

Jarosław Sulkowski*

POSTĘPOWANIE W PRZEDMIOCIE NOMINACJI SĘDZIOWSKICH W CZESKIM PORZĄDKU PRAWNYM

1. Współcześnie nie ulega wątpliwości, że z trzech istniejących w demokratycznym państwie władz – władza sądownicza zyskuje na znaczeniu¹. Istnieją dwie zasadnicze przyczyny tego procesu. Po pierwsze, coraz większą rolę przypisuje się konstytucyjnym wolnościom i prawom jednostki, a ich gwarantami są sądy powszechne, administracyjne i konstytucyjne. Po drugie, zjawisko inflacji prawa powoduje silną normatywizację życia społecznego. Na tle nowo regulowanych stosunków prawnych powstają kolejne spory, których rozstrzygnięcie należy do kompetencji sądownictwa. Przyrost regulacji nieuchronnie przekłada się na większy zakres kompetencyjny sądownictwa. Im więcej zależy od sądów, tym bardziej precyzyjna powinna być regulacja prawna ich ustroju. Jest przecież oczywiste, że szerszy zakres *dominium* sądów stwarza większą pokusę wpływania na ich niezawisłość, zwłaszcza przez czynniki polityczne, kontrolowane przez władzę sądowniczą. Innymi słowy, zachodzący obecnie proces normatywizacji życia społecznego wymaga nowego spojrzenia na gwarancję sędziowskiej niezawisłości.

W kanonie zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawo do sądu jest proceduralnym zabezpieczeniem możliwości realizacji i ochrony innych praw o charakterze materialnym. Z uwagi na swą gwarancyjną funkcję rola prawa do sądu jest trudna do przecenienia, stąd nie bez znaczenia pozostaje ustrojowy aspekt sądu jako organu władzy publicznej wyposażonego w określony zakres *dominium*. Kształtująca się obecnie nowa linia orzecznicza polskiego Trybunału Konstytucyjnego, dotycząca kolejnego, czwartego elementu składającego się na konstytucyjne prawo do sądu, jest potwierdzeniem przedmiotowego procesu².

* Dr, adiunkt w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Porównawczego Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ.

¹ B. B a n a s z a k, *Głos w dyskusji*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki [w druku].

² Wyrok z 24 października 2006 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108.

Ustrój organów władzy sądowniczej jest ważny nie tylko z powodów instytucjonalnych (postrzeganych w aspekcie wzajemnego oddziaływania władz), ale też z uwagi na ochronę wolności lub praw podmiotów prawa prywatnego. Nie można więc obojętnie spoglądać na regulacje prawne dotyczące nominacji sędziowskich. Ta swoista procedura rekrutacyjna – z uwagi na dożywotnie, co do zasady, piastowanie funkcji sędziego – jest jednym z elementów niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Regulacja prawna postępowania nominacyjnego sędziów w prawie czeskim jest dość skromna, być może z tego właśnie powodu w 2005 i 2006 r. wyniknęły na jej tle spory, których rozwiązanie przyniosło nowe wypowiedzi sądów administracyjnych. Pozycja sędziów jest przedmiotem bezustannej dyskusji³, stąd analiza stanu prawnego odnoszącego się do tej problematyki może prowadzić do sformułowania wniosków przydatnych do wykorzystania na gruncie polskiego prawa ustrojowego.

2. Prawo ustrojowe, zwłaszcza na szczeblu konstytucyjnym, cechuje bardzo często ramowy charakter regulacji. Nie inaczej stan ten przedstawia się w odniesieniu do postępowania w przedmiocie nominacji sędziowskiej. W Konstytucji Republiki Czeskiej zagadnieniu temu poświęcone są dwie jednostki redakcyjne – art. 63 przyznający Prezydentowi Republiki uprawnienie do mianowania sędziów (ust. 1) i przewidujący obowiązek uzyskania w tym zakresie współpisu przewodniczącego rządu lub upoważnionego przezeń innego członka rządu (ust. 3) oraz art. 93 stanowiący w części powtórzenie poprzedniego przepisu (ust. 1), a w części wprowadzający wymogi dla kandydata na sędziego, do których zaliczone zostały: posiadanie obywatelstwa, nieskazitelny charakter i wykształcenie prawnicze (ust. 2). Konstytucja określa również warunki pełnienia funkcji sędziego, przesądzając, że sędziowie mianowani są na czas nieograniczony, w wykonywaniu swoich funkcji są niezawiśli i bezstronni, nie mogą być odwołani ani przeniesieni do innego sądu wbrew swej woli (art. 82 i 93).

Szczegółowa regulacja nominacyjna – zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 93 ust. 2 konstytucji – została określona w ustawie z 30 listopada 1991 r. o sądach, sędziach, asesorach i administracji państwowej sądów oraz zmianie niektórych innych ustaw (dalej: ustawa o sądach i sędziach albo u.s.s.)⁴. Procedurę tę normują: § 60 regulujący warunki, jakie musi spełniać kandydat na sędziego, § 61 determinujący czas sprawowania funkcji sędziego, § 62 dotyczący ślubowania i jego skutków, § 63 odnoszący się do kompetencji nominacyjnych, § 67–69 normujące zasady przydzielania sędziów do właściwych sądów. Na szczeblu ustawowym pewne warunki dla wykonywania funkcji sędziego

³ I. S c h e l l e o v á i zespół, *Organizace soudnictví a právní služby*, Praha 2006, s. 82.

⁴ Pierwotna wersja ustawy opublikowana została w Zbiorze Ustaw Republiki Czeskiej z 2002 r., nr 6.

wynikają również z ustawy z 4 października 1991 r., którą określa się niektóre inne warunki dla wykonywania niektórych funkcji w państwowych organach i organizacjach Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej, Czeskiej Republiki i Słowackiej Republiki (dalej: ustawa o warunkach)⁵. Ogólnie rzecz ujmując, ustawa ta służy wyeliminowaniu spośród funkcjonariuszy publicznych byłych członków komunistycznego aparatu Czechosłowacji. Pewne znaczenie normatywne ma również ustawa z 8 stycznia 1969 r. o organizacji ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej Republiki Czeskiej (dalej: ustawa o ministerstwach)⁶.

W pozostałym zakresie procedura nominacyjna opiera się na praktyce ustrojowej (zwyczaj), która – podobnie do sytuacji istniejącej w Polsce – została zakłócona precedensem dokonany przez Prezydenta Republiki.

3. Nie ulega wątpliwości, że funkcja sędziego jest publiczna i dostęp do niej, jakkolwiek musi opierać się na równych zasadach, zależy od spełnienia określonych przez państwo kryteriów. Czeskie prawo ustrojowe nie odbiega w tym zakresie od standardów europejskich, choć konstytucjonalizacja części kryteriów stanowi szerszą ochronę organów wymiaru sprawiedliwości. Jak już wskazano, konstytucja wymaga od kandydatów na sędziego (wyłącznie obywateli) nieskazitelności charakteru i wyższego wykształcenia prawniczego (art. 93 ust. 2 konstytucji). Są to kryteria przynajmniej w części o charakterze materialnym, których treść musi być wyznaczana z uwzględnieniem, po pierwsze, roli sądownictwa w społeczeństwie, a po drugie, procesu zyskiwania sądów na znaczeniu. Pojęcia niedookreślone z założenia podlegają treściowemu wypełnieniu w procesie stosowania prawa, można przeto zakładać, że konstytucja czeska pozwala, by od kandydatów na sędziów wymagać coraz więcej. Nieskazitelność charakteru jest pojęciem na tyle niedookreślonym, że dynamiczna wykładnia tego terminu może prowadzić do stałego ulepszania procesu selekcyjnego przyszłych sędziów. Ustrojodawca czeski wykazał się więc w tym miejscu dalekowzrocznością i to nie tylko dlatego, że podkreślił rangę wykształcenia i wzorowego charakteru kandydatów na sędziów, ale właśnie z uwagi na stworzenie realnej szansy podnoszenia jakości organów władzy sądowniczej.

W ustawie o sądach i sędziach wymieniono dalsze wymogi dla kandydatów na sędziów. Zgodnie z § 60 ust. 1 u.s.s. sędzią albo asesorem może stać się wyłącznie osoba mająca zdolność do czynności prawnych, o nienagannej opinii, jeśli doświadczenie oraz moralne właściwości tej osoby dają gwarancję, że będzie swą funkcję wypełniać należycie. W dniu ustanowienia takiej osoby

⁵ Pierwotna wersja ustawy opublikowana została w Zbiorze Ustaw Czechosłowacji z 1991 r., nr 454.

⁶ Pierwotna wersja ustawy opublikowana została w Zbiorze Ustaw Czechosłowacji z 1969 r., nr 2.

sędzią musi ona ukończyć 30. rok życia (początkowo granica ta wynosiła 25 lat). Ustawa precyzuje też, kiedy przesłanka nieskazitelności nie zostaje spełniona, stanowiąc, że do sytuacji takiej dochodzi, gdy kandydat na sędziego został prawomocnie skazany za popełnienie czynu karalnego. Trudno oczywiście uznać *a contrario*, że każdy nieskazany kandydat spełnia warunek posiadania nieposzlakowanej opinii. Przepis ten należy traktować raczej jako normę egzemplifikującą. Równie błędny byłby wniosek uznający, że przepisy ustawy definiują, czym jest wspomniana w konstytucji nieskazitelność charakteru, bo oznaczałoby to dokonywanie wykładni pojęć konstytucyjnych za pomocą aktów niższego rzędu. Na nieskazitelność wpływa wiele czynników, natomiast niekaralność oraz wspomniana w ustawie gwarancja należytego wykonywania swojej funkcji powinna, moim zdaniem, mieć charakter przykładowy. Z § 60 ust. 3 u.s.s. z kolei wynikają warunki w zakresie wykształcenia kandydatów. Przyszłym sędzią może być wyłącznie osoba, która ukończyła wyższe studia magisterskie w Republice Czeskiej, przy czym zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego Republiki Czeskiej wyrażonym w wyroku z 28 stycznia 1999 r. (sygn. 20 Cdo 1638/98), „ukończenie studiów na Wydziale Bezpieczeństwa Publicznego Szkoły Wyższej Bezpieczeństwa Narodowego nie oznacza posiadania wykształcenia prawniczego”⁷. Kandydat musi złożyć egzamin prawniczy, przez który rozumie się oprócz egzaminu sędziowskiego także egzamin adwokacki, komorniczy, notarialny i egzamin końcowy dla asesorów sądowych. Kandydaci muszą również wyrazić zgodę na mianowanie oraz na przydzielenie do właściwego sądu. Istotne jest przy tym, że zgodnie z regulacją zawartą w § 109–113 u.s.s. utworzona została służba przygotowawcza asesorów sądowych, której celem jest przygotowanie ich do pełnienia funkcji sędziego. Jej członkowie muszą spełniać prawie wszystkie wymogi kierowane do kandydatów na sędziów – z wyjątkiem przesłanki wieku, doświadczenia oraz złożenia egzaminu sędziowskiego.

Dodatkowe wymogi stawia kandydatom na sędziów ustawa o warunkach. Zasadniczo przesłanka ta sprowadza się do złożenia oświadczenia, którego treścią jest stwierdzenie, że kandydat w przeszłości nie pełnił funkcji ani nie zajmował stanowisk wskazanych w § 2 tej ustawy. Chodzi tu o stanowiska funkcyjne w Służbie Bezpieczeństwa, Komunistycznej Partii Czechosłowacji albo Komunistycznej Partii Słowacji, Milicji Ludowej i innych. Dyskwalifikujące w myśl § 2 ust. 1 lit. f ustawy o warunkach było m.in. studiowanie w Wyższej Szkole Feliksa Dzierżyńskiego przy Radzie Ministrów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Warunki pełnienia funkcji sędziego sprowadzają się w zasadzie do dwóch kryteriów – posiadania odpowiednich kwalifikacji osobistych oraz predyspozycji

⁷ Zbiór Orzeczeń i Stanowisk Sądu Najwyższego z 2000 r., nr 4, poz. 25.

zawodowych. Razem tworzą one jedno ze źródeł legitymizacji sędziów⁸. Kwalifikacje osobiste polegają na zapewnieniu pewnego stopnia dojrzałości kandydata (poza asesorami). Stąd wymóg wieku, nieposzlakowanej opinii wraz z gwarancją należytego wykonywania funkcji. Otwarte pozostaje pytanie, jak predyspozycje te powinny być weryfikowane. Nie istnieje uniwersalna i prosta odpowiedź. Wydaje się, że należy łączyć różne instrumenty prawne. Przykładowo – w rozporządzeniu Ministerstwa Sprawiedliwości z 20 czerwca 2002 r. o wyborze, naborze i przygotowaniu naukowym asesorów sądowych i prawnych oraz o egzaminie sądowym i egzaminie końcowym asesorów⁹ – przewidziano obowiązek poddania się testom sprawdzającym predyspozycje psychologiczne członków służby. Sprawdzanie kandydatów powinno również odnosić się do przebiegu studiów z uwzględnieniem postępów naukowych. Wreszcie nie bez znaczenia jest analiza dotychczasowej drogi zawodowej kandydata. Formą kontroli – w razie odmowy przedstawienia kandydata do nominacji – mogłoby stać się uczynienie takiego rozstrzygnięcia przedmiotem oceny przez sądownictwo administracyjne, co dostarczyłoby, niezbędnych w procesie stosowania pojęć niedookreślonych, wskazówek rozumienia przesłanki nieskazitelności. Wielołątkowa analiza spełnienia przesłanek dopuszczalności kandydatur na sędziów musi być postrzegana dynamicznie, z uwzględnieniem wzrastającej roli sądów we współczesnych państwach demokratycznych.

4. Postępowanie w przedmiocie nominacji na sędziego jest z dwóch powodów charakterystyczne. Po pierwsze, obejmuje kilka etapów – stadium administracyjno-sądowe, wewnątrzrządowe i prezydenckie, a po drugie, w zasadniczej części zostało one przemilczane przez prawo.

Dla postępowania w pierwszym z wymienionych stadiów zasadnicze znaczenie mają: postanowienie zawarte w § 120 u.s.s. oraz pozostające w związku z tym przepisem § 124–126 u.s.s. Ministerstwo Sprawiedliwości jest odpowiedzialne za administrowanie sądami, przy czym obowiązki te wykonuje albo bezpośrednio, albo za pośrednictwem przewodniczących właściwych sądów – czemu z kolei dopowiada treść § 124–126 u.s.s., dotyczących uprawnień prezesa Sądu Najwyższego, sądów wyższych¹⁰, sądów krajowych i powiatowych. Zgodnie z tymi regulacjami ich prezesi są odpowiedzialni za zapewnienie funkcjonowania sądów również z punktu widzenia obsady personalnej. Uszczegółowieniem ogólnej zasady wyrażonej w § 120 u.s.s. w związku z § 124–126 u.s.s. jest § 123 ust. 1 lit. a u.s.s., nakładający na Ministerstwo Sprawiedliwości obowiązek corocznego ustalenia dla każdego sądu liczby stanowisk sędziow-

⁸ J. S v á k, *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku (tézy inauguračnej prednášky)*, „Právny obzor”, 2006, R. 89, s. 4.

⁹ Pierwotna wersja rozporządzenia została opublikowana w Zbiorze Ustaw Republiki Czeskiej z 2002 r., nr 111.

¹⁰ Dosłownie „soud vrhni”.

skich, i to w porozumieniu z prezesami właściwych sądów. Można zatem przyjąć, że o zapotrzebowaniu na stanowiska sędziowskie decydują prezesi sądów jako organy wykonujące pewne zadania o charakterze administracyjnym oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Ustalenie tego zapotrzebowania przy uwzględnieniu pocztu osób, które ukończyły aplikację sądową i złożyły wymagany egzamin, kończy pierwszy etap postępowania nominacyjnego. W tym momencie wyczerpuje się również istniejąca regulacja prawna. Dalsza procedura opiera się wyłącznie na normach zwyczajowych, utartej praktyce, nie jest wynikiem jakiegokolwiek unormowania.

Etap postępowania wewnątrz Rządu Republiki – nie licząc regulacji zawartej w ustawie o ministerstwach – nie został unormowany w prawie pozytywnym. Pomimo braku regulacji nie ulega wątpliwości, że przedstawienie Prezydentowi Republiki kandydatów na sędziów wymaga podjęcia działań od ministra sprawiedliwości, skoro zgodnie z § 11 ustawy o ministerstwach jest centralnym organem administracji państwowej w zakresie odnoszącym się do sądów. Ponadto, skoro ustawowo minister ten odpowiada za sprawność organizacyjną sądów, należy przyjąć, że jest on podmiotem wnioskującym do Rządu Republiki o wystąpienie do Prezydenta z wnioskami nominacyjnymi. Tak też zagadnienie to wygląda od strony praktycznej. Na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawia się dane dotyczące liczby wolnych miejsc wraz z informacją, że minister zwrócił się do rządu o wystąpienie z wnioskami nominacyjnymi do Prezydenta¹¹. Z kolei – patrząc na to od strony kandydatów – powołanymi mogą stać się absolwenci Akademii Sprawiedliwości, którzy zdali stosowny egzamin. Jego wynik decyduje o możliwości ubiegania się o funkcję sędziego. W obliczu braku precyzyjnej regulacji należy przypuszczać, że liczba wolnych miejsc sędziowskich, uzależniona od sytuacji finansowej i personalnej sądownictwa, nie zawsze pokrywa się z liczbą absolwentów Akademii Sprawiedliwości. Wniosek ten zdaje się potwierdzać § 126 ust. 1 lit. f u.s.s., w myśl którego prezes sądu powiatowego zapewnia – z uwzględnieniem stanowiska Akademii Sprawiedliwości – przeprowadzenie naboru aplikantów sądowych. Rekrutacja ta uwzględnia zapewne potrzeby etatowe sądów.

Aktywność ministra sprawiedliwości, współdziałającego z prezesami właściwych sądów, prowadzi do sformułowania listy kandydatów na przyszłych sędziów. Lista ta stanowi załącznik do uchwały Rządu Republiki, której treścią jest „polecenie Przewodniczącemu Rządu współpodpisania rozstrzygnięcia Prezydenta Republiki w przedmiocie mianowania na sędziów kandydatów wskazanych w załączniku do uchwały”¹². Z pozostałych przepisów dotyczących

¹¹ Zob. L. S v o b o d a, *Ministr spravedlnosti Pavel Nĕmec navrhl vládě jmenování 30 kandidátů do funkcí soudců*, http://www.ipravnik.cz/cz/aktuality/art_2921/ministr-spravedlnosti-pavel-nemec-navrhl-vlade-jmenovani-30-kandidatu-do-funkci-soudcu.aspx.

¹² Por. uchwała Rządu Republiki nr 246 z 2 marca 2005 r., <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseniwebtest.nsf/web/cs?Open&2005&03-02>.

procedury nominacyjnej na etapie rządowym można właściwie wyprowadzić jeden tylko wniosek, a mianowicie, że rola ministra sprawiedliwości w tym postępowaniu jest kluczowa, ale nie jest on organem w pełni niezależnym, podejmując bowiem decyzję co do kandydatów na przyszłych sędziów, uwzględnia w tym zakresie zdanie poszczególnych prezesów sądów, którzy ustawowo są odpowiedzialni za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania (w tym również od strony personalnej) jednostek, na czele których stoją.

O stopniu ogólności regulacji na etapie wewnątrzrządowym najlepiej świadczy wypowiedź Najwyższego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 21 maja 2008 r. stwierdził: „Mianowanie sędziów [...] dla swej ważności wymaga współpodpisu przewodniczącego rządu. W rzeczywistości nie chodzi tu jednak o proces, który mógłby zostać zapoczątkowany jedynie przez rząd. Dopuszczalna jest i taka sytuacja, w której procedura nominacyjna zostanie zapoczątkowana przez prezydenta. Może on zaproponować przewodniczącemu rządu powołanie na sędziego określonego kandydata i w razie spełnienia wszystkich ustawowych warunków prosić o kontrasygnowanie aktu nominacyjnego”¹³. Nie zmieniłoby to jednak pozycji prawnej kandydata, jak wywodził dalej NSA, „nawet jednak w takim przypadku obowiązywałaby zasada wskazana wyżej: z chwilą wyboru określonego kandydata i przedstawienia go przewodniczącemu rządu [...] po stronie ubiegającego się powstaje oczekiwanie, że drugi organ władzy wykonawczej [...] rozpozna wniosek w rozsądnym czasie, tzn. że wniosek ten kontrasygnuje albo wyda w formie pisemnej rozstrzygnięcie, którym współpodpisu odmówi. Także takie negatywne orzeczenie podlegałoby kompetencji kontrolnej sądownictwa administracyjnego”¹⁴.

Ostatni etap – nominacji kandydatów przez Prezydenta Republiki – jest równie niedoregulowany jak stadium go poprzedzające. Konstytucja oraz ustawa o sądach i sędziach właściwie stwierdzają jedynie tylko tyle, że sędziowie są mianowani przez Prezydenta Republiki na czas nieokreślony. Nie istnieje wyraźna regulacja co do terminu rozpoznania sprawy przez Prezydenta, formy rozstrzygnięcia, ewentualnej możliwości kontroli tego aktu przez sądownictwo, choć składająca się na konstytucję Karta Podstawowych Praw i Wolności¹⁵ nie pozostawia kandydatów na sędziów samym sobie. Zgodnie z art. 36 ust. 2 Karty każda osoba twierdząca, że jej prawa zostały uszczuplone decyzją organu administracji publicznej, może zwrócić się do sądu o zbadanie legalności tej decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej i – co istotniejsze – z właściwości sądu nie może być wyłączone badanie decyzji odnoszących się do podstawowych

¹³ J. Sułkowski, *Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie kompetencji sądów administracyjnych do badania legalności aktów Prezydenta Republiki w przedmiocie powoływania sędziów, sygn. 4 Ans 9/2007-197*, „Przegląd Sejmowy” [w druku].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Tekst Karty został opublikowany w Zbiorze Ustaw Republiki Czeskiej z 1993 r., nr 1.

praw i wolności zwartych w Karcie. Należy więc z całą mocą podkreślić, że Karta wprowadziła domniemanie *in dubio pro actionem*, na co wskazuje zwrot: „o ile ustawa nie stanowi inaczej”. Jest to jasna dyrektywa interpretacyjna dla organów stosujących prawo. Konstytucja gwarantuje ochronę praw jednostki, i to pomimo tego, że na poziomie ustawowym brak regulacji odnoszącej się do tej gwarancji. Być może jednak sytuacja ta ulegnie zmianie na skutek orzeczeń sądów administracyjnych, które w zakresie powoływania sędziów opowiedziały się za traktowaniem Prezydenta Republiki jako organu wykonującego czynności z zakresu administracji publicznej.

Dla postępowania nominacyjnego pewne znaczenie ma określenie charakteru kompetencji nominacyjnej Prezydenta.

Po pierwsze, należy zauważyć, że uprawnienie to opiera się na współpracy rządu z Prezydentem, albowiem dla swej ważności powołanie sędziego wymaga kontrasygnaty członka rządu. Nie jest to więc uprawnienie ceremonialne głowy państwa, lecz stanowi przykład władczego rozstrzygnięcia o sferze praw i wolności kandydata na sędziego. Konstrukcja uprawnienia kontrasygnowanego – z uwagi na przyjęcie odpowiedzialności rządu za kontrasygnowany akt – przesądza również o tym, że procedura nominacyjna powinna zostać zapoczątkowana przez czynnik rządowy, nie zaś prezydencki. Choć brak w tym zakresie precyzyjnej regulacji, to jednak trudno wyobrazić sobie sytuację, w której to Prezydent wystąpiłby do rządu o uzyskanie współpodpisu właściwego członka tego organu dla wniosku o nominację określonego kandydata, w sytuacji gdy odpowiedzialność za postępowanie Prezydenta i tak spoczywa na rządzie. Można więc przyjąć, że konstytucja w sposób dorozumiany pozostawia zainicjowanie postępowania przed Prezydentem rządowi. Podobny wniosek płynie z ustawy o sądach i sędziach, w której wyraźnie stanowi się o tym, że Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiada za zapewnienie należytej obsady personalnej sądów.

Po drugie, porównanie art. 62 i 63 Konstytucji Czech, regulujących uprawnienia Prezydenta, może prowadzić do wniosku, że druga jednostka redakcyjna zawiera katalog prezydenckich uprawnień o charakterze mniej autonomicznym, bo zależnym od współpodpisu przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego członka rządu. Ponieważ nominowanie sędziów nie należy do osobistych prerogatyw Prezydenta Republiki, mogą one podlegać badaniu pod względem legalności przez sądownictwo administracyjne¹⁶. Argumentacja ta nie jest – moim zdaniem – zbyt przekonująca. Przede wszystkim dlatego, że konstrukcja kontrasygnaty jest instrumentem wyznaczającym wzajemne relacje

¹⁶ Tak właśnie stwierdził Najwyższy Sąd Administracyjny Republiki Czeskiej w wyroku z 27 kwietnia 2006 r. – por. J. S u ł k o w s k i, *Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie kompetencji sądów administracyjnych do badania legalności aktów Prezydenta Republiki w przedmiocie powoływania sędziów*, sygn. 4 Aps 3/2005, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 304 i n.

między segmentami władzy wykonawczej, nie koresponduje z uprawnieniami sądownictwa, a zwłaszcza z ochroną praw jednostki. Nawet gdyby hipotetycznie przyjąć, że kompetencja nominacyjna została zawarta w art. 62 konstytucji, nie zmieniłoby to sposobu rozumienia art. 36 ust. 2 Karty, który w dalszej części wymagałby poddania rozstrzygnięcia Prezydenta Republiki kontroli sądów administracyjnych, bo spełnia ono warunki w tym przepisie określone, tzn. jest orzeczeniem organu administracji publicznej o zawartych w Karcie prawach i wolnościach jednostki.

Konstytucyjna kompetencja Prezydenta Republiki nie jest uprawnieniem ceremonialnym, lecz stanowi uprawnienie do wydawania władczych rozstrzygnięć przez głowę państwa. W konsekwencji jednak orzeczenia te powinny podlegać kontroli sądownictwa, w przeciwnym razie mogą one prowadzić do arbitralności postępowania ze strony Prezydenta.

5. Praktyka konstytucyjna istniejąca na gruncie obecnie obowiązującej konstytucji i ustawy o sędziach i sędziach wyglądała w ten sposób, że Prezydent uwzględniał wnioski rządu i powoływał na funkcję sędziego kandydatów wskazanych przez rząd. Po raz pierwszy głowa państwa odmówiła nominacji w 2005 r. Rząd Republiki uchwałą z 2 marca 2005 r. wnioskował do premiera o kontrasygnowanie wniosku skierowanego do Prezydenta Republiki¹⁷ o nominowanie na sędziów przedstawionych w nim 55 kandydatów. Prezydent powołał jednak tylko 21 spośród nich, uzasadniając swą decyzję tym, że pozostali przedstawieni kandydaci nie osiągnęli granicy ustawowej wieku. Z formalnego punktu widzenia głowa państwa nie wydała żadnego rozstrzygnięcia, informując jedynie, że nie skorzystała z kompetencji do powołania sędziów. Postępowanie Prezydenta ukazało, jak wiele wątpliwości wynika z niedoregulowania procedury nominacyjnej.

Działania głowy państwa zostało objęte skargą do sądu administracyjnego, który w pierwszej instancji skargę odrzucił. Zdaniem sądu, akt Prezydenta Republiki nie jest rozstrzygnięciem o publicznych prawach podmiotowych jednostki i z tego powodu nie mieści się w kognicji sądownictwa administracyjnego. Niepowołany sędzia odwołał się od orzeczenia pierwszoinstancyjnego do Najwyższego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 27 kwietnia 2006 r. (sygn. 4 Aps 3/2005) uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie i przekazał sprawę do dalszego postępowania. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazano, że co prawda kandydat do funkcji sędziego nie ma podmiotowego prawa do powołania na sędziego, jednakże konstytucja zapewnia mu rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Prezydent Republiki – w razie nieuwzględnienia wniosku o nominację – zdaniem NSA powinien odmowę uzasadnić, bo tylko w ten sposób możliwe jest ustalenie, czy głowa państwa, organ władzy publicznej,

¹⁷ Por. przyp. 12.

działała „co do granic, jak i sposobów” zgodnie z ustawami¹⁸. Sąd przypomniał przy tym, że zgodnie z art. 36 Karty ustawa nie może wyłączać badania legalności decyzji, odnoszących się do podstawowych praw i wolności zawartych w Karcie. Ostatecznie, stwierdził sąd, „nie można rezygnować z funkcji sądownictwa administracyjnego, która zmierza – w związku z ochroną legalności rozstrzygnięć organów administracji – do całkowitego ukształtowania władzy wykonawczej (której częścią jest Prezydent)”¹⁹.

Sąd pierwszej instancji – związany stanowiskiem NSA – wyrokiem z 15 czerwca 2007 r. stwierdził beczynność Prezydenta Republiki i nałożył nań obowiązek rozpoznania wniosku kandydata na sędziego w terminie sześciu miesięcy. Prezydent – *sui generis* organ administracyjny – wystąpił ze skargą kasacyjną do Najwyższego Sądu Administracyjnego, stojąc na stanowisku, że kompetencja do powoływania sędziów ma charakter konstytucyjny i nie może podlegać ustawowym ograniczeniom z uwagi na niższą moc prawną ustawy w porównaniu z konstytucją. W opinii Prezydenta nie można pozbawiać go możliwości dokonania wyboru przyszłych sędziów spośród przedstawionych przez Rząd Republiki kandydatów. Przed czeskim NSA zarysował się problem ostatecznego rozstrzygnięcia charakteru prawnego orzeczeń Prezydenta w przedmiocie nominacji sędziowskich, a w konsekwencji dokonania oceny, czy postępowanie to poddaje się regułom kodeksu sadowoadministracyjnego²⁰.

6. Odniesienie się do wywodów NSA chciałbym poprzedzić jednym wnioskiem o charakterze ogólnym. W polskiej dyskusji nad ewentualnym poddaniem rozstrzygnięć głowy państwa kognicji sądownictwa administracyjnego przeważa podmiotowe podejście do problemu²¹. Rozważa się – nie bez powodów – wzajemne relacje między władzami (zwłaszcza w aspekcie władza wykonawcza – władza sądownicza) i wpływ zasady podziału władz na możliwość kontroli niektórych prezydenckich orzeczeń. Nie kwestionuję zasadności tych analiz, także na gruncie prawa czeskiego, aczkolwiek uważam, że obie konstytucje problem ten ujmują również od strony przedmiotowej. Zarówno bowiem art. 184 Konstytucji RP, jak i art. 36 ust. 2 Karty przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej. Oczywiście, głębszej analizy wymaga ustalenie, czy Prezydent państwa może zostać zaliczony do organów administracji publicznej.

¹⁸ J. Sułkowski, *Wyrok [...] z dnia 27 kwietnia 2006 r. ...*, s. 308.

¹⁹ *Ibidem*, s. 310.

²⁰ Ustawa z dnia 21 marca 2002 r. kodeks postępowania sadowoadministracyjnego, pierwotna wersja ustawy została opublikowana w Zbiorze Ustaw Republiki Czeskiej z 2002 r. nr 150, dalej: k.s.a.

²¹ Szerzej na ten temat zob. J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 31–45; J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, *ibidem*, s. 47–66 oraz przywołana tam literatura.

Nie powinno się jednak oceny konstytucyjności powstałego problemu rozważać bez uwzględnienia obu aspektów, ponieważ regulacje odnoszące się do przedmiotowej strony relacji między władzami są równoważne stronie podmiotowej, a ponadto – w mojej opinii – wzmacniają wnioski z niej płynące.

W wyroku NSA podtrzymano stanowisko sądu pierwszej instancji zarówno w kontekście dopuszczalności poddania orzeczeń nominacyjnych kontroli sądownictwa administracyjnego, jak i w części stwierdzającej niezgodną z ustawą bezczynność Prezydenta.

Najwyższy Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności rozstrzygał o kognicji sądownictwa administracyjnego w niniejszej sprawie, uznając swą właściwość do orzekania. Zdaniem sądu o tym, czy dany podmiot mieści się w pojęciu organu administracyjnego, nie decyduje jego struktura, ale charakter jego kompetencji. W wyroku zwrócono uwagę, że proces powoływania sędziów odnosi się do interesu publicznego, a ponadto dotyczy praw podmiotowych osób fizycznych. Ponadto NSA podkreślił, że czynność organu administracyjnego podlega kontroli sądownictwa także wtedy, gdy obecność „organu w sferze prawnej jednostki miała dla niej negatywne skutki”. Na płaszczyźnie materialnej NSA również w całości poparł wywody sądu pierwszej instancji. Argumentując za uznaniem, że działanie Prezydenta nosi cechy niezgodnej z prawem bezczynności, Sąd wskazał, że Prezydent w procesie nominacji sędziów ma sferę decyzyjną, ale nie jest ona nieograniczona. Ramą dla działań głowy państwa jest nie tylko porządek konstytucyjny, ale także regulacja ustawowa, której – jak przypomniał NSA – Prezydent, obejmując urząd, ślubuje przestrzegać. Ponadto, jako organ władzy publicznej Prezydent nie może działać dowolnie, swoje negatywne rozstrzygnięcie ma obowiązek uzasadnić. Mimo braku terminu do rozpoznania sprawy – wywodził dalej NSA – należało uznać, że Prezydent był bezczynny, albowiem nie podjął rozstrzygnięcia. Co istotne, NSA podkreślił również, że odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki *per se* nie wyłącza badania aktów głowy państwa przez sądownictwo administracyjne. Zgadzam się ze stanowiskiem sądu, że są to dwa niezależne od siebie rodzaje odpowiedzialności i nie mają charakteru alternatywnego.

W opinii sądu – którą zdecydowanie podzielam – rola Prezydenta w procesie nominowania sędziów ma charakter subsydiarny. Trafnie wywiedziono w orzeczeniu, że Prezydent nie dysponuje finansowymi, personalnymi ani instytucjonalnymi środkami do samodzielnego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie powołania sędziów. Wiodącą rolę w tym zakresie czeska konstytucja przyznaje Rządowi Republiki. Najwyższy Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, zgodnie z którym ewentualna odmowa powołania sędziego musi wynikać z braku spełnienia przesłanek warunkujących dopuszczalność nominacji, a ponadto musi zostać dostatecznie uzasadniona. Podtrzymano stanowisko sądu pierwszej instancji, że nie istnieją racje uzasadniające niepodjęcie działań przez Prezydenta w okresie dwóch lat od złożenia wniosku, co

skutkuje stwierdzeniem niezgodnej z prawem bezczynności. Jednocześnie NSA powtórzył za Sądem Miejskim w Pradze, że nie istnieją środki prawne, pozwalające rozstrzygnąć w zastępstwie Prezydenta, stąd zapadłe w sprawie orzeczenia należy traktować jedynie jako apel moralny skierowany do głowy państwa o podjęcie rozstrzygnięcia.

7. Regulacja procesu nominacyjnego sędziów może być oceniana jako na tyle ogólna, że można oczekiwać podjęcia działań ustawodawczych, które spowodowałyby postawienie przysłowiowej „kropki nad i” poprzez zakwalifikowanie działań władczych Prezydenta reżimowi prawa sądownoadministracyjnego. Jednak w obliczu orzeczeń wydanych przez Najwyższy Sąd Administracyjny sprawa została na tyle rozstrzygnięta, że interwencja ustawodawcy nie jest absolutnie niezbędna. Odnosząc reguły k.s.a. do działań Prezydenta Republiki, NSA spowodował objęcie funkcją ochronną tej regulacji sytuacji prawnej jednostek. Co prawda Prezydent zapowiedział, że zwróci się do Sądu Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, lecz przynajmniej do czasu orzeczenia Sądu prawa jednostek są chronione²².

Podjmując się oceny omawianej regulacji prawnej, uważam, że poziom jej szczegółowości, choć może momentami budzić niedosyt, nie odbiega od standardów demokratycznych tak dalece, by należało żądać jej zasadniczej zmiany. Zupełność unormowań – typowo dla prawa ustrojowego – jest mniejsza. Jednakże proporcjonalnie do stopnia zupełności (a właściwie jej braku) wzrastać powinno oczekiwanie od organów stosujących prawo większej kultury prawnej. W konkretnej, omawianej przeze mnie sprawie kultury tej zabrakło, na szczęście sądownictwo administracyjne rozstrzygnęło tę kwestię, stosując regułę *in dubio pro actionem*.

8. Jedynie na marginesie prowadzonych wywodów chciałbym jeszcze raz podkreślić, że specyfiką regulacji ustrojowych jest ich ogólny charakter. Dobrą ilustracją takiego stanu rzeczy jest ostatni spór pomiędzy polskim Prezydentem a parlamentem, który powstał przy okazji nowelizowania ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. nr 98, poz. 1070, ze zm., dalej: p.u.s.p.). Ustawą z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. nr 26, poz. 157) dokonano zmiany art. 55 p.u.s.p. Dotychczasową treść przepisu w brzmieniu: „§ 1. Sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa” zastąpiono nową: „§ 1. Sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej

²² Odrębną, nieomawianą tu kwestią jest zagadnienie dopuszczalności występowania do Sądu Konstytucyjnego z tego rodzaju środkiem ochrony wolności i praw przez Prezydenta Republiki.

Rady Sądownictwa, w terminie miesiąca od dnia przesłania tego wniosku”. Intencją twórców ustawy było zdyscyplinowanie Prezydenta, ponieważ znane były przypadki, kiedy na decyzje w przedmiocie nominacji sędziowskiej kandydat czekał blisko 2 lata. Prezydent zawetował ustawę, uznając, że nowe brzmienie art. 55 p.u.s.p. narusza konstytucję. We wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy wskazano m. in.: „norma konstytucyjna [art. 179 konstytucji²³ – przyp. J. S.] z oczywistych względów nie określa wyczerpująco całego trybu powoływania sędziów, ale wyznacza w tym względzie pewne nieprzekraczalne ramy dla ustawodawcy. Chodzi tu przede wszystkim o wskazanie podmiotów, które mają brać udział w omawianej procedurze. Brak umieszczenia w art. 179 konstytucji rozstrzygnięcia co do terminu, w jakim Prezydent podejmować ma decyzję dotyczącą powołania sędziego, należy natomiast rozumieć jako nakaz działania bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie ma żadnych podstaw, aby uznać, że akurat takie ukształtowanie treści przepisu konstytucyjnego stanowić ma zamierzone niedopowiedzenie ustrojodawcy, które powinno następnie stać się przedmiotem regulacji ustawowej. Wydaje się raczej, że analizowany tutaj przepis konstytucji traktować należy jako regulację kompletną zarówno w sferze podmiotowej (wskazanie organu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem oraz organu powołującego sędziów), jak również w odniesieniu do czasu, w jakim Prezydent powinien podjąć stosowną decyzję. Brak wskazania przez ustrojodawcę jednoznacznego terminu zdaje się również wskazywać na możliwość zaistnienia takich przypadków, w których zwłoka z decyzją o powołaniu sędziego będzie miała charakter uzasadniony”. Istotnie, trudno uznać, że określony przez ustawodawcę termin do powołania sędziego nie narusza konstytucji. Konstytucja nie dlatego nie określa terminu, że ustrojodawca o nim zapomniał, ale po to, by uelastyczyć proces nominacyjny, zostawiając Prezydentowi pewne pole do działania. Uszczegóławianie ogólnych norm konstytucyjnych regulacjami ustawowymi jest przykładem reakcji (niestety, niewłaściwej) na równie niepoprawną praktykę stosowania norm konstytucyjnych.

Jarosław Sulkowski

THE PROCEDURE OF APPOINT JUDGES IN THE CZECH REPUBLIC

The analysis of the procedure for appointment of judges shows that it is mostly influenced by the judicial community. Diminishing influence of the executive branch on the consecutive stages of the procedure is also apparent.

There are no doubts that a right of access to the public service should be based on the clear and universal principles (i.e. principle of equality). The Czech constitutional law corresponds to European standards. It is worth emphasizing that the constitutionalization above-mentioned principles could give more guarantees to the judicial power.

²³ Wnioski dostępne na stronie internetowej <http://www.prezydent.pl/x.download?id=27025940>.

The procedure of appoint judges in the Czech Republic is characteristic because of two reasons. Firstly, the procedure consists of several steps (administrative-judicial, governmental, presidential), secondly its substantial part is not the subject of the regulation.

In the procedure, the President goes beyond the sphere in which he embodies the majesty of the state and operates as an organ of public administration, there must be control of such actions. If we assume that, under the check and balance principle, the President of the Republic has to have real influence on the appointment procedure, a system of protection of candidates for judges should be established.