

RAFAŁ CZACHOR<sup>1</sup>

## Powoływanie sędziów sądów powszechnych, sądów konstytucyjnych oraz rad sądownictwa w państwach Kaukazu Południowego na tle standardów europejskich

### 1. Wprowadzenie

Organizacja wymiaru sprawiedliwości jest jednym z kluczowych elementów tworzących konstrukcję ustrojową państwa, albowiem na sądach spoczywa wykonywanie jednej z Monteskiuszowskich gałęzi władzy – władzy sądowniczej. Sądy mają głęboką i silną tradycję, będąc nie tylko organami rozstrzygania sporów, lecz także atrybutem suwerenności władzy państwowej. We współczesnym prawie większości państw świata wśród zadań sądownictwa na czoło wysuwa się ochrona praw i wolności jednostki. Stosownie do art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.<sup>2</sup> każdy ma prawo do sprawiedliwego i bezstronnego sądu, a tym samym droga sądowa ma podstawowe znaczenie dla ochrony interesów osób fizycznych czy prawnych, zaś za zapadającymi wyrokami stoi autorytet władzy państwowej. Z tego powodu, mimo istnienia rozmaitych różnic w organizacji wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach, jego bezstronność, rzetelność, profesjonalizm – gwarantowany w dużej mierze przez bezstronnych, rzetelnych i profesjonalnych sędziów – jest istotnym zagadnieniem wpływającym na zaufanie obywateli do władz oraz stan praworządności<sup>3</sup>. Z kolei

1 Rafał Czachor – Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego, ORCID: 0000-0002-5929-9719.

2 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. Nr 61, poz. 284).

3 Zob. m.in.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 353–354; B. Stępień-Załućka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 85, s. 135–159; P. Kuczma, *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki*, w: *Realizacja i ochrona*

sądy konstytucyjne są głównymi organami stojącymi na straży konstytucyjności i legalności aktów normatywnych. W odniesieniu do ich obsady co do zasady obowiązują bardziej restrykcyjne kryteria niż w przypadku sądownictwa powszechnego, a ważną i kontrowersyjną kwestią jest apolityczność sędziów<sup>4</sup>. Z kolei rady sądownictwa są podstawowymi organami stojącymi na straży niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów, mając ścisły związek z samorządem sędziowskim. Znamienne, iż ich istnienie nie jest praktyką wszystkich demokratycznych państw europejskich.

*Suma summarum*, wszystkie wzmiankowane zagadnienia składają się na zagadnienie nie tylko należytego funkcjonowania judykatury, lecz ogółem na demokratyczny charakter państwa, prawidłowość funkcjonowania jego systemu prawnego. Wśród demokratycznych państw współczesnego świata nie ma jednolitej praktyki w kwestii modelu sądownictwa powszechnego (oprócz przestrzegania zasady instancyjności postępowania) oraz konstytucyjnego (dwa główne modele to scentralizowany, Kelsenowski, znany głównie w Europie, oraz zdecentralizowany, właściwy Stanom Zjednoczonym). Brak jednolitości dotyczy także ustanawiania rad sądownictwa. Ogółem funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości, będącego częścią Monteskiuszowskiej koncepcji gałęzi władzy, winno być postrzegane z jednej strony w kategoriach jego niezależności, a z drugiej – przez demokratyczną legitymację, pochodzącą pośrednio od suwerena. W tej kwestii ważną rolę odgrywa sposób obsady stanowisk sędziowskich, posiadane przez nich immunitety oraz istnienie organu gwarantującego prawidłowe wykonywanie zawodu sędziego.

Przedstawiony tekst dotyczy wybranego, choć istotnego, zagadnienia z zakresu prawa ustrojowego i systemu sądownictwa trzech republik południowokaukaskich (Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji). Wśród politologów panuje konsensus co do tego, by uznawać Azerbejdżan za spetryfikowany reżim autorytarny, zaś Armenię i Gruzję za demokracje wadliwe, choć podejmujące wysiłki, również na niwie ustrojowej, by ustabilizować wartości demokratycznego państwa prawnego. W szczególności odnotować godzi się fakt, że – w celu uniknięcia przesileni politycznych doświadczanych w poprzednich dekadach – oba państwa dokonały reform konstytucyjnych, m.in. w zakresie wyboru głowy państwa, przechodząc na wybór pośredni. Winno to skutkować lepszym zachowaniem zasady trójpodziału władz, której naruszenie jest bodajże głównym mankamentem ustrojowym państw postradzieckich, obok typowego dla państw tego obszaru nachylenia systemu rządów w kierunku prezydenta<sup>5</sup>. Co więcej, jak niemalże we wszystkich państwach postradzieckich, społeczeństwa

---

*konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 789–803.

4 W. Mojski, *Kilka uwag na temat konstytucyjnej regulacji apolityczności sędziów w Polsce*, „Prawo i Polityka” 2019, nr 9, s. 23–30.

5 R. Czachor, *The Presidential Electoral Law in Democratic Transformation. Tentative Conclusions from Armenia and Georgia*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2022, nr 75, vol. 3, s. 37–49; R. Czachor, *Konstytucyjne naruszenie zasady trójpodziału władzy*

republik południowokaukaskich wyrażają nieufność względem organów władzy, w tym systemu sądownictwa. Wszystkie wymienione państwa Kaukazu Południowego są członkami Rady Europy, co oznacza, że przyjmują na siebie zobowiązania w zakresie realizacji demokratycznej aksjologii, zaś ich urzędnicy ustrojowe podlegają periodycznej ocenie Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisji Weneckiej.

W świetle przedstawionych stwierdzeń odnośnie do roli sądownictwa w zapewnieniu rządów prawa, w niniejszym artykule za cel postawiono analizę trybu powoływania sędziów oraz pozycji ustrojowej rad sądownictwa, potwierdzając tym samym tezę, iż rozwiązania w danej materii obowiązujące w Armenii i Gruzji są dużo bliższe standardom europejskim niż funkcjonujące w Azerbejdżanie. Artykuł oparto na badaniu aktów normatywnych z perspektywy prawnoporównawczej. Opracowanie wypełnia istniejącą lukę w podejmowanych w ostatnich latach przez polskich ustrojowców badaniach nad organizacją władzy sądowniczej w wielu państwach europejskich<sup>6</sup>.

## 2. Konstytucyjne i ustawowe unormowania organizacji sądownictwa

W konstytucji Armenii<sup>7</sup> przedmiotowemu zagadnieniu poświęcono rozdział siódmy pt. „Sądy i Wyższa Rada Sądownictwa” (art. 162–175). Szczegółowe regulacje zawierają ustawy: o Sądzie Konstytucyjnym<sup>8</sup> oraz Kodeks Sądownictwa<sup>9</sup>. W przypadku ustawy zasadniczej Azerbejdżanu<sup>10</sup> jest to rozdział ósmy pt. „Władza sądownicza” (art. 125–133) oraz ustawy: o sędach i sędziach<sup>11</sup>

---

w państwach niedemokratycznych. *Kazusy Federacji Rosyjskiej, Republiki Białoruś i Republiki Kazachstan*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, nr 135, s. 133–146.

6 Zob.: *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, red. A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski, Warszawa 2017; *Tryb powoływania sędziów i rola rad sądownictwa w wybranych państwach europejskich*, red. M. Romanowski, A. Poglódek, Warszawa 2020.

7 Конституция Республики Армения, <http://parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus> (dostęp: 11.03.2024).

8 Конституционный закон Республики Армения от 27 января 2018 года №ЗР-42 „О Конституционном суде”, <https://www.concourt.am/ru/normative-legal-bases/constitutional-law> (dostęp: 11.03.2024).

9 Конституционный закон Республики Армения от 10 февраля 2018 года №ЗР-95 „Судебный кодекс”, <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6166&lang=rus> (dostęp: 11.03.2024).

10 Конституция Азербайджанской Республики, [https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution#chapter\\_7](https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution#chapter_7) (dostęp: 11.03.2024).

11 Закон Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 года №310-IQ „О судах и судьях”, <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/28> (dostęp: 11.03.2024).

oraz o Sądzie Konstytucyjnym<sup>12</sup>. Konstytucja Gruzji<sup>13</sup> kwestie te normuje w rozdziale szóstym pt. „Władza sądownicza i prokuratura” (art. 59–65). Dalsze postanowienia zawiera Ustawa organiczna Gruzji o sądach powszechnych<sup>14</sup>, której najnowsza nowelizacja weszła w życie z początkiem 2024 r., oraz Ustawa organiczna o Sądzie Konstytucyjnym<sup>15</sup>.

Stosownie do postanowień konstytucji Armenii władzę sądowniczą sprawują wyłącznie sądy: Sąd Konstytucyjny, Sąd Kasacyjny, sądy apelacyjne, sądy pierwszej instancji oraz Sąd Administracyjny. Zabronione jest tworzenie sądów nadzwyczajnych i jakakolwiek ingerencja w działalność sądownictwa (art. 162–163 konstytucji Armenii). Konstytucja Azerbejdżanu również stanowi, że tylko sądy wykonują władzę sądowniczą, w tym Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy apelacyjne, sądy powszechne i specjalne (art. 125 ust. I–II konstytucji Azerbejdżanu). Zgodnie z gruzińską ustawą zasadniczą „władza sądownicza jest niezależna i wykonywana przez Sąd Konstytucyjny i sądy powszechne” (art. 59 ust. 1 konstytucji Gruzji). W przytoczonym przypisie nie wymieniono, funkcjonującego w systemie sądownictwa powszechnego Gruzji, Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych. Sądy wyspecjalizowane mogą być tworzone tylko w ramach sądownictwa powszechnego, sądy wojskowe – tylko w czasie wojny, zaś ustanawianie sądów nadzwyczajnych jest konstytucyjnie zabronione (art. 59 ust. 3 konstytucji Gruzji).

### 3. Unormowania dotyczące statusu oraz powoływania na urząd sędziego sądów powszechnych

Podstawowe regulacje statusu sędziego w Armenii zawiera konstytucja (art. 164). Sędziowie w wykonywaniu sądownictwa są niezależni, bezstronni, działają wyłącznie na podstawie konstytucji i ustaw. Z tytułu tej działalności nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności, z wyjątkiem przypadków popełnienia przestępstwa lub deliktu dyscyplinarnego. Zgodę w tym zakresie wydaje Wyższa Rada Sądownictwa.

Ustawa zasadnicza Azerbejdżanu stanowi, że sędziowie są niezależni, podlegają wyłącznie konstytucji i ustawodawstwu, postępują w sposób bezstronny, nie mogą być pozbawieni urzędu w okresie jego pełnienia (art. 127 ust. I–IV).

---

12 Закон Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 года № 561-IIQ „О Конституционном суде”, <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/30> (dostęp: 11.03.2024).

13 Конституция Грузии, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (dostęp: 11.03.2024).

14 Органический закон Грузии №2257 „Об общих судах”, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/90676?publication=48> (dostęp: 11.03.2024).

15 Органический закон Грузии №1059 „О Конституционном Суде Грузии”, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/32944?publication=31> (dostęp: 11.03.2024).

W gruzińskich unormowaniach konstytucyjnych znajduje się wyłącznie przytoczone dość lakoniczne sformułowanie o niezależności władzy sądowniczej.

### 3.1. Kryteria stawiane sędziom

Kandydaci na sędziów sądów pierwszej instancji i apelacyjnych w Armenii muszą spełniać kryterium wykształcenia prawniczego, posiadać wyłącznie obywatelstwo Armenii i pełnię praw publicznych. Odnośnie do sędziów Sądu Kasacyjnego wymaga się nadto spełnienia kryterium wieku (min. 40 lat), dziesięcioletniego stażu pracy w zawodach prawniczych oraz wysokich kwalifikacji. Wszyscy sędziowie winni władać językiem państwowym (art. 165 ust. 1–4 konstytucji Armenii). Sędziowie nie mogą zajmować się działalnością polityczną, zasiadać w organach władzy publicznej oraz zajmować się działalnością zarobkową poza pracą naukową i dydaktyką (art. 164 ust. 6–7 konstytucji Armenii).

W Azerbejdżanie prawodawstwo wymaga, by sędziowie posiadali pełnię praw wyborczych, wykształcenie prawnicze oraz min. pięcioletni staż pracy w zawodach prawniczych. Nie mogą oni pełnić innych pochodzących z wyboru funkcji publicznych, prowadzić działalności zarobkowej, poza naukową i twórczą, uczestniczyć w działalności politycznej i partyjnej (art. 126 ust. I–II konstytucji Azerbejdżanu).

Ustawodawstwo Gruzji stanowi, iż sędzią sądu powszechnego może zostać obywatel Gruzji, który osiągnął 30. rok życia, posiada pełnię praw publicznych, wykształcenie prawnicze, co najmniej pięcioletnie doświadczenie w zawodach prawniczych, zna język państwowy oraz zdał egzamin kwalifikacyjny i ukończył kurs w Wyższej Szkole Justycji (art. 34 ustawy nr 2257). Gruzini sędziowie nie mogą podejmować żadnej innej płatnej pracy poza naukową i dydaktyczną, należeć do ugrupowań politycznych i uczestniczyć w działalności politycznej (art. 63 ust. 4 ustawy nr 2257).

### 3.2. Tryb powołania sędziów

W Armenii sędziów sądów pierwszej instancji i apelacyjnych powołuje prezydent na wniosek Wyższej Rady Sądownictwa (art. 166 ust. 6 konstytucji Armenii). Sędziów Sądu Kasacyjnego Armenii powołuje prezydent na wniosek jednoizbowego parlamentu – Zgromadzenia Narodowego. Odpowiednia uchwała parlamentu podejmowana jest większością 3/5 głosów ogólnej liczby deputowanych, zaś na każde nieobsadzone stanowisko Wyższa Rada Sądownictwa zgłasza co najmniej trzech kandydatów (art. 166 ust. 3 konstytucji Armenii). Przewodniczących sądów pierwszej instancji i apelacyjnych powołuje, ze składu sędziowskiego danego sądu, prezydent Armenii na wniosek Wyższej Rady Sądownictwa. Przewodniczącego Sądu Kasacyjnego wybiera Zgromadzenie Narodowe większością głosów ogólnej liczby deputowanych

na wniosek Wyższej Rady Sądownictwa na sześcioletnią kadencję. W stan spoczynku sędziowie w Armenii przechodzą po osiągnięciu 65. roku życia (art. 166 ust. 8 konstytucji Armenii).

W Azerbejdżanie sędziowie Sądu Najwyższego, Sądu Gospodarczego oraz sądów apelacyjnych powoływani są przez parlament na wniosek prezydenta, sędziowie sądów pierwszej instancji powoływani są przez prezydenta Azerbejdżanu samodzielnie (art. 109 ust. 9, art. 131 ust. II, art. 132 ust. II konstytucji Azerbejdżanu). Kadencja sędziów Sądu Najwyższego, Sądu Gospodarczego i Sądu Apelacyjnego wynosi 10 lat, sądów pierwszej instancji – 5 lat (art. 96 ustawy nr 310-IQ).

W Gruzji sędziowie sądów pierwszej instancji oraz apelacyjnych wybierani są w drodze konkursu organizowanego przez Wyższą Radę Sądownictwa i przez nią powoływani na urząd do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, tj. 65. roku życia (do 2024 r. – na trzyletnią kadencję) (art. 35, art. 36 ust. 4–4<sup>1</sup>, 43 ust. 1 ustawy nr 2257). Sędziów Sądu Najwyższego, do osiągnięcia wieku emerytalnego (jak wyżej), oraz jego przewodniczącego na dziesięcioletnią kadencję, na wniosek Wyższej Rady Sądownictwa, wybiera parlament większością głosów liczoną od pełnego składu izby (art. 36 ustawy nr 2257).

### 3.3. Immunitet i odpowiedzialność sędziów

W Armenii sędziowie nie mogą być zatrzymani lub aresztowani, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku – wówczas możliwe jest zatrzymanie na 72 godziny, przy powiadomieniu o tym fakcie przewodniczącego Wyższej Rady Sądownictwa (art. 164 ust. 4). Mandat sędziowski w Armenii wygasa wraz z upływem okresu powołania, utratą obywatelstwa Armenii lub nabyciem obywatelstwa innego państwa, skazania prawomocnym wyrokiem karnym, ze względu na zły stan zdrowia lub ubezwłasnowolnienie, w przypadku złożenia dymisji, uznania za zaginionego lub śmierci. O pozbawieniu mandatu sędziowskiego w przypadku naruszenia przez sędziego zasady *incompatibilitas*, popełnienia deliktu dyscyplinarnego, zaangażowania w działalność polityczną decyduje Wyższa Rada Sądownictwa (art. 164 ust. 9 konstytucji Armenii).

W Azerbejdżanie sędziom gwarantuje się nietykalność. W przypadku popełnienia przestępstwa prezydent Azerbejdżanu na podstawie postanowienia Sądu Najwyższego może wystąpić do parlamentu o uchylenie mandatu sędziowskiego. Stosowna uchwała parlamentu przyjmowana jest większością min. 63 deputowanych. Odnośnie do sędziów sądów apelacyjnych, Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego przepisy stosuje się odpowiednio, przy czym wymagana jest zgoda min. 83 członków parlamentu (art. 128 ust. IV–V konstytucji Azerbejdżanu, art. 79 i art. 101 ustawy nr 310-IQ).

Konstytucja Gruzji stanowi o niezależności sędziów, którzy podlegają wyłącznie konstytucji i ustawom, zakazuje wywierania na nich nacisków w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz gwarantuje nietykalność. Bez zgody

Wyższej Rady Sądownictwa niemożliwe jest zatrzymanie lub przeszukanie sędziego.

#### 4. Unormowania dotyczące statusu oraz powoływania na urząd sędziego Sądu Konstytucyjnego

Sąd Konstytucyjny Armenii liczy dziewięciu sędziów. Sędzią Sądu Konstytucyjnego Armenii może zostać osoba spełniająca kryterium wieku (min. 40 lat), posiadająca wyłącznie obywatelstwo Armenii, wykształcenie prawnicze, pełnię praw publicznych, min. piętnastoletni staż pracy w zawodach prawniczych oraz wysokie kwalifikacje w tym zakresie (art. 165 ust. 1 konstytucji Armenii). Stosuje się do nich przepis wymagający znajomości języka ormiańskiego. Sędziów Sądu Konstytucyjnego powołuje Zgromadzenie Narodowe większością 3/5 głosów ogólnej liczby deputowanych spośród kandydatów zgłoszonych przez prezydenta, rząd i Powszechne Zgromadzenie Sędziów (po trzy osoby). Kadencja sędziego Sądu Konstytucyjnego trwa dziewięć lat i nie jest dopuszczalna reelekcja. W stan spoczynku sędziowie Sądu Konstytucyjnego Armenii przechodzą po osiągnięciu 70. roku życia (art. 166 ust. 1 i 8 konstytucji Armenii). Sędziowie Sądu Konstytucyjnego ze swojego składu wybierają przewodniczącego i wiceprzewodniczącego na sześcioletnią kadencję, bez prawa reelekcji.

Sąd Konstytucyjny Azerbejdżanu liczy dziewięciu sędziów i powoływani są oni przez parlament, Milli Medżlis, na wniosek prezydenta. Sędzią może zostać obywatel Azerbejdżanu posiadający pełnię praw wyborczych, wykształcenie prawnicze oraz min. pięcioletnie doświadczenie w pracy w zawodzie prawniczym. Z ustawy usunięto cenzus wieku 30. rok życia (art. 11 ust. 1 ustawy nr 561-IIQ). Sędziowie nie mogą łączyć mandatu w Sądzie Konstytucyjnym z żadną inną pracą zarobkową, poza naukową, twórczą i pedagogiczną. Kadencja trwa 15 lat, zaś reelekcja jest niemożliwa. W stan spoczynku sędziowie Sądu Konstytucyjnego Azerbejdżanu przechodzą po osiągnięciu 70. roku życia (art. 14 ust. 1–3 ustawy nr 561-IIQ).

Sąd Konstytucyjny Gruzji również składa się z dziewięciu sędziów, których kadencja trwa 10 lat bez prawa reelekcji. Trzech sędziów powołuje prezydent Gruzji, trzech wybiera parlament większością min. 3/5 pełnego składu izby oraz trzech powołuje Sąd Najwyższy. Sędzią Sądu Konstytucyjnego może zostać obywatel Gruzji mający min. 35 lat, posiadający wykształcenie prawnicze, min. dziesięcioletnie doświadczenie w zawodach prawniczych i wyróżniające się kwalifikacje. Ze swojego składu sędziowie Sądu Konstytucyjnego na pięcioletnią kadencję wybierają przewodniczącego, bez prawa reelekcji (art. 60 ust. 2–3 konstytucji, art. 7 ustawy nr 1059).

#### 4.1. Immunitet i odpowiedzialność sędziów sądów konstytucyjnych

W Armenii postępowanie karne przeciwko sędziemu Sądu Konstytucyjnego w związku z pełnieniem funkcji możliwe jest wyłącznie za zgodą Sądu Konstytucyjnego. Bez niej niemożliwe jest zatrzymanie lub aresztowanie sędziego Sądu Konstytucyjnego, poza przypadkami ujęcia na gorącym uczynku – wówczas dopuszczalne jest zatrzymanie go na 72 godziny (art. 164 ust. 3 konstytucji). Do sędziów Sądu Konstytucyjnego Armenii stosuje się przepisy dotyczące zakazu aktywności politycznej, publicznej i zarobkowej. Wygaszenia mandatu w przypadku naruszenia powyższych warunków dokonuje w trybie postanowienia Sąd Konstytucyjny.

W Azerbejdżanie sędziom Sądu Konstytucyjnego gwarantuje się nietykalność, natomiast możliwe jest ich aresztowanie w przypadku zatrzymania na gorącym uczynku. Na wniosek Prokuratora Generalnego i za zgodą Sądu Konstytucyjnego sędzia może ponosić odpowiedzialność karną (art. 16 ustawy nr 561-IIQ).

W Gruzji przepisy o nietykalności sędziów sądów powszechnych stosuje się do sędziów Sądu Konstytucyjnego odpowiednio, z tym że zgodę na zatrzymanie lub przeszukanie wyrazić może Sąd Konstytucyjny większością jego sześciu członków (art. 63 ust. 2 konstytucji Gruzji, art. 15 ust. 1–3 ustawy nr 1059).

#### 5. Skład, sposób wyboru i kompetencje rad sądownictwa

W świetle ustawy zasadniczej Armenii Wyższa Rada Sądownictwa jest „niezależnym organem państwowym gwarantującym niezależność sądów i sędziów” (art. 173 konstytucji Armenii). Składa się on z dziesięciu członków. Pięciu z nich wybiera Powszechne Zgromadzenie Sędziów spośród sędziów o min. dziesięcioletnim stażu pracy, winni oni nadto reprezentować sądy wszystkich instancji. Pozostałych pięciu członków wybiera Zgromadzenie Narodowe większością 3/5 ogólnej liczby posłów spośród prawników oraz „cieszących się autorytetem prawników”, którzy legitymują się wyłącznie obywatelstwem Armenii, posiadają pełnię praw wyborczych, piętnastoletni staż pracy oraz odznaczają się wysokimi kwalifikacjami. Jednocześnie nie mogą oni pełnić urzędu sędziego. Kadencja członków Wyższej Rady Sądownictwa w Armenii trwa pięć lat, przy czym nie mają oni prawa do reelekcji. Członkowie Wyższej Rady Sądownictwa spośród siebie wybierają przewodniczącego, którym kolejno winny być osoby wskazane przez Powszechne Zgromadzenie Sędziów i Zgromadzenie Narodowe (art. 174 ust. 1–7 konstytucji Armenii). Do kompetencji Wyższej Rady Sądownictwa należy: przedstawianie kandydatur na sędziów, kandydatów na przewodniczących sądów i izb Sądu Kasacyjnego, decydowanie w kwestii delegowania sędziów do innych sądów, wyrażanie zgody w przedmiocie wszczęcia postępowania karnego przeciwko sędziom, ich aresztowania, pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, wygaszenia



mandatu sędziowskiego oraz prowadzenie własnej gospodarki finansowej (art. 175 ust. 1 konstytucji Armenii).

Prawodawstwo Azerbejdżanu nie przewiduje istnienia organu stojącego na straży niezawisłości sędziowskiej.

Zgodnie z konstytucją Gruzji Wyższa Rada Sądownictwa funkcjonuje „w celu zapewnienia niezależności i efektywności pracy sądów powszechnych, powoływania na urząd sędziego i realizacji innych zadań w systemie sądownictwa powszechnego” (art. 64 ust. 1 konstytucji Gruzji). Organ ten składa się z 14 członków pełniących czteroletnią kadencję oraz z przewodniczącego Sądu Najwyższego. Ośmiu członków wybiera Konferencja Sędziów Gruzji, tak by reprezentowali sądy wszystkich instancji. Nadto w jego skład wchodzi członek powołany przez prezydenta Gruzji i pięciu członków wybranych przez parlament większością min. 3/5 ogólnej liczby deputowanych. Członkowie Wyższej Rady Sądownictwa wybierają przewodniczącego spośród siebie na czteroletnią kadencję. Wyższa Rada Sądownictwa podlega organowi samorządu sędziów – Konferencji Sędziów Gruzji (art. 64 ust. 2–3 konstytucji; art. 47 ust. 1–5 ustawy nr 2257). Do jej zadań należy w szczególności: powoływanie i odwoływanie z urzędu sędziów sądów powszechnych (z wyjątkiem Sądu Najwyższego), określanie składu egzaminacyjnych komisji kwalifikacyjnych, określanie specjalizacji sędziów sądów pierwszej instancji i apelacyjnych, opracowanie i zatwierdzanie planów pracy sądów oraz propozycji reform w zakresie sądownictwa. Uchwały podejmuje większością 2/3 członków (art. 49 ust. 1 ustawy nr 2257). Z kolei Konferencja Sędziów Gruzji składa się ze wszystkich urzędujących sędziów, działa w celu „ochrony i wzmocnienia niezależności władzy sądowniczej, sprzyja wzmocnieniu zaufania społecznego do sądów i poprawie autorytetu sędziów” (art. 63 ustawy nr 2257).

## 6. Komisja Wenecka wobec ustroju sądów i rad sądownictwa państw Kaukazu Południowego

Państwa członkowskie Rady Europy, stosownie do art. 3 Statutu tejże organizacji, zobowiązane są do przestrzegania zasad praworządności, przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności oraz urzeczywistnienia celów organizacji<sup>16</sup>. Tym samym dla Rady Europy, jako organizacji stojącej na straży wysokich standardów ochrony praw jednostki oraz demokratycznych rządów prawa, istotne znaczenie ma kwestia niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. W tym zakresie kluczowe znaczenie ma przygotowana i przyjęta przez Radę Europy Europejska karta statusu sędziów z 1998 r.<sup>17</sup> oraz dokumenty

16 Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565). Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. trzecie, Warszawa 2014, s. 484–485.

17 DAJ/DOC (98) 23 European Charter on the statute for judges, <https://rm.coe.int/090000168092934f> (dostęp: 11.03.2024).

Komisji Weneckiej: Raport nt. powołań sędziów z 2007 r.<sup>18</sup> oraz Raport na temat niezależności systemu sądownictwa z 2010 r., składający się z dwóch części: „Niezależność sędziowska”<sup>19</sup> oraz „Prokuratura”<sup>20</sup>.

W szczególności raport dotyczący niezależności sędziowskiej z 2010 r. wskazuje na konieczność: a) zagwarantowania niezależności sądownictwa w konstytucji lub równorzędnym akcie prawnym, b) powoływania sędziów i ich awansowania w oparciu o merytoryczne i obiektywne kryteria, c) zapewnienia, by na powoływanie i awans sędziów wpływ miały niezależne rady sądownictwa, których skład powinien być pluralistyczny, w większości pochodzący ze stanu sędziowskiego, d) zagwarantowania, by urząd sędziowski nie był kadencyjny, sprawowany do czasu przejścia w stan spoczynku, e) zapewnienia nieusuwalności sędziów i możliwości ich przenoszenia jedynie w nadzwyczajnych sytuacjach, f) zapewnienia godnego i odpowiadającego statusowi zawodu sędziego wynagrodzenia, g) finansowania sądownictwa z budżetu państwa z poszanowaniem jego niezależności, h) zapewnienia formalnego i materialnego immunitetu sędziowskiego, i) ostateczności orzeczeń sądowych, j) zapewnienia niezawisłości orzekania przez każdego sędziego, k) zapewnienia podziału pracy między sędziów w sposób maksymalnie obiektywny i transparentny.

Odnośnie do trybu powoływania sędziów i Wyższej Rady Sądownictwa Armenii Komisja Wenecka wypowiedziała się kilkakrotnie. W szczególności odnotować należy opinię wyrażoną w październiku 2017 r. odnośnie do projektu obowiązującej obecnie ustawy Kodeks Sądownictwa<sup>21</sup>. Wskazywano w niej, iż przedmiotowa ustawa w wielu kwestiach jest zbyt szczegółowa, m.in. w zakresie prowadzenia statystyk sądownictwa, obligatoryjnych elementów postanowień Sądu Najwyższego w kwestiach organizacyjnych. Ogółem jednak stwierdzono zgodność treści dokumentu ze standardami europejskimi, w szczególności pozytywnie oceniono fakt utworzenia Wyższej Rady Sądownictwa. W grudniu 2022 r. z kolei wskazano na problematyczny charakter prerogatywy Ministra Sprawiedliwości Armenii wszczynania

---

18 CDL-AD(2007)028-e. Judicial Appointments. Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2007), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx) (dostęp: 11.03.2024).

19 CDL-AD(2010)004-e. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12–13 March 2010), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e) (dostęp: 11.03.2024).

20 CDL-AD(2010)040-e. Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e) (dostęp: 11.03.2024).

21 CDL-AD(2017)019-e Armenia – Opinion on the Draft Judicial Code, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6–7 October 2017), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)019-e) (dostęp: 17.03.2024).

postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom jako możliwy środek nacisku politycznego<sup>22</sup>.

Komisja Wenecka stosunkowo rzadko przedstawia opinie w kwestiach ustroju Azerbejdżanu, co niewątpliwie wynika z niechęci jego władz do wdrażania demokratycznych reform. Do problemu wyboru sędziów odniosła się ona raz, przy okazji uwag zgłaszanych do nowelizacji konstytucji tego państwa w 2016 r.<sup>23</sup> Krytycznie oceniono normę art. 98<sup>1</sup> ust. 1 stanowiącą o prawie prezydenta Azerbejdżanu do przedterminowego rozwiązania parlamentu, gdy dwukrotnie odmówił on powołania wskazanych przez siebie kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego lub Sądu Konstytucyjnego.

W najnowszym, z perspektywy omawianego zagadnienia, raporcie dotyczącym reformy ustroju sądownictwa powszechnego w Gruzji z października 2023 r.<sup>24</sup> Komisja Wenecka wskazała, że – pomimo wcześniejszych rekomendacji – władze tego państwa nie przeprowadziły reformy Wyższej Rady Sądownictwa, która zapewniłaby jej rzetelność oraz wprowadziła poprawny sposób podejmowania decyzji i wyboru jej członków. W tym zakresie rekomendacje Komisji Weneckiej współbrzmiały z zaleceniami sformułowanymi przez Komisję Europejską w kontekście gruzińskich starań o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>25</sup>. Chodzi nie tylko o procedurę wyboru jej członków przez parlament, co jej rzeczywiste stosowanie. Część mandatów w Wyższej Radzie Sądownictwa pozostawała w latach 2021–2023 nieobsadzona, co wynikało z politycznego impasu i głębokiego konfliktu wewnątrz gruzińskiego parlamentu. Komisja Wenecka na podstawie poczynionych obserwacji odnotowuje też duże znaczenie czynnika nieformalnego, koteryjności i nacisków na obsadzanie tejże instytucji.

---

22 CDL-AD(2022)044-e Armenia – Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft amendments to the Judicial Code, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16–17 December 2022), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)044-e) (dostęp: 17.03.2024).

23 CDL-AD(2016)029-e Azerbaijan – Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016, endorsed by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)029-e) (dostęp: 17.03.2024).

24 W związku z reformą sądownictwa powszechnego w Gruzji Komisja Wenecka wydawała kilkakrotnie opinie w tym zakresie w latach 2020–2023. CDL-AD(2023)033. Georgia. Follow-up opinion to previous opinions concerning the organic law on common courts, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)033-e&fbclid=IwAR3pDzk-KGEvACO23na77SzZQUlRpmUKWhT3KpBsENLLbIID373xt\\_p\\_oVQ&mibextid=Zxz2cZ](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)033-e&fbclid=IwAR3pDzk-KGEvACO23na77SzZQUlRpmUKWhT3KpBsENLLbIID373xt_p_oVQ&mibextid=Zxz2cZ) (dostęp: 15.03.2024).

25 European Commission Opinion, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en) (dostęp: 15.03.2024)

## 7. Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, iż niezawisłość sądownictwa jest istotnym elementem porządku demokratycznego państwa prawnego, który gwarantuje ochronę praw i wolności jednostki. W świetle przedstawionej analizy stwierdzić należy, że kwestia powoływania sędziów, jak i szerzej – zagadnienie niezależności władzy sądowniczej – jest przedmiotem wzmożonej uwagi prawodawców trzech republik południowokaukaskich. Potwierdzenie znajduje teza, że bardziej demokratyczne państwa tego regionu – Armenia i Gruzja – wprowadziły lepsze gwarancje niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej niż autorytarny Azerbejdżan.

Jednakże, jak wskazano, mimo konstytucyjnych gwarancji niezależności sądownictwa, istnienia rad sądownictwa mających wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich, w obu państwach istnieją określone uchybienia, odnotowywane przez Komisję Wenecką. W tym kontekście przede wszystkim należy wskazać problem niezależności Wyższych Rad Sądownictwa w Armenii i Gruzji oraz ich obsadę w warunkach silnego upolitycznienia. W Azerbejdżanie nie ma niezależnego organu samorządu sędziowskiego uczestniczącego w procedurze obsady stanowisk sędziów, a proces ten w całości realizuje prezydent. W tym przypadku pożądana wydaje się całościowa reforma organizacji wymiaru sprawiedliwości, m.in. ze względu na złożoną strukturę sądownictwa, włączającą wyodrębnione sądy gospodarcze, sąd gospodarczy do spraw wynikających ze stosowania umów międzynarodowych, sądy do spraw ciężkich przestępstw, sądy wojskowe i wojskowe sądy do spraw ciężkich przestępstw (art. 19 ustawy 310-IQ).

## Bibliografia

### Literatura

- Czachor R., *Konstytucyjne naruszenie zasady trójpodziału władzy w państwach nie-demokratycznych. Kazusy Federacji Rosyjskiej, Republiki Białoruś i Republiki Kazachstan*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, nr 135.
- Czachor R., *The Presidential Electoral Law in Democratic Transformation. Tentative Conclusions from Armenia and Georgia*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2022, nr 75, vol. 3.
- Czapliński W., Wyrozumski A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. trzecie, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
- Kuczma P., *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki, w: Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Mojski W., *Kilka uwag na temat konstytucyjnej regulacji apolityczności sędziów w Polsce*, „Prawo i Polityka” 2019, nr 9.

*Powolywanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, red. A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski, Warszawa 2017.

Stępień-Załużka B., *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 85.

*Tryb powoływania sędziów i rola rad sądownictwa w wybranych państwach europejskich*, red. M. Romanowski, A. Poglódek, Warszawa 2020.

### Akty prawne

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. Nr 61, poz. 284).

Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

Закон Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 года №310-IQ „О судах и судьях”, <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/28> (dostęp: 11.03.2024).

Закон Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 года № 561-IIQ „О Конституционном суде”, <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/30> (dostęp: 11.03.2024).

Конституционный закон Республики Армения от 10 февраля 2018 года №3Р-95 „Судебный кодекс”, <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6166&lang=rus> (dostęp: 11.03.2024).

Конституционный закон Республики Армения от 27 января 2018 года №3Р-42 „О Конституционном суде”, <https://www.concourt.am/ru/normative-legal-bases/constitutional-law> (dostęp: 11.03.2024).

Конституция Азербайджанской Республики, [https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution#chapter\\_7](https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution#chapter_7) (dostęp: 11.03.2024).

Конституция Грузии, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (dostęp: 11.03.2024).

Конституция Республики Армения, <http://parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus> (dostęp: 11.03.2024).

Органический закон Грузии №1059 „О Конституционном Суде Грузии”, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/32944?publication=31> (dostęp: 11.03.2024)

Органический закон Грузии №2257 „Об общих судах”, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/90676?publication=48> (dostęp: 11.03.2024).

### Dokumenty międzynarodowe o charakterze nienormatywnym

CDL-AD(2007)028-e. Judicial Appointments. Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2007), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx) (dostęp: 11.03.2024).

CDL-AD(2010)004-e. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12–13 March 2010), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e) (dostęp: 11.03.2024).

CDL-AD(2010)040-e. Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e) (dostęp: 11.03.2024).

CDL-AD(2016)029-e Azerbaijan – Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016, endorsed by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)029-e) (dostęp: 17.03.2024).

CDL-AD(2017)019-e Armenia – Opinion on the Draft Judicial Code, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6–7 October 2017), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)019-e) (dostęp: 17.03.2024).

CDL-AD(2022)044-e Armenia – Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft amendments to the Judicial Code, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16–17 December 2022), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)044-e) (dostęp: 17.03.2024).

CDL-AD(2023)033. Georgia. Follow-up opinion to previous opinions concerning the organic law on common courts, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)033-e&fbclid=IwAR3pDzk-KGEvACO23na77SzZQUlrPmUKWhT3KpBsENLLbIID373xt\\_p\\_oVQ&mixbitid=Zxz2cZ](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)033-e&fbclid=IwAR3pDzk-KGEvACO23na77SzZQUlrPmUKWhT3KpBsENLLbIID373xt_p_oVQ&mixbitid=Zxz2cZ) (dostęp: 15.03.2024).

DAJ/DOC (98) 23 European Charter on the statute for judges, <https://rm.coe.int/090000168092934f> (dostęp: 11.03.2024).

European Commission Opinion, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en) (dostęp: 15.03.2024).

## Powoływanie sędziów sądów powszechnych, sądów konstytucyjnych oraz rad sądownictwa w państwach Kaukazu Południowego na tle standardów europejskich

### Streszczenie

Tryb powoływania sędziów jest ważnym czynnikiem wpływającym na niezależność wymiaru sprawiedliwości, a tym samym na demokratyczny ustrój państwa. Niniejszy artykuł porusza powyższy problem z perspektywy państw Kaukazu Południowego – Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Potwierdzenie znajduje w nim teza, że bardziej demokratyczne państwa, Armenia i Gruzja, regulują daną kwestię w sposób bliższy standardom Rady Europy niż autokratyczny Azerbejdżan. Dotyczy to w szczególności sposobu powoływania sędziów oraz funkcjonowania rad sądownictwa. Pomimo to, jak wskazano w artykule, także w tych państwach winny mieć miejsce dalsze reformy doskonalące funkcjonowanie judykatury.

**Słowa kluczowe:** niezależność sądownictwa, powoływanie sędziów, reformy władzy sądowniczej państw postkomunistycznych, ustrój państw Kaukazu Południowego

## The Appointment of Judges of Ordinary Courts, Constitutional Courts, and Judicial Councils in South Caucasus States vis-à-vis European Standards

### Abstract

The procedure for appointing judges is a significant factor influencing the independence of the judiciary and, consequently, the democratic system of a state. This article addresses this issue in the context of the South Caucasus countries – Armenia, Azerbaijan, and Georgia. It confirms the thesis that the more democratic countries, Armenia and Georgia, align their regulations more closely with the standards of the Council of Europe than autocratic Azerbaijan. This is particularly evident in the procedures for appointing judges and the functioning of judicial councils. Nevertheless, as emphasized in the article, further reforms are necessary in Armenia and Georgia to enhance the judiciary's functioning.

**Keywords:** independence of the judiciary, appointment of judges, judicial reforms in post-Soviet states, constitutional law of South Caucasus states

