

PAULINA GLEJT-UZIEBŁO

ORCID: 0000-0001-6482-5253

Uniwersytet Gdański

PIOTR UZIEBŁO

ORCID: 0000-0003-2473-9240

Uniwersytet Gdański

RADA GŁÓWNA WŁADZY SĄDOWNICZEJ* W HISZPANII

Abstrakt: W niniejszym artykule autorzy koncentrują się na ukazaniu ukształtowania normatywnego Rady Głównej Władzy Sądowniczej jako specyficznego organu mającego na celu ochronę niezależności sądów i niezawisłości władzy sądowniczej. Analizując zasady kreacji tego organu, jego wewnętrzną organizację i kompetencje, starają się odpowiedzieć na pytanie, czy rozwiązania hiszpańskie mogą stanowić inspirację dla innych państw, które wskazane wartości chcą chronić w sposób należyty. Konkluzja nie jest jednak pozytywna, gdyż bardzo wąska regulacja konstytucyjna, a tym samym pozostawienie ustawodawcy, w warunkach hiszpańskich silnie upolitycznionego, daleko idącej swobody w ukształtowaniu Rady Głównej powoduje podstawowe słabości związane z funkcjonowaniem swobodnego „rządu” sędziów.

Słowa kluczowe: Rada Główna Władzy Sądowniczej, Hiszpania, władza sądownicza, niezależność sądownictwa

WSTĘP

Rada Główna Władzy Sądowniczej stanowi specyficzny organ władzy sądowniczej w Hiszpanii. Wynika to z faktu, że co prawda została utworzona jako swoisty organ kierowniczy dla trzeciej władzy, czego wyrazem jest użyte w tekście Konstytucji z 1978 roku sformułowanie *el órgano de gobierno*, jednakże jego sposób kreacji w dużej mierze ukazuje jego silne związki z legislatywą. Może to wywoływać niejasności co do niezależności tego podmiotu, kreowanego przecież przez organ polityczny¹. Ponadto zasiadanie w jego składzie prawników niebę-

* W tekście używamy polskiej wersji nazwy hiszpańskiej — Consejo General del Poder Judicial — za tekstem Konstytucji Hiszpanii w przekładzie T. Mołdawy — *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011.

¹ R. Verde, *El Poder Judicial en las constituciones de Portugal y España*, „Anuario de la Facultad de Derecho” 21, 2003, s. 626.

dających sędziami pozwala na powstanie wątpliwości co do charakteru tego podmiotu. W niniejszym opracowaniu postaramy się wskazać zalety i wady przyjętych w Hiszpanii rozwiązań, a także zastanowić się, czy rozwiązanie hiszpańskie sprawdzają się w praktyce ustrojowej, mogąc być wzorem rozwiązań przyjmowanych w innych krajach².

1. GENEZA I POZYCJA USTROJOWA

Utworzenie Rady było pokłosiem rządów autorytarnych w Hiszpanii z czasów dyktatury gen. Francisca Franco. Demokratyzacja systemu ustrojowego, zwieńczona przyjęciem Konstytucji w 1978 roku, doprowadziła do wprowadzenia w tym państwie parlamentarno-gabinetowego systemu rządów opartego na trójpodziale władzy. Konsekwencją tego była więc konieczność stworzenia — niezależnej od innych władz, w szczególności od ministra sprawiedliwości — władzy sądowniczej. Dlatego też powołanie Rady Głównej Władzy Sądowniczej miało stanowić gwarancję niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, a jej konstytucyjna ranga zapewniać równorzędną pozycję wobec innych naczelných organów państwowych.

W doktrynie hiszpańskiej podkreśla się, że inspiracją rozwiązań przyjętych w tym kraju było ukształtowanie normatywne włoskiej Najwyższej Rady Sądownictwa (Consiglio Superiore della Magistratura), dokonane w Konstytucji z 1948 roku³. W mniejszym stopniu nawiązywano także do regulacji z Konstytucji IV Republiki Francuskiej⁴. Co prawda wcześniej w hiszpańskim porządku prawnym pojawiały się podobne organy, jednak nie miały one nigdy rangi konstytucyjnej, a ich kompetencje były o wiele bardziej ograniczone, nie zastępując w zakresie nadzoru organizacyjnego nad sądami i sędziami ministra sprawiedliwości. W doktrynie hiszpańskiej wskazuje się tu przede wszystkim: Najwyższą Radę Centralną (Junta Central o Suprema), utworzoną na mocy dekretu z dnia 6 grudnia 1849 roku⁵; Radę Organizacyjną Władzy Sądowniczej, ustanowioną dekretem królewskim z dnia 20 października 1923 roku; oraz Radę Sądowniczą (Consejo Judicial), powołaną dekretem królewskim z dnia 18 maja 1917 roku (uchylonym dekretem królewskim z 18 lipca tego samego roku). Warto jednak zauważyć, że ten ostatni organ został

² Dokonując nowelizacji ustawy o KRS w latach 2017–2018, polski rząd podkreślał, że wzoruje się właśnie na regulacjach hiszpańskich; zob. <https://oko.press/warchol-ustawe-o-krs-wzorujemy-hispanii-sedzia-hiszpańskiej-rady-sadownictwa-wcale-ze/> (dostęp: 22.09.2018).

³ L.M. Díez-Picazo, *El poder judicial, (Breves reflexiones sobre veinticinco años de experiencia)*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2004, nr 71, s. 42.

⁴ L. López Guerra, *El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas de reforma*, Madrid 2003, s. 7.

⁵ W literaturze wskazuje się też, że podobną funkcję miał pełnić Trybunał Najwyższy, zgodnie z postanowieniami dekretu Salmeróna; zob. J. Pérez Alonso, *La independencia del Poder Judicial en la historia constitucional española*, „Historia Constitucional” 2018, nr 19, s. 65.

przywrócony dekretem królewskim z dnia 21 czerwca 1926 roku i przetrwał pięć lat, zostając zlikwidowany dekretem z dnia 19 maja 1931 roku⁶. Podkreślić też trzeba, że już w okresie dyktatury gen. Franco istniała Rada Sądownicza powołana ustawą z dnia 20 grudnia 1952 roku, zastąpiona właśnie przez Radę Główną Władzy Sądowniczej⁷. Można więc uznać, że w założeniu ustrojodawcy Rada Główna miała stać się podmiotem gwarantującym niezawisłość sędziów w zakresie orzecznictwym, ograniczając wpływy egzekutywy, które były w Hiszpanii historycznie zakorzenione, a czemu nie zapobiegały wskazane tu podmioty⁸.

Już samo usytuowanie Rady Głównej w systematyce Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że jest ona organem należącym do trzeciej władzy, jako że przepis jej dotyczący został umieszczony w tytule VI „O władzy sądowniczej”. Regulacja tego organu w ustawie zasadniczej jest jednak niezwykle lakoniczna — ogranicza się jedynie do dwóch ustępów art. 122. Przepis zawarty w ust. 2 tego artykułu wskazuje, że Rada Główna Władzy Sądowniczej jest organem zwierzchnim sędziów zawodowych tworzących jednolitą korporację. Wyraźnie został wskazany zakres regulacji ustawy organicznej, która ma rozwinąć postanowienia konstytucyjne jej dotyczące. Powinna ona określić status prawny tego organu, a także kwestie dotyczące niepołączalności członkostwa w Radzie Głównej z innymi stanowiskami. Warto podkreślić, że Konstytucja nie określiła tu żadnych wytycznych dla ustawodawcy, co oznacza, że dysponuje on daleko idącą swobodą w rozwinięciu kwestii dotyczących kwestii wewnątrzorganizacyjnych Rady oraz statusu jej członków⁹. Ponadto w tej samej ustawie organicznej powinny zostać doprecyzowane jej funkcje. Ustawa zasadnicza poprzestaje na przykładowym ich wskazaniu, stwierdzając, że powinny one dotyczyć „powoływania, awansów, nadzoru i odpowiedzialności dyscyplinarnej” sędziów.

Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika też, że Rada Główna, będąc organem korporacji sędziowskiej, nie ma żadnych uprawnień w sferze orzecznictwej. Zwierzchnictwo nad sędziami ogranicza się bowiem jedynie do spraw zawodowych i w pewnej mierze organizacyjnych, natomiast z całą pewnością nie spraw orzecznictwych, gdyż w tym zakresie najwyższa władza należy do Trybunału Najwyższego, w którego powołaniu Rada Główna odgrywa wiodącą rolę. Niemniej jednak, co już zostało wspomniane, właśnie dzięki swoim uprawnieniom organizacyjno-administracyjnym pozwala sędziom zachować pełną swobodę w zakresie rozstrzygania spraw przynależnych sądom, co jest istotnym elementem urzeczy-

⁶ J. Medina Guijarro, J.A. Pajares Giménez, *La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su «propia jurisdicción» en la historia y en la Constitución Española*, „Revista Española de Control Externo” 2005, nr 21, s. 46.

⁷ *Ibidem*.

⁸ L. López Guerra, *op. cit.*, s. 7.

⁹ R.P. Ron Latas, J.F. Rosada Arochena, *El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional*, „Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña” 20, 2016, s. 208–209.

wistniającym znaczenie trzeciej władzy, choć jednocześnie powoduje trudności w określeniu charakteru tego organu¹⁰.

2. SKŁAD I ORGANIZACJA

Konstytucja Hiszpanii w bardzo ogólnej mierze odnosi się do sposobu wyboru członków Rady Głównej, chociaż art. 122 ust. 3 zawiera daleko idące wskazówki dla ustawodawcy. Przede wszystkim przepis ten determinuje wewnętrzne ukształtowania składu Rady Głównej. Zgodnie z jego treścią liczy ona 21 członków, w tym 20 pochodzących z wyborów. Z mocy prawa bowiem przewodniczącym Rady Głównej jest prezes Trybunału Najwyższego. Tym samym każdorazowa zmiana tego prezesa powoduje zmianę na stanowisku przewodniczącego Rady. Jednocześnie — co też trzeba podkreślić — jego kadencja odbiega od kadencji członków Rady Głównej. Pozostałych 20 członków jest natomiast powoływanych przez króla na okres pięciu lat. Ten ostatni nie ma jednak żadnej swobody w sferze powoływania członków Rady Głównej, lecz jest jedynie swoistym notariuszem konstytucji, legitymując wybór dokonany przez uprawnione podmioty. Z 20 członków Rady 12 wybieranych jest spośród sędziów wszystkich sądów hiszpańskich. Zasady, na jakich odbywają się te wybory, nie zostały ustalone w ustawie zasadniczej. Ustrojodawca zdecydował bowiem, że zostaną one określone w ustawie organicznej o władzy sądowniczej, co daje ustawodawcy znaczną swobodę w ukształtowaniu tychże zasad (a także procedury wyłonienia sędziów zasiadających w Radzie Głównej). Pozostałych ośmiu członków ma być powołanych przez Kortezy Generalne (czterech przez Kongres Deputowanych i czterech przez Senat) spośród adwokatów i innych prawników o uznanej kompetencji i ponad piętnastoletniej praktyce w swoim zawodzie. Aby ograniczyć ryzyko traktowania wyboru członków Rady jako swoistego podziału „politycznych łupów”, wprowadzony został konstytucyjny wymóg dokonania wyboru owych członków większością trzech piątych wszystkich członków danej izby parlamentu. Ów kształt procedury przesądza, że Rada Główna nie jest klasycznym organem korporacji zawodowej, lecz uczestniczą w niej również inne osoby, które muszą jednak mieć wykształcenie prawnicze.

Szczegółowe zasady wyłaniania składu osobowego Rady Głównej określają akty podkonstytucyjne o ustawowym charakterze. W kwestii wyboru sędziów czyni to ustawa organiczna o władzy sądowniczej, która zresztą była w tym miejscu już istotnie modyfikowana. Warto jednak zauważyć, że pierwszy sposób wyboru Rady normowała ustawa jej poświęcona z 1980 roku¹¹. Wskazana regulacja

¹⁰ M. Terol Becerra, *Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial*, „Revista de Derecho Político” 2003–2004, nr 58–59, s. 645.

¹¹ Zob. ustawa o Radzie Generalnej Władzy Sądowniczej (Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, BOE-A-1980-720).

przewidywała dwa sposoby zgłaszania sędziów na członków Rady. Sposób pierwszy polegał na zgłaszaniu kandydatów przez sędziów. Warunkiem koniecznym, który musieli spełnić, było pozostawanie w stanie czynnym, a także uzyskanie 10% poparcia sędziów, w tym co najmniej 5% sędziów każdej kategorii¹². Druga możliwość przewidywała zgłaszanie kandydatów przez stowarzyszenia sędziowskie¹³. Kandydatów pod względem formalnym oceniała komisja wyborcza, która w ramach odrębnej procedury była wyłaniana przez Trybunał Najwyższy. Od jej decyzji przysługiwał właściwy środek zaskarżenia do Trybunału Najwyższego. Wyborów poszczególnych kandydatów — w jednym okręgu wyborczym¹⁴ — również dokonywali sędziowie w głosowaniu osobistym, bezpośrednim i tajnym, odbywającym się na trzy miesiące przed zakończeniem kadencji Rady¹⁵. Co istotne, regulacja przewidywała dywersyfikację składu, aby w jak najpełniejszy sposób odzwierciedlała reprezentację środowiska sędziowskiego ze wszystkich szczebli. Dlatego też trzech sędziów sprawowało funkcję sędziego Trybunału Najwyższego, sześciu było starszymi sędziami (*magistrados*), a trzech młodszymi sędziami (*jueces*)¹⁶. Pierwotna regulacja przewidywała więc, że wszystkie etapy wyłaniania członków-sędziów były dokonywane wyłącznie przez środowisko sędziowskie. W konsekwencji ta regulacja zapewniała właściwie całkowitą separację Rady od władzy wykonawczej i legislacyjnej, a tym samym była wyrazem klasycznego trójpodziału władzy w demokratycznym państwie. Natomiast członków Rady niebędących sędziami wybierały izby parlamentu — czterech członków na wniosek Kongresu Deputowanych i czterech na wniosek Senatu. Wybór był dokonywany większością 3/5 składu każdej z izb (art. 7 LOJGPJ).

Zgodnie z art. 11 analizowanej ustawy ustąpienie członka z zajmowanego stanowiska przed upływem okresu kadencji, na jaką został powołany, skutkowało koniecznością ustanowienia zastępstwa. Jeśli sytuacja dotyczyła członka wybranego przez jedną z izb, to prezes Rady informował o tym izby, aby te mogły wybrać nowego członka. Natomiast gdy chodziło o członka sędziowskiego, w jego miejsce wstępował uprzednio wybrany zastępca. Jeśli zaś nie można było w ten sposób wybrać następcy, wówczas przeprowadzało się wybory uzupełniające. Co istotne, mandat wchodzących zastępujących trwał do czasu zakończenia pierwotnego okresu mandatu członka zastępowanego.

Zmiany dotyczące sposobu kreacji członków Rady wprowadzone ustawą z 1 lipca 1985 roku¹⁷ polegały nie tyle na zminimalizowaniu, ile wręcz na odsu-

¹² Por. K. Gajda-Roszczyńska, *Naczelna Rada Sądownicza w Hiszpanii a projekty zmian Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Iustitia” 2016, nr 4, s. 201.

¹³ Zob. art. 14 ust. 4 LOCGPJ.

¹⁴ F.M. García Costa, *Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial*, „Anales de Derecho” 2008, nr 26, s. 431.

¹⁵ Dopuszczalne było głosowanie korespondencyjne (art. 13 LOCGPJ).

¹⁶ Art. 8 LOJGPJ.

¹⁷ Ley Organica 6/1985, de 1 de julio, de Poder Judicial, BOE-A-1985-12666.

nięciu środowisk sędziowskich od wpływu na kreowanie Rady, a w konsekwencji na dużej zależności Rady od parlamentarnych partii politycznych¹⁸. Na czele Rady Głównej dalej stał z mocy prawa prezes Trybunału Najwyższego. Liczba członków plenum się nie zmieniła, zachowano też podział na członków wykonujących zawód sędziego oraz tych, którzy są prawnikami, ale reprezentują inną profesję. Wprowadzono jednak *stricte* parlamentarny sposób wyborów do Rady. Zgodnie z art. 109 ustawy organicznej 6/1985 członkowie Rady powoływani byli bowiem przez Kongres Deputowanych i Senat. Warto podkreślić, że zgłaszanie kandydatów na sędziów pierwotnie było zastrzeżone wyłącznie dla grup parlamentarnych¹⁹. Przepis art. 110 wspomnianego aktu normatywnego wskazywał, że każda izba parlamentarna wybiera większością 3/5 składu po czterech kandydatów spośród prawników niebędących sędziami, ale (tak jak było to uregulowane we wcześniejszym porządku prawnym) osoby te musiały wykazać się wysokimi kwalifikacjami oraz piętnastoletnim doświadczeniem w wykonywanym zawodzie. Ponadto, zgodnie z art. 110 ust. 2, większością 3/5 składu izby wybierały po sześciu kandydatów spośród sędziów młodszych i sędziów starszych wszystkich szczebli sądowych, przy czym gdyby większa liczba sędziów uzyskała wymaganą większość, mandaty uzyskują ci, którzy otrzymali najwięcej głosów²⁰. Tak wybranych członków mianował król dekretem, a następnie zatwierdzał ich minister sprawiedliwości²¹.

Najnowszy sposób wyboru sędziów i pozostałych prawników do Rady Głównej został określony w 2013 roku²². W dalszym ciągu obowiązuje zasada, że wszyscy członkowie Rady, poza jej przewodniczącym, wybierani są w równej liczbie przez Kongres Deputowanych oraz Senat. Podstawowa zmiana w trybie wyboru dotyczyła zgłaszania kandydatur na członków Rady. Obecnie zgłaszają się oni sami, jednak takie zgłoszenie powinno zostać poparte przez co najmniej 25 sędziów pozostających w stanie czynnym²³ lub też uznane prawnie stowarzyszenie sędziowskie. Warto podkreślić, że sędziowie, którzy nie pozostają w stanie czynnym, mogą zgłosić swoje kandydatury w puli przewidzianej dla adwokatów i innych uznanych prawników. Z możliwości kandydowania wyłączeni są natomiast dotychczasowi

¹⁸ F.M. García Costa, *op. cit.*, s. 443.

¹⁹ Od 2001 roku kandydatów na członków Rady będących sędziami zgłaszały stowarzyszenia sędziowskie, w liczbie nie większej niż 36 — Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados por la que se modifica el artículo 205, BOE-A-2001-12620; Reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 184, BOE-A-2001-12537.

²⁰ W razie równej liczby głosów przeprowadza się dodatkowe głosowaniu z udziałem tych kandydatów, którzy osiągnęli tożsamy wynik (art. 204 ust. 3 regulaminu Izby Deputowanych; art. 186 ust. 4 regulaminu Senatu).

²¹ Art. 113 LOPJ.

²² Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, BOE-A-2013-7061.

²³ Każdy sędzia może poprzeć maksymalnie 12 kandydatów na członków Rady.

członkowie Rady Głównej. Nie zmieniły się zaś zasady przeprowadzania wyborów prawników niebędących sędziami.

Status prawny członków Rady wyróżnia się pewną specyfiką. Zasadniczo mandat w tym organie nie ma charakteru zawodowego, gdyż osoby takie wykonują swoje zadania związane z orzekaniem, względnie — w wypadku prawników niebędących sędziami — prowadzą swoją działalność zawodową. Wyjątek dotyczy członków wchodzących w skład komisji stałej, gdyż ich mandat ma charakter zawodowy i z tego powodu przysługuje im wynagrodzenie²⁴. Członkowie Rady nie mogą jedynie sprawować jakichkolwiek funkcji organizacyjnych związanych z władzą sądowniczą. Ponadto niepołączalność wyklucza też obejmowanie innych stanowisk publicznych, w tym takich, które pochodzą z wyboru. Dodać trzeba, że w czasie członkostwa w Radzie sędziowie oraz pozostali prawnicy nie mogą korzystać z awansów zawodowych, co ma wykluczać osobiste korzyści wynikające z zasiadania w tym organie²⁵. W związku z mandatem w Radzie obejmuje ich obowiązek składania oświadczeń majątkowych oraz dotyczących zarządzania aktywami. Naruszenie tych obowiązków i ograniczeń może skutkować odwołaniem z członkostwa w Radzie, co następuje większością 3/5 członków Rady Głównej. Mandat ma charakter wolny, co wynika z rozwiązania ustawowego nakazującego mandatu imperatywnego²⁶. Wiąże się z nim immunitet tożsamy z immunitetem sędziów Trybunału Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego.

Organem kierowniczym Rady Głównej jest jej przewodniczący. Do jego uprawnień należy reprezentowanie Rady w stosunkach zewnętrznych, zwoływanie, ustalanie porządku i przewodniczenie jej obradom oraz komisji stałej, rozstrzyganie spraw na takich posiedzeniach w przypadku równości głosów, proponowanie spraw do rozpatrzenia przez Radę lub komisję stałą, podpisywanie rozstrzygnięcia Rady i komisji stałej, kierowanie aparatem administracyjnym Rady, w tym mianowanie dyrektora Biura Rady i dyrektora Biura Prasowego, a także proponowanie Radzie kandydatów na wiceprezesa Trybunału Najwyższego i sekretarza generalnego Rady. Może też proponować powołanie grup roboczych Rady. Wreszcie ma on też szczególne uprawnienie, jakim jest wskazywanie sędziów, którzy będą mieli rozpatrywać wnioski służb specjalnych o przeszukanie mieszkania oraz naruszenie tajemnicy korespondencji.

Posiedzenia plenarne Rady dzielą się na zwyczajne i nadzwyczajne. Te pierwsze zwoływane są przez przewodniczącego przynajmniej raz w miesiącu. Natomiast posiedzenia nadzwyczajne zwołuje przewodniczący z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej pięciu członków Rady. Konieczność zwołania takiego posie-

²⁴ Pozostali członkowie Rady otrzymują jedynie diety z tytułu udziału w posiedzeniach plenarnych Rady Głównej lub jej komisji (art. 584 bis ust. 2 LOPJ).

²⁵ M. Gerpe Landín, *La composición del Consejo General del Poder Judicial*, „Revista del Centro de Estudios Constitucionales” 1991, nr 9, s. 173.

²⁶ Dotyczy to też zakazu zależności członków Rady od podmiotu wybierającego; zob. *ibidem*, s. 172.

dzenia powstaje, gdy niezbędne staje się dochowanie terminu realizacji kompetencji przypisanych Radzie jako całości. Aby Rada Główna mogła skutecznie obradować i przyjmować rozstrzygnięcia, niezbędna jest obecność przewodniczącego i co najmniej 10 członków²⁷. Wyjątkiem jest dokonanie wyboru prezesa Trybunału Najwyższego, gdyż wtedy wymagana jest obecność co najmniej 12 członków.

Szczególnym organem Rady jest jej komisja stała składająca się z przewodniczącego i siedmiu członków, wybieranych na okres roku²⁸. Odpowiedzialna jest za realizowanie uprawnień Rady innych niż te, które zostały zastrzeżone dla: przewodniczącego, posiedzenia plenarnego czy pozostałych komisji. W efekcie takie domniemanie kompetencji może prowadzić do faktycznej koncentracji władzy w rękach tego organu, tym bardziej że ważność jego rozstrzygnięć nie wymaga kworum²⁹. Ponadto komisja ta czuwa nad zapewnieniem prawidłowych prac Rady oraz realizacją jej rozstrzygnięć. Poza komisją stałą w Radzie działają też komisje dyscyplinarna, spraw gospodarczych oraz równości. Podstawowym zadaniem pierwszej z nich jest rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych związanych z popełnieniem przestępstw przez sędziów oraz stosowanie sankcji z tego tytułu. Od rozstrzygnięcia komisji osoba ukarana ma prawo wniesienia w ciągu jednego miesiąca odwołania do Rady Głównej, która rozpatrzy je na posiedzeniu plenarnym. Komisja spraw gospodarczych zajmuje się przede wszystkim nadzorem nad sprawami finansowymi i gospodarczymi powierzonymi przez Radę, a także przygotowuje projekt rocznego budżetu Rady. Komisja równości też składa się z trzech członków, powołanych corocznie na podstawie kryterium równości płci³⁰, zajmuje się zaś głównie analizą przestrzegania równości pomiędzy kobietami i mężczyznami w realizowaniu zadań i kompetencji przez Radę Główną. Obsługa administracyjna Rady Głównej prowadzona jest natomiast przez podległych jej urzędników, których zwierzchnikiem jest sekretarz generalny.

3. UPRAWNIENIA I KOMPETENCJE

Rada ma kompetencję do zarządzania administracją wymiaru sprawiedliwości oraz zabezpieczenia niezależności sądów i trybunałów podczas wykonywania swojej funkcji orzeczniczej z szacunkiem dla pozostałych władz państwo-

²⁷ Rozstrzygnięcia zapadają natomiast — co do zasady — zwykłą większością głosów.

²⁸ Wśród nich winno zasiadać czterech członków Rady będących sędziami i trzech członków Rady wybranych spośród pozostałych prawników.

²⁹ R.M. Fernández Riveira, *¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial*, „UNED. Revista de Derecho Político” 2014, nr 91, s. 166, 169.

³⁰ Jeśli którykolwiek członek komisji nie może realizować swoich obowiązków, jego zastępcę wyznacza komisja stała. W miarę możliwości ma być to osoba tej samej płci co zastępowany.

wych³¹. Wskazaną kompetencję wykonuje, kompleksowo realizując dziewięć obszarów zadań uregulowanych w poszczególnych ustawach organicznych.

Pierwszy obszar dotyczy zagadnień przedstawiania kandydatur lub udziału w powoływaniu (lub odwoływaniu) konkretnych osób na poszczególne stanowiska, co szczegółowo zostało uregulowane w rozporządzeniu z dnia 25 lutego 2010 roku³². Zgodnie z nim Rada ma kompetencję do przedstawienia propozycji kandydata na prezesa Trybunału Najwyższego (tym samym prezesa Rady). Ponadto powołuje sędziów Trybunału Najwyższego oraz prezesów poszczególnych sądów i izb, co formalizowane jest dekretem królewskim, zatwierdzonym przez ministra sprawiedliwości, a także wiceprezesa Trybunału Najwyższego, sekretarza generalnego, zastępcę sekretarza generalnego rady, przewodniczącego komisji dyscyplinarnej i inspektora głównego Trybunału. Występując jako organ samorządu sędziowskiego, Rada ma kompetencję do mianowania sędziów, którzy zgodnie z obowiązującym prawem ukończyli właściwe szkolenie w Szkole Sądownictwa, oraz do mianowania ich formalnie na mocy dekretu królewskiego zatwierdzonego przez ministra sprawiedliwości³³.

Drugi obszar kompetencji dotyczy sprawowanej przez Radę kontroli nad sądami i trybunałami, zwanej też funkcją inspekcyjną³⁴. Kompetencja ta jest realizowana dzięki właściwym środkom, między innymi wizytacji i podejmowania odpowiednich czynności w sądach i trybunałach podległych Radzie, także w ramach prac komisji stałej. Realizując tę funkcję, Rada przyjmuje i analizuje skargi od obywateli w przedmiocie działania sądów i trybunałów.

Trzecim obszarem kompetencji Rady jest odpowiedzialność za stosowanie zasad dyscyplinarnych regulujących naruszenie obowiązków zawodowych sędziego, odnoszących się zarówno do ich praktyki zawodowej, jak i ich relacji z obywatelami i pracownikami administracji wymiaru sprawiedliwości. Sprawowanie funkcji sędziego wiąże się z dziesięcioma podstawowymi cechami. Są to: niezależność, bezstronność, podległość prawu, uczciwość i honorowość, sprawowanie swojej funkcji w duchu służby i właściwe traktowanie współpracowników i obywateli, szacunek dla wszystkich stron zaangażowanych w proces, poddanie się wymaganiom procesowym, wydanie orzeczenia w rozsądnym terminie, w zależności od indywidualnego przypadku, uzasadnianie orzeczeń sądowych oraz obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej. Naruszenie wskazanych zasad jest podstawą do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Właściwym podmiotem prowadzą-

³¹ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Funciones--/> (dostęp: 25.09.2018).

³² Reglamento 1/2010, de 25 de febrero de 2010, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales.

³³ W literaturze podkreśla się znaczącą dyskrecjonalność takich rozstrzygnięć Rady — L. López Guerra, *Modelos de Gobierno de los Jueces*, „Parlamento y Constitución” 1997, nr 1, s. 29.

³⁴ E. Álvarez Conde, *El ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial y las comunidades autónomas*, „Revista del Centro de Estudios Constitucionales” 1993, nr 16, s. 18–19.

cym postępowanie dyscyplinarne jest komisja dyscyplinarna³⁵. Od jej stanowiska przysługuje odwołanie do organu wewnętrznego właściwego sądu³⁶.

Dosyć szeroko zostały określone kompetencje legislacyjne Rady, obejmując zarówno regulacje dotyczące wewnętrznego funkcjonowania Rady, jak i całego sądownictwa w Hiszpanii. Po pierwsze, uczestniczy ona w procesie ustawodawczym dotyczącym ustaw regulujących władzę sądowniczą³⁷. Po drugie, na podstawie upoważnienia ustawowego wzorowanego na rozwiązaniach niemieckich³⁸, uchwała akty normatywne przedmiotowo dotyczące spraw organizacyjno-personalnych³⁹. Co istotne, projekty rozporządzeń dotyczące funkcji sędziego są przekazywane do konsultacji z zawodowymi stowarzyszeniami sędziów oraz zawodowych korporacji lub stowarzyszeń o innym charakterze, które mają prawnie uznaną reprezentację interesów sędziowskich oraz które mogą mieć na nie wpływ.

Do innych obszarów kompetencji Rady należą sprawy dotyczące szkolenia sędziów, publikacji orzecznictwa, poprawy jakości działania wymiaru sprawiedliwości oraz współpraca międzynarodowa, zharmonizowana z hiszpańską i europejską polityką zagraniczną⁴⁰.

4. PRAKTYKA USTROJOWA

Patrząc na praktykę funkcjonowania Rady Głównej Władzy Sądowniczej w Hiszpanii, można stwierdzić, że jest to organ cieszący się wielkim autorytetem, który skutecznie realizuje powierzone mu funkcje. Co więcej, w praktyce ustrojowej nie zdarzają się sytuacje, w których rozstrzygnięcia Rady są ignorowane czy niewykonywane. Przede wszystkim dotyczy to pełnego respektowania przez monarchę decyzji Rady Głównej wskazującej kandydatów na sędziów, gdyż tacy kandydaci w każdym przypadku byli powoływani przez króla na wskazane stanowiska⁴¹.

³⁵ Funkcję zbliżoną do prokuratora w tym postępowaniu pełni rzecznik postępowania dyscyplinarnego, działający od 2013 roku; zob. R.M. Fernández Riveira, *op. cit.*, s. 172.

³⁶ La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio Artículos 603 y 604 de la LOPJ.

³⁷ Wiąże się to też z udziałem przedstawicieli Rady w pracach parlamentarnych; R.M. Fernández Riveira, *op. cit.*, s. 152.

³⁸ J.M. Porras Ramírez, *Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial (A propósito de la nueva regulación introducida por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial)*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1995, nr 87, s. 250.

³⁹ Zob. art. 560 1.16^a oraz 560.2. LOPJ.

⁴⁰ G. Rosado Iglesias, *La constitucionalización del Gobierno Judicial cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendi, entes*, „Revista de derecho político” 2018, nr 101, s. 382.

⁴¹ K. Gajda-Roszczyńska, *op. cit.*, s. 199–200.

Nie oznacza to jednak, że w doktrynie hiszpańskiej nie widzi się wad związanych z praktyką działania Rady Głównej. Przede wszystkim krytyce poddawany jest system wyłaniania jej członków. Podkreśla się, że powołanie ich przez izby Korteżów większością 3/5 danej izby nie spowodowało poszukiwania konsensusu między ugrupowaniami parlamentarnymi, lecz doprowadziło do swoistego podziału łupów polegającego na podziale miejsc w Radzie między stowarzyszenia sędziowskie powiązane z poszczególnymi ugrupowaniami w sposób odpowiadający reprezentacji wspierających je sił politycznych w parlamencie. Nie zmieniło tego także powierzenie środowiskom sędziowskim monopolu w zgłaszaniu kandydatów do Rady⁴². Nadal widoczne są bowiem podziały polityczne wewnątrz Rady, co w szczególności przejawia się w jej głosowaniach⁴³.

Drugim problemem związanym z bieżącym funkcjonowaniem Rady Głównej staje się realizowanie znacznej części jej uprawnień przez przewodniczącego oraz komisję stałą. W ocenie doktryny powoduje to znaczne osłabienie pozycji tego organu, w szczególności w stosunkach z władzą wykonawczą, a przede wszystkim w istotny sposób wpływa na marginalizację członków tego organu należących do mniejszości politycznych w jej składzie, w tym osłabia możliwości kontrolne Rady⁴⁴. W efekcie bardzo wąska regulacja konstytucyjna, a tym samym pozostawienie ustawodawcy, w warunkach hiszpańskich bardzo upolitycznionego, daleko idącej swobody w ukształtowaniu Rady Głównej powoduje podstawowe słabości związane z funkcjonowaniem swoistego „rządu” sędziów, jakim miał być tytułowy organ.

THE GENERAL COUNCIL OF THE JUDICIARY IN SPAIN

Summary

In this article, the authors focus on showing the normative structure of the General Council of the Judiciary as a specific body aimed at protecting the independence of the courts and the independence of the judiciary. In the content of the article they analyse the principles of creation of this body, its internal organisation and competences. The main purpose of this analysis is to answer the question of whether Spanish solutions can be an inspiration to other states that want to properly protect the above values. However, the conclusions are not positive. A very narrow constitutional regulation, and thus granting of significant freedom for the legislator in shaping the General Council, causes basic weaknesses related to the functioning of a kind of “government” of judges.

Keywords: General Council of the Judiciary, Spain, judicial power, independence of the judiciary

⁴² G. Rosado Iglesias, *op. cit.*, s. 366.

⁴³ *Ibidem*, s. 389.

⁴⁴ S. Íñiguez Hernández, *La contrareforma del Consejo General del Poder Judicial*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2014, nr 34, s. 342.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Conde E., *El ámbito competencial del Consejo General del Poder Judicial y las comunidades autónomas*, „Revista del Centro de Estudios Constitucionales” 1993, nr 16.
- Díez-Picazo L.M., *El poder judicial, (Breves reflexiones sobre veinticinco años de experiencia)*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2004, nr 71.
- Fernández Riveira R.M., *¿Regeneración democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial*, „UNED. Revista de Derecho Político” 2014, nr 91.
- Gajda-Roszczyńska K., *Naczelna Rada Sądownicza w Hiszpanii a projekty zmian Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Iustitia” 2016, nr 4.
- García Costa F.M., *Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial*, „Anales de Derecho” 2008, nr 26.
- Gerpe Landín M., *La composición del Consejo General del Poder Judicial*, „Revista del Centro de Estudios Constitucionales” 1991, nr 9.
- Íñiguez Hernández S., *La contrareforma del Consejo General del Poder Judicial*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2014, nr 34.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- López Guerra L., *El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas de reforma*, Madrid 2003.
- López Guerra L., *Modelos de Gobierno de los Jueces*, „Parlamento y Constitución” 1997, nr 1.
- Medina Guijarro J., Pajares Giménez J.A., *La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su «propia jurisdicción» en la historia y en la Constitución Española*, „Revista Española de Control Externo” 2005, nr 21.
- Pérez Alonso J., *La independencia del Poder Judicial en la historia constitucional española*, „Historia Constitucional” 2018, nr 19.
- Porrás Ramírez J.M., *Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1995, nr 87.
- Ron Latas R.P., Rosada Arochena J.F., *El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional*, „Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña” 20, 2016.
- Rosado Iglesias G., *La constitucionalización del Gobierno Judicial cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes*, „Revista de derecho político” 2018, nr 101.
- Terol Becerra M., *Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial*, „Revista de Derecho Político” 2003–2004, nr 58–59.
- Verde R., *El Poder Judicial en las constituciones de Portugal y España*, „Anuario de la Facultad de Derecho” 21, 2003.