rządem, konstytucją oraz własnym sądownictwem, w tym opracowaniu uwaga poświęcona będzie przede wszystkim sądownictwu federalnemu. I ono, bazując na art. 95 ust. 1 Konstytucji Niemiec, składa się z Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Federalnego, Federalnego Sądu Pracy, Federalnego Sądu Administracyjnego, Federalnego Trybunału Obrachunkowego oraz Federalnego Sądu Socjalnego. Konstytucja w art. 96 ust. 1 dopuszcza również utworzenie sądu federalnego ds. ochrony prawnej w zakresie działalności gospodarczej oraz wojskowe sądy karne – przedstawione zostało to jednak jako aspekt fakultatywny, co pozwala implikować, że te sądy nie stanowią podstawowego elementu władzy sądowniczej Republiki Federalnej Niemiec.

²² Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.

Jak widać, najwyższe sądy i trybunały zostały podzielone ze względu na materię spraw. Wynika z tego, że na niższych poziomach również występuje takie rozgraniczenie. Podziały uwzględniają: sądy powszechne i sądy szczególne²³. I tutaj podział kształtuje się podobnie jak przy podziale na poziomie federalnym. W zakresie sądownictwa powszechnego podział jest na sądy karne oraz na sądy cywilne. Z kolei w sądownictwie szczególnym podział jest na sądy administracyjne, sądy finansowe, sądy pracy i sądy ds. socjalnych.

Niewątpliwie ciekawym rozwiązaniem zawartym w sądownictwie niemieckim jest trójinstancyjność postępowania²⁴. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego, bowiem niektóre dziedziny sądownictwa posiadają tylko dwie instancje – i przykładem tego będzie sądownictwo finansowe (niem. *Finanzgerichtsbarkeit*), gdzie występuje tylko Sąd Finansowy, a funkcję drugiej instancji pełni Federalny Trybunał Obrachunkowy.

Powoływaniem sędziów zajmuje się właściwy dla danego zakresu minister federalny wraz z komisją do spraw powoływania sędziów (niem. *Richterwahlausschuss*) ustanowioną w art. 95²⁵.

2. Republika Francuska

Konstytucja Republiki Francuskiej²⁶ w rozdziałach VIII i IX dotyczy zagadnień związanych z wymiarem sprawiedliwości. Artykuł 64 stanowi, że Prezydent Republiki jest gwarantem niezawisłości sądownictwa. W tym samym artykule ustanowiona zostaje również Najwyższa Rada Sądownictwa (fr. *Conseil Supérieur de la Magistrature*), przy pomocy której to Prezydent wypełnia swój konstytucyjny obowiązek. W Konstytucji Francji w art. 65 bardzo silnie ustanowione zostały zasady dotyczące sposobu wyborów członków do tej instytucji, niezwykle szczegółowo opisując skład osobowy Rady, co zostanie jednak dokładniej przedstawione w dalszej części tego opracowania.

We Francji sądownictwo można podzielić na dwa piony: porządek sądowy (fr. *Ordre Judiciaire*) oraz porządek administracyjny (fr. *Ordre Administratif*). W ramach

²³ Strona internetowa prowadzona przez Komisję Europejską przedstawiająca krótki zarys struktury sądownictwa niemieckiego https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-de-restore-pl.do?member=1

²⁴ Strona niemieckiego Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/EN/Schaubild_Gerichtsaufbau_Englisch.pdf?__blob=publicationFile

²⁵ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.

²⁶ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.

porządku sądowego można wyszczególnić sądownictwo cywilne oraz karne²⁷, a w ramach nich funkcjonują sądy o jeszcze bardziej szczegółowej właściwości. Jak widać, podział sądownictwa w Republice Francuskiej jest niezwykle dokładny, z sądami rozpatrującymi dość wąski zakres spraw. W ramach porządku sądowego występują dwie instancje, po których można wnieść kasację do Sądu Najwyższego (fr. *Cour de cassation*), a w ramach porządku administracyjnego również występują dwie instancje, po których przysługuje odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (fr. *Conseil d'Etat*). Należy przy tym zaznaczyć, że w porządku administracyjnym nie zawsze występują dwie instancje – w sprawach takich jak np. żądanie unieważnienia dekretu Prezydenta orzeka on w pierwszej i ostatniej instancji. Konflikty kompetencyjne pomiędzy porządkiem administracyjnym i sądowym rozstrzyga Trybunał ds. Konfliktów (fr. *Tribunal des conflits*). W przypadku zdrady stanu dokonanej przez Prezydenta Republiki organem właściwym do sądenia jest Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości (ustanowiony w rozdziale IX Konstytucji, konkretnie art. 67 i 68).

3. Rzeczpospolita Polska

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁸ sądy i trybunały zostały omówione w ramach rozdziału VIII. Wyraźnie została zaznaczona odrębność władzy sądowniczej od innych władz, zarówno w art. 10 stanowiącym o trójpodziale władzy, jak i w art. 173. Artykuł 175 stanowi, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Widać tu ewidentny podział na sądy powszechne oraz sądy szczególne: administracyjne oraz wojskowe²⁹. Jest to tzw. katalog zamknięty, co oznacza, że Konstytucja RP nie dopuszcza tworzenia innych sądów szczególnych.

W Konstytucji zawarto również zasadę, że postępowanie sądowe powinno być co najmniej dwuinstancyjne (art. 176). Podział instancji w RP ukształtowany jest w następujący sposób: na najniższym szczeblu znajdują się sądy rejonowe, następnie występują sądy okręgowe, sądy apelacyjne, a na samym szczycie systemu występuje Sąd Najwyższy, do którego przysługuje kasacja od wyroków sądów niższych instancji. W kwestii podziału sądów administracyjnych występują wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny.

²⁷ Strona francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości <http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/>

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

²⁹ L. Garlicki, op. cit., s. 388.

Jeżeli chodzi o istotniejsze kompetencje, niezależność polskiego Sądu Najwyższego jest o tyle ważna, że instytucja ta rozpatruje ewentualne protesty wyborcze oraz orzeka o ważności przeprowadzonych wyborów.

Poza sądami w Konstytucji zawarto również Trybunały, które nie sprawują wymiaru sprawiedliwości w dosłownym tego słowa znaczeniu³⁰. Istnieją dwa Trybunały: Trybunał Konstytucyjny (zajmujący się m.in. stwierdzaniem konstytucyjności aktów normatywnych i rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych) oraz Trybunał Stanu (organ bardzo upolityczniony, rozpatrujący sprawy z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej).

Organem powołanym do ochrony niezawisłości sędziów i niezależności sądów, reprezentowania interesów władzy sądowniczej oraz pośredniczenia w podejmowaniu przez władzę wykonawczą oraz ustawodawczą najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa jest Krajowa Rada Sądownictwa³¹. Jest to organ konstytucyjny, o którym mowa w art. 179 oraz art. 186 Konstytucji. Widać tutaj ciekawą różnicę pomiędzy Francją a Polską – w tej pierwszej na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądownictwa stoi przedstawiciel władzy wykonawczej, Prezydent Francji. W Rzeczypospolitej osobny organ został ustanowiony do wypełniania tego obowiązku konstytucyjnego, chociaż Prezydent ma czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 u. 2).

Skład instytucji odpowiadającej za wybór sędziów oraz sposób powoływania jej członków

1. Republika Federalna Niemiec

Dokładne unormowania w sprawie procesu powoływania sędziów federalnych (z wyjątkiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) zawarte są w ustawie o wyborze sędziów – Richterwahlgesetz³². Jak wspomniano, sprawą powoływania sędziów federalnych w RFN zajmuje się właściwy dla danego zakresu minister federalny wraz z komisją ds. powoływania sędziów. Komisja ta składa się z 16 przedstawicieli krajów związkowych (będących ministrami właściwymi do danej materii) oraz z 16 członków wybieranych przez Bundestag. Członkowie wybrani przez Bundestag mogą – ale nie muszą – być członkami izby niższej federalnego parlamentu. Mogą nimi być również sędziowie, jednak nie jest to wymóg. Członkowie

³⁰ L. Garlicki, op. cit., s. 386.

³¹ Ibidem, s. 396.

³² Niemiecka Ustawa o wyborze sędziów – Richterwahlgesetz.

reprezentujący Bundestag są wybierani przy zachowaniu proporcjonalności sił w niemieckiej izbie niższej, stąd w instytucji tej znajduje się przedstawiciel każdego ugrupowania znajdującego się w izbie niższej.

Innym sposobem wyboru sędziów charakteryzuje się Federalny Trybunał Konstytucyjny. Przede wszystkim w jego skład wchodzi 16 sędziów, którzy podzieleni są na dwa senaty³³. Wybierani są oni na 12-letnie kadencje po połowie przez Bundestag i Bundesrat. Istotne jest, że podwyższone są wymogi głosów w przypadku wyboru sędziów – 8 z 12 członków Komisji w przypadku Bundestagu oraz 2/3 głosów w przypadku Bundesratu. Stanowi to swoiste zapewnienie pluralizmu przy wyborze, gdyż przy takim wymogu zazwyczaj opozycja też musi wyrazić zgodę na danego kandydata. Wymogiem jest również, aby co najmniej 3 członków w każdym Senacie wcześniej pełniło funkcję sędziego federalnego przez okres co najmniej 3 lat³⁴.

Rozwiązanie przyjęte w Niemczech w przypadku komisji ds. powoływania sędziów jest niezwykle ciekawe, ale budzące przy tym sporo wątpliwości. Komisja ds. powoływania sędziów składa się bowiem z niezwykle upolitycznionego składu, po połowie z polityków krajów związkowych i po połowie z polityków Bundestagu. Pozytywnym aspektem tego rozwiązania jest to, że często w krajach związkowych występują inne proporcje sił politycznych niż w Bundestagu, co gwarantuje w pewnym sensie pluralizm tej instytucji. Brak przymusowej obecności sędziów w komisji jednak jest sprzeczny m.in. ze wspomnianą rekomendacją Rady Europy³⁵ zaznaczającej, że w organach o kompetencjach do wybierania sędziów co najmniej połowa składu powinna reprezentować środowisko trzeciej władzy.

2. Republika Francuska

We Francji sytuacja jest bardziej ustabilizowana. Jak wspomniano, kwestie Najwyższej Rady Sądownictwa znalazły bardzo szczegółowe unormowania w samej Konstytucji Republiki Francuskiej³⁶. Artykuł 65 Konstytucji ustanawia skład Rady – jej przewodniczącym z urzędu jest Prezydent Republiki, a wiceprzewodniczącym Minister Sprawiedliwości. Ciekawym rozwiązaniem jest utworzenie dwóch sekcji, jednej odpowiedzialnej za wybór sędziów, a drugiej odpowiedzialnej za wybór prokuratorów. Szczególnie powoływanie prokuratorów przez Radę jest niewąt-

³³ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 206.

³⁴ M.L. Volcansek, *Appointing Judges the European Way*, "Fordham Urban Law Journal" 2007, No. 1, Vol. 34, s. 378.

³⁵ Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum <https://rm.coe.int/16807096c1>.

³⁶ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 roku.

pliwie odmiennym rozwiązaniem³⁷ (gdzie, dla przykładu, w Polsce od 2016 roku Minister Sprawiedliwości jest z urzędu Prokuratorem Generalnym). W sekcji odpowiedzialnej za powoływanie sędziów (bowiem to oni są głównym tematem tego opracowania), poza wcześniej wspomnianym Prezydentem i Ministrem Sprawiedliwości, członkami jest również 5 sędziów reprezentujących samorząd sędziowski, 1 prokurator, 1 radca stanu delegowany przez Radę Stanu oraz 3 członków niebędących ani reprezentantami parlamentu, ani środowiska sędziowskiego, wyznaczonych odpowiednio przez Prezydenta Republiki, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego (które to jest izbą niższą parlamentu) oraz przewodniczącego Senatu.

Sądem konstytucyjnym we Francji jest Rada Konstytucyjna. W jej skład wchodzi dziewięciu członków, na okres 9-letniej kadencji. Trzech z nich mianowanych jest przez Prezydenta Francji, trzech przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego oraz trzech przez przewodniczącego Senatu. Z mocy prawa w jej skład wchodzi również byli Prezydenci Republiki. Intrygującym rozwiązaniem jest to, że nie ma formalnego wymogu co do wykształcenia prawniczego członków Rady³⁸. Intrygującym, ale i budzącym pewne zastrzeżenia, bowiem jedną z kompetencji Rady jest orzekanie w sprawie prawidłowego przebiegu wyborów na Prezydenta Republiki, co przy braku wymogu wykształcenia prawniczego oraz przy upolitycznionym charakterze tej Rady jest rozwiązaniem problemowym³⁹.

Rozwiązania przyjęte we Francji w kwestii Najwyższej Rady Sądownictwa są już bliższe idei przedstawionej przez rekomendację Rady Europy (dalej jednak jej nie spełniają, ponieważ środowisko sędziowskie reprezentuje 5 z 12 członków). Widać tu też bardzo silnie postawiony akcent na ideę trójpodziału władzy, z naciskiem na niezależność sądownictwa. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest niewątpliwie fakt, że Francja dokonywała wielu zmian Konstytucji, testując na swoim ustroju różne rozwiązania. Również sekcja odnosząca się do prokuratorów jest unikatowym rozwiązaniem, lecz nie posiada już takich kompetencji, co sekcja dotycząca sędziów.

3. Rzeczpospolita Polska

Jak wspomniano wcześniej, w Polsce ustanowiono Krajową Radę Sądownictwa, która ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucja

³⁷ N. Garoupa, T. Ginsburg, *The comparative law and economics of judicial councils*, "Berkley Journal of International Law" 2009, nr 1, s. 73.

³⁸ Strona internetowa prowadzona przez Komisję Europejską przedstawiająca opis Rady Konstytucyjnej: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-pl.do?member=1.

³⁹ M. Volcansek, *op.cit.*, s. 380.

dokładnie określa skład osobowy Rady w art. 187⁴⁰. Rada składa się z: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (powoływanego przez Prezydenta RP na 6-letnią kadencję spośród kandydatów zgłoszonych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (wybór analogiczny do Pierwszego Prezesa SN), Ministra Sprawiedliwości, osoby powołanej przez Prezydenta RP, 4 członków wybranych przez Sejm spośród posłów, 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów oraz 15 członków wybranych spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. Krajowa Rada Sądownictwa składa się zatem z 25 członków, spośród których 15 to sędziowie – spełniony jest zatem postulat wystosowany przez Radę Europy.

Sytuacja w Polsce ostatnio uległa zmianie w związku z uchwaleniem nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴¹. Co prawda wymagania konstytucyjne *sensu stricto* zostały spełnione, jednak na chwilę obecną wątpliwości budzi⁴² sposób powoływania członków KRS będących sędziami. Z okresu przed zmianami w KRS skład 15 członków sędziowskich był wybierany z poszanowaniem zasady reprezentacji każdego typu sądu oraz każdej instancji (z wyjątkiem rejonu) występującej w Polsce⁴³. Zgromadzenie Ogólne sędziów poszczególnych członków wybierało swoją reprezentację. I zgodnie z tą zasadą sędziowie Sądu Najwyższego wybierali 2 członków KRS, sędziowie NSA wraz z przedstawicielami wojewódzkich sądów administracyjnych 2 członków, sędziowie sądów apelacyjnych 2 przedstawicieli do Rady, sędziowie sądów okręgowych 8 sędziów do Rady a sędziowie wojskowi 1 członka Rady. Swojej reprezentacji w tym systemie nie znaleźli sędziowie sądów rejonowych, co może wynikać z jeszcze niskiego doświadczenia sędziów tej instancji. Rozwiązanie takie gwarantowało, że członkowie części sędziowskiej w KRS rzeczywiście stanowili reprezentację środowiska sędziowskiego w tej instytucji.

Gdy 8 grudnia 2017 roku uchwalono nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, sytuacja uległa radykalnej zmianie. Zmieniono bowiem zasadę wyboru członków reprezentujących środowisko sędziowskie przez to środowisko na rzecz wyboru reprezentantów sędziów przez Sejm. W tym momencie członków-sędziów KRS wybiera Sejm członków na wspólną, 4-letnią kadencję większością 3/5 głosów, a jeżeli nie uda się uzyskać tej większości, dochodzi do ponownego głosowania, w którym wystarcza już większość bezwzględna.

⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁴¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3).

⁴² Na ten temat krytycznie wypowiadały się takie autorytety jak Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, członkowie dawnej Rady, stowarzyszenie sędziów polskich Iustitia, Themis i wiele innych.

⁴³ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2011 nr 126 poz. 714).

Kandydatów na sędziów-członków KRS może zgłaszać grupa 2 tysięcy obywateli polskich bądź grupy 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku (art. 11a⁴⁴). Spośród kandydatów wskazanych przez wcześniej wspomniane grupy każdy klub poselski wskazuje nie więcej niż 9 przedstawicieli do Rady. Następnie właściwa komisja sejmowa ustala listę 15 kandydatów, uwzględniając przy tym na liście co najmniej 1 kandydata wskazanego przez każdy klub poselski.

Jest to rozwiązanie co najmniej wątpliwe, bowiem nietrudno dojść do wniosku, że sędziowie wybierani przez Sejm, a nie sędziów, znacznie gorzej będą reprezentować środowisko w samej Radzie. W obecnej formule można wnioskować, że członkowie-sędziowie wybrani przez Sejm reprezentują kluby poselskie, a nie – tak jak powinni – środowisko sędziowskie. Pomysłodawcy tego rozwiązania powołują się na legitymizację wyboru – Sejm składa się z członków wybranych w sposób demokratyczny, gdy z drugiej strony sędziowie w żadnym stopniu demokratycznej legitymizacji nie posiadają, a powinni, jako że Rzeczpospolita jest państwem demokratycznym i w ten sposób powinni być wybierani przedstawiciele każdej z władz. Nietrudno jednak zauważyć ułomność takiego podejścia, co szerzej opisał m.in. J. Zajadło w swojej publikacji⁴⁵.

Sądem konstytucyjnym w Rzeczypospolitej jest Trybunał Konstytucyjny. Artykuł 194 Konstytucji RP⁴⁶ precyzyjnie określa, że w skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi 15 sędziów powołanych przez Sejm na 9-letnią kadencję. Wybór ten jest indywidualny, a to oznacza, że każdy sędzia powoływany jest na 9-letnią kadencję, nawet jeśli wszedł w miejsce sędziego, który odszedł z Trybunału przed upływem swojej kadencji⁴⁷. Kandydatów na sędziego TK przedstawia prezydium Sejmu bądź grupa co najmniej 50 posłów, a wyboru dokonuje tylko i wyłącznie Sejm przez głosowanie z wymogiem bezwzględnej większości głosów⁴⁸. Jak widać, proces wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest bardzo upolityczniony, co jednak nie odbiega od rozwiązań przyjętych w innych krajach. Ciekawe rozwiązanie postulował profesor Strzembosz⁴⁹, aby zadania TK były wykonywane przez osobną izbę Sądu Najwyższego, instytucji o zdecydowanie mniej politycznym charakterze. Postulat ten nie został jednak przyjęty.

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3).

⁴⁵ J. Zajadło, *Fałszywość hasła „Demokracja, a nie sędziokracja” – analiza filozoficzno-prawna*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 3(36), s. 5–12.

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁴⁷ L. Garlicki, op. cit., s. 414.

⁴⁸ Ibidem, s. 415.

⁴⁹ A. Strzembosz, S. Zakroczyński, *Między Prawem i Sprawiedliwością*, Warszawa 2017, s. 228–229.

Kompetencje Rady oraz procedura powoływania sędziów

1. Republika Federalna Niemiec

W Niemczech komisji ds. powoływania sędziów przewodniczy odpowiedni minister federalny. Tak jak wcześniej wspomniano, wybór ministra, który będzie przewodniczył komisji, zależy ściśle od typu sądu – i w Federalnym Sądzie Pracy będzie to minister pracy, a w Federalnym Sądzie Administracyjnym – minister spraw wewnętrznych. Istotne jest, że pomimo przewodniczenia komisji przez ministra federalnego, nie ma on prawa głosu w momencie powoływania sędziego.

Pierwszym etapem jest oczywiście wytypowanie odpowiedniego kandydata na sędziego. Kandydatów proponować mogą zarówno członkowie komisji, jak i odpowiedni minister federalny. Rolą komisji jest m.in. sprawdzenie, czy dany kandydat spełnia zarówno merytoryczne, jak i personalne warunki wymagane do otrzymania nominacji sędziowskiej. Pewien udział w procesie przypadł również Prezydium danego sądu federalnego, jednak Prezydium jedynie wydaje opinię nt. kandydata, która nie jest wiążąca. Następnie przeprowadza się odpowiednie głosowanie, w którym wymagana jest zwykła większość. Kandydat musi uzyskać akceptację odpowiedniego ministra federalnego – istotne w tym miejscu jest to, że minister dysponuje swoistym prawem weta⁵⁰. Powoduje to, że musi dojść do porozumienia między komisją ds. powoływania sędziów a odpowiednim ministrem. Zwieńczeniem procesu jest nominacja sędziego przez Prezydenta Republiki.

2. Republika Francuska

Tak jak wcześniej wspomniano, organem ustanowionym do typowania sędziów jest Najwyższa Rada Sądownictwa. Jest uprawniona do wydawania opinii, które są wiążące w sprawie powoływania sędziów z wyjątkiem sędziów Sądu Kasacyjnego, pierwszych prezesów sądów apelacyjnych oraz prezesów sądów wielkiej instancji⁵¹. W przypadku tych sędziów opinia NRS jest tylko wnioskiem niewiążącym, przy powoływaniu tych sędziów. NRS jest również Sądem Dyscyplinarnym dla sędziów, któremu przewodniczy wówczas Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego.

Na początku kandydat musi ukończyć szkolenie w szkole sądownictwa (fr. *École nationale de la magistrature*), po czym jego kandydatura rozpatrywana jest

⁵⁰ Wywiad z prof. Oliverem Dörr przeprowadzony przez prof. Fryderyka Zolla ukazany na łamach „Gazety Wyborczej”, *Jak zostaje się sędzią w Niemczech? Czy to porównanie jest uzasadnione?*, 21 lipca 2017.

⁵¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 260.

przez Najwyższą Radę Sądownictwa. Wymogiem jest, aby kandydat uzyskał pozytywną ocenę NRS – inne organy nie mogą powołać kandydata na stanowisko sędziego bez uzyskania uprzedniej zgody NRS. Istotnym jest, że NRS nie bierze udziału przy powołaniu sędziów administracyjnych⁵² (którzy powoływani są tylko w oparciu o egzaminy, bez opinii Rady). Sędziów niższych instancji nominuje Minister Sprawiedliwości.

W sytuacji awansów sędziowskich do wyższych instancji proces przeprowadzany jest przez komitet złożony z sędziów, który następnie obliguje Ministra Sprawiedliwości do wydania oceny na temat kandydata. Na samym końcu całego procesu Prezydent Republiki formalnie powołuje kandydatów na stanowisko sędziowskie.

3. Rzeczpospolita Polska

Organem powołanym do wybierania sędziów w Polsce jest Krajowa Rada Sądownictwa. Samo powołanie sędziów jest wyłączną prerogatywą Prezydenta RP ustanowioną w art. 144 u. 17⁵³. Kwestia ta wywołała wiele kontrowersji w doktrynie⁵⁴. Proces powoływania sędziów w Polsce prezentuje się w następujący sposób, a został on m.in. opisany w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁵.

Kandydatury w obecnym unormowaniu prawnym zgłaszają sami zainteresowani na konkretne stanowisko w sądzie, w którym pojawił się wakat. Jeżeli zostają spełnione wszystkie wymogi formalne, prezes Sądu, do którego wpłynęło zgłoszenie, wyznacza sędziego, który dokona oceny kandydata. Następnie kandydatura taka rozpatrywana jest przez Zgromadzenie Ogólne sądu, którego kandydatura dotyczy (z wyjątkiem sądów rejonowych, które Zgromadzenia nie posiadają – wtedy kandydaturę rozpatruje Zgromadzenie Ogólne Sądu Okręgowego). Przeprowadzane jest głosowanie, którego efektem jest wydanie opinii⁵⁶ – należy w tym miejscu zaznaczyć, że opinia ta jest niewiążąca; stanowi tylko swoistą podpowiedź dla organów rozpatrujących kandydaturę na późniejszych etapach. Następnie kandydatura przekazywana jest Krajowej Radzie Sądownictwa. Na początku powołuje ona zespół (spośród członków Rady) do oceny kandydata, który musi podjąć uchwałę bezwzględną większością głosów, po czym kandydatura rozpatrywana

⁵² M. Bobokhidze, *Ensuring judicial independence through appointment of judges by council for the judiciary: Georgia, France*, Budapeszt 2012, s. 32.

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁵⁴ M. Ziółkowski, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 u. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, Warszawa 2013.

⁵⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 nr 98 poz. 1070).

⁵⁶ L. Garlicki, op. cit., s. 400–401.

jest do rozpatrzenia i oceny przez Radę. KRS podejmuje w tym miejscu stosowną uchwałę całym składem. To Rada decyduje, które kandydatury należy przekazać do Prezydenta RP⁵⁷. Prezydent nie ma uprawnień samemu decydować, kto zostanie sędzią – musi on działać na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Istotny jednak jest fakt, że po otrzymaniu wniosku od KRS nie jest on obowiązany takiego kandydata powołać⁵⁸, co miało miejsce m.in. w 2016 roku.

Podsumowanie

Proces wyboru sędziów we Francji, Niemczech i Polsce znacząco się różni. Najlepiej wymogi rekomendacji Rady Europy spełnia system polski, bowiem ponad połowę składu Rady stanowią sędziowie. Problematiczne w tym miejscu jest to, że po niedawnych przekształceniach w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa wybór reprezentacji sędziowskiej uległ zmianie, powodując, że nie reprezentują oni już samorządu sędziowskiego w rozumieniu dosłownym – to nie sędziowie ich wybrali do reprezentacji, lecz Sejm. Patrząc na sprawę z tej perspektywy, można uznać, że jednak rekomendacja Rady Europy nie znalazła tu zastosowania, ponieważ *ratio legis* wymogu połowy Rady jako sędziów jest taki, aby przemawiali oni głosem sędziów. Na obecną chwilę można zaryzykować stwierdzenie (na bazie sposobu wyboru), że 15 sędziów przemawia bardziej głosem izby niższej parlamentu, co przy 25-osobowym składzie Rady odbiega już od standardów międzynarodowych.

Inaczej sytuacja prezentuje się we Francji. Co prawda tam w Radzie zasiada 5 sędziów (spośród 12 członków), jednak w bardziej adekwatny sposób reprezentują oni środowisko sędziowskie. Należy w tym miejscu dodać istotny czynnik, którego jednak nie sposób zmierzyć czy oszacować – mowa tutaj o kulturze prawnej i politycznej⁵⁹. Nawet jeżeli z czysto formalnej i proceduralnej strony można wnioskować, że legislatura i egzekutywa mają istotny wpływ na wybór sędziów, kultura prawna powoduje, że decyzje podejmowane są w poszanowaniu zasad niezawisłości sądów i niezależności sędziów, brakuje kierowania się przy tym prywatnym, politycznym interesem. Jest to cecha typowa dla tzw. starych demo-

⁵⁷ B. Pilitowski, M. Hoffman, B. Kociolowicz-Wiśniewska, *Skąd się biorą sędziowie?*, Raport fundacji Court Watch Polska.

⁵⁸ Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygnaturze akt I OSK 857/17, I OSK 858/17, w którym stwierdził, że prerogatywy prezydenckie nie podlegają kontroli administracyjnej.

⁵⁹ European Commission for Democracy through law, *Judicial Appointment*, Opinion no. 403/006, Wenecja 2007.

kracji. W demokracjach nowych powstał wymóg, aby silniej zagwarantować niezależność od strony proceduralnej, jako że kultura prawna nie zdążyła się w tych krajach jeszcze wytworzyć (a do takich krajów niewątpliwie zalicza się Polska).

W Niemczech przy powoływaniu sędziów federalnych w sporej mierze istotne znaczenie ma głos polityczny. Komisja ds. powoływania sędziów złożona jest tylko i wyłącznie z przedstawicieli legislatywy i egzekutywy, w połowie krajów związkowych, a w połowie federalnych. Również Minister Federalny nie został pozostawiony bez mocy decyzyjnej. Czynnikiem wyrównującym, aby w sądownictwie federalnym nie przeważały dane poglądy, jest zachowanie idei pluralizmu. Również – jak wspomniano wcześniej – kultura prawna odgrywa tutaj niebagatelną rolę.

Błędne jest przyjęcie założenia, że jeden system jest obiektywnie najlepszy i należałoby go zastosować wszędzie. Ogromną rolę odgrywają tu czynniki niemieierzalne, które zależą tylko i wyłącznie od pewnych założeń kulturowych przyjętych w danym kraju. Rzecz jasna są pewne rozwiązania, które powinny być przyjęte wszędzie, aby gwarantować niezawisłość i niezależność, jednak kopiowanie 1 do 1 rozwiązań przyjętych w innych krajach (czy też powoływanie się na takie rozwiązania) – co m.in. czyni obecna większość sejmowa w Rzeczypospolitej – jest błędem, bo przy tym pomija się wiele istotnych elementów, które nieraz odgrywają znacznie większą rolę, niż normy zawarte w Konstytucji i ustawach.

Bibliografia

- Bobokhidze M., *Ensuring judicial independence through appointment of judges by council for the judiciary: Georgia, France*, Budapeszt 2012.
- Dąbrowski S., *Władza sądownicza – definicja, funkcje atrybuty*, w: *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne*, Warszawa 2017.
- Konstytucja. Komentarz, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warsaw 2016.
- Łazarska A., *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, w: *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015.
- Garlicki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Garoupa N., Ginsburg T., *The comparative law and economics of judicial councils*, "Berkley Journal of International Law" 2009, nr 1.
- Pilitowski B., Hoffman M., Kociołowicz-Wiśniewska B., *Skąd się biorą sędziowie?*, Raport fundacji Court Watch Polska.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
- Strzembosz A., Zakroczyński S., *Między Prawem i Sprawiedliwością*, Warszawa 2017.
- Tuleja P., *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, w: *Jubileuszowa monografia XX-lecia Krajowej Rady Sądownictwa*, red. P. Tuleja, Toruń–Warszawa 2010.

- Volcansek M.L., *Appointing Judges the European Way*, "Fordham Urban Law Journal" 2007, No. 1, Vol. 34.
- Zajadło J., *Falszywość hasła „Demokracja, a nie sędziokracja” – analiza filozoficzno-prawna*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, No. 3(36), pp. 5–12.
- Zawistowski D., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” 2016, nr 2.
- Ziółkowski M., *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 u. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, Warszawa 2013.
- Zoll F., *Jak zostaje się sędzią w Niemczech? Czy to porównanie jest uzasadnione?*, „Gazeta Wyborcza”, 21 lipca 2017.