

Kariera sędziego w doktrynie konstytucyjnej: poszukiwanie równowagi między władzą sądowniczą i uprawnieniami Prezydenta Państwa

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

W artykule przeanalizowano przedstawioną w litewskiej doktrynie konstytucyjnej karierę sędziego, oceniając udział władzy sądowniczej i wykonawczej w tym procesie oraz stosunek między podmiotami wymienionych władz. W Konstytucji Republiki Litewskiej nie określono prawa osoby do bycia mianowaną na stanowisko sędziego w drodze bezstronnego i obiektywnego postępowania, jednak poszczególne elementy tej procedury powinny wynikać z zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹. Według doktryny konstytucyjnej Republiki Litewskiej w decydowaniu o ścieżce kariery sędziego uczestniczą dwa podmioty: przedstawiciele władzy sądowniczej, tj. Rada Sądownictwa, oraz podmiot władzy wykonawczej – Prezydent Litwy. Prezydent odgrywa w tym procesie istotną rolę, gdyż jego pozycja *sui generis* ma wpływ na granice niezależności sądów i sędziów². Uprawnienia Prezydenta Litwy w kształtowaniu władzy sądowniczej są określone w art. 84 i art. 112 Konstytucji, jak również w jurysprudencji Trybunału Konstytucyjnego.

Uprawnienia Prezydenta Litwy związane z kształtowaniem władzy sądowniczej niejednokrotnie badali litewscy naukowcy: ten temat w swoich pracach poruszyli m.in. V. Sinkevičius, G. Mesonis, I. Pukasanytė, jednak w niniejszym artykule na nowo zbadano stosunek między głową państwa i władzą sądowniczą oraz bilans ich współpracy. Zanalizowano też, na ile decyzje prezydenta dotyczące kariery sędziego są zgodne z zasadą odpowiedzialnego zarządzania oraz ochrony oczekiwań prawnych.

1 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt 16/98.

2 I. Pukasanytė, „Lietuvos Respublikos Prezidento konstituciniai įgaliojimai formuojant teisminę valdžią”. Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje, Vilnius 2011, s. 166.

2. Kariera sędziego a zasada jego niezawisłości

W art. 109 ust. 2 Konstytucji³ przewidziano, że sędzia i sądy w ramach wymiaru sprawiedliwości mają niezależność, która może być określona jako przyjęty w państwie system gwarancji, zapewniający funkcjonowanie sądu jako samodzielnego organu. Stwarza on sędziom warunki do sprawowania w sposób profesjonalny i nieograniczony sprawiedliwości, chroni sądy i sędziów przed politycznymi, ekonomicznymi i innymi naciskami z zewnątrz. Oznacza też, że to właśnie zgodnie z zasadą niezależności należy tworzyć władzę sądowniczą, mianować sędziów, ich awansować, przenosić w inne miejsce bądź dymisjonować.

W zaleceniu nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów z dnia 13 października 1994 r. wskazano, że „należy zastosować wszelkie środki niezbędne do przestrzegania, ochrony i umacniania niezawisłości sędziów”⁴. W jurysprudencji konstytucyjnej Litwy⁵ wyróżnia się różne gwarancje niezależności sądów i sędziów:

- 1) immunitet sędziowski na czas służby,
- 2) immunitet osobisty sędziego,
- 3) przewidziane dla sędziów gwarancje o charakterze socjalnym (materiałnym),
- 4) autonomia władzy sądowniczej jako władzy pełnoprawnej,
- 5) gwarancje zabezpieczenia finansowego i materialno-technicznego sądów.

Mimo, że na Litwie obowiązuje system gwarancji, zapewniający niezależność sądom i niezawisłość sędziom, w litewskiej doktrynie konstytucyjnej nie zostały wyodrębnione gwarancje, związane ze ścieżką kariery sędziego. Konstytucja nie wymaga, by to zagadnienie było rozstrzygane bezstronnie i obiektywnie. Nie określa też materialnych podstaw kariery – nie sformułowano, jakie wymagania powinien spełniać kandydat, by został mianowany lub awansował. Konstytucja wypowiada się jedynie w sprawach gwarancji dla osób, które zyskały status sędziego, np. w art. 115⁶ określono przypadki, kiedy sędzia może być odwołany ze stanowiska w okresie, gdy przysługuje mu immunitet sędziowski. Konstytucja zawiera zamkniętą listę przesłanek do zdymisjonowania sędziego – lista ta nie może być rozszerzona ustawowo lub na mocy postanowień innych aktów prawnych.

3 Konstytucja Republiki Litewskiej. *Supra* note 3.

4 Zalecenie nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich z dnia 13 października 1994 r. dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów, <http://www.lat.lt/lt/naujienos/pranesimai/p270/656.html> [dostęp 17.08.2016].

5 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 6 grudnia 1995 r., sygn. akt 3/95; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 18 kwietnia 1996 r., sygn. akt 12/95.

6 Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.

3. Podmioty decydujące w sprawach kariery sędziego

Podmioty uprawnione do podejmowania decyzji dotyczących ścieżki kariery sędziego (mianowanie, awans, odwołanie, jak też przeniesienie – zmiana miejsca pracy) są wskazane w Konstytucji. Podstawowym podmiotem jest Prezydent Państwa. Jednak w niektórych przypadkach decydem jest Parlament. Zgodnie z art. 112 ust. 2 Konstytucji, sędziów Sądu Najwyższego, a spośród nich – przewodniczącego, na wniosek prezydenta, mianuje i odwołuje Sejm; sędziów Sądu Apelacyjnego, a spośród nich – przewodniczącego, mianuje prezydent z akceptacją Sejmu; sędziów sądów rejonowych, okręgowych oraz wyspecjalizowanych, jak również ich przewodniczących mianuje oraz przenosi w inne miejsca pracy prezydent⁷.

Jednak wykładnia uprawnień prezydenta, ujętych w konstytucji, a dotyczących mianowania i odwołania sędziów, dotyczy także art. 112 ust. 5 Konstytucji. Głosi on, że w sprawie nominacji, awansu, przeniesienia lub dymisji sędziów prezydentowi doradza przewidziany ustawowo specjalny organ sądowniczy. Należy zaznaczyć, że w art. 112 ust. 5 Konstytucji⁸ nie podano dokładnej nazwy „przewidzianego ustawowo specjalnego organu sądowniczego”. Ta nazwa należy do dyspozycji ustawodawcy. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o sądach⁹ jest to Rada Sądownictwa; zgodnie z poprzednio obowiązującą ustawą o sądach była to Rada Sądów.

Jak określono w konstytucji, specjalny organ sądowniczy nie tylko wspiera prezydenta w kształtowaniu sądów, ale też jest przeciwwagą dla głowy państwa jako podmiotu władzy wykonawczej w tworzeniu korpusu sędziów. 9 maja 2006 r. Trybunał Konstytucyjny¹⁰ w postanowieniu stwierdził, że „ograniczeń i przeciwwagi, którą posiadają władza sądownicza (i jej organy) oraz inne władze publiczne (i ich organy) względem siebie, nie należy traktować jako mechanizmu przeciwdziałania. Dlatego byłoby niesłuszne i konstytucyjnie nieuzasadnione twierdzenie, że celem konstytucyjnym wspomnianych specjalnych organów sądowniczych jest rzekomo bycie przeciwwagą dla Prezydenta Państwa w tworzeniu korpusu sędziów. Należy podkreślić, że w tym procesie (zwłaszcza mając na uwadze ochronę konstytucyjnie uzasadnionego interesu publicznego, by system sądowniczy był kształtowany w sposób sprawiedliwy i przejrzysty, by wybór sędziów opierał się wyłącznie na ich odpowiednim przygotowaniu zawodowym i cechach osobowych, oraz innych okolicznościach, mających decydujący wpływ na ich przydatność bądź nieprzydatność do wykonywania zawodu

7 *Ibidem*, 3.

8 *Ibidem*.

9 „Valstybės žinios” 1994, nr 46-851.

10 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 9 maja 2006 r., „Valstybės žinios” 2006, nr 51-1894.

(pracy w konkretnym sądzie)) konieczne jest partnerstwo, współpraca między Prezydentem Państwa i specjalnym organem sądowniczym”. Z drugiej strony, określony w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalny organ należy traktować jako ważny element autonomii sądów.

Trybunał Konstytucyjny¹¹ w postanowieniu z 9 maja 2006 r. stwierdził, że określony w art. 112 ust. 5 Konstytucji ustawowo przewidziany specjalny organ sądowniczy ma uprawnienia konstytucyjne do doradzania prezydentowi w sprawie nominacji, dymisji, awansu i przenoszenia sędziów wszystkich sądów, z wyjątkiem mianowania i odwołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem V. Sinkevičiausa¹², przewidziany ustawowo w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalny organ sądowniczy w ramach tworzenia korpusu sędziów jest przeciwwagą dla prezydenta – politycznego organu władzy. W taki sposób zakłada się, że działalność wspomnianego organu powinna być przejrzysta, by ani system sądowniczy, ani prezydent, ani społeczeństwo nie miało uzasadnionych wątpliwości co do tworzonego korpusu sędziów. W przeciwnym wypadku nastąpiłby spadek zaufania społeczeństwa do prawa i do państwowego systemu prawnego. Dlatego też doradzanie prezydentowi przez wspomniany specjalny organ powinno być odpowiednio uzasadnione. Opinie dotyczące poszczególnych nominacji sędziowskich, awansu, przeniesienia lub dymisji sędziów, albo też ich niemianowania, nieawansowania, nieprzeniesienia lub nieodwołania mają być przedstawione w sposób jasny. Dlatego też zanim specjalny organ sądowniczy doradzi prezydentowi w sprawie sędziów sądów ogólnych bądź sędziów sądów wyspecjalizowanych, utworzonych na mocy art. 111 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek wyjaśnić i ocenić wszelkie istotne okoliczności, *inter alia* czy kandydat na stanowisko sędziego, bądź sędziego, którego proponuje się przenieść lub awansować, spełnia wymagania, czy posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, dobrą reputację, czy nie istnieją inne okoliczności, ze względu na które nie może nastąpić nominacja, sędzia nie może awansować czy zostać przeniesionym. Należy zaznaczyć, że opinie wspomnianego specjalnego organu nie mogą opierać się na przypuszczeniach lub subiektywnych przekonaniach jego członków. Powinny być uzasadnione wyłącznie na podstawie ustalonych faktów, oceny przygotowania zawodowego i takich cech osobowych kandydata, które mają decydujący wpływ na jego przydatność bądź nieprzydatność do służby.

Określając granice kompetencji podmiotu władzy sądowniczej, Rady Sądownictwa, należy opierać się na art. 55¹ ustawy o sądach¹³, zgodnie z którym Kancelaria Prezydenta oraz Krajowa Administracja Sądownictwa ogłasza i organizuje

11 *Supra* note 7.

12 V. Sinkevičius, *Teisėjo atleidimas iš pareigų: konstitucinės doktrinos teoriniai ir praktiniai aspektai*, Vilnius 2010, <https://www.mruni.eu/upload/iblock/a17/5Sinkevicius.pdf> [dostęp 22.08.2016].

13 „Valstybės žinios” 1994, nr 46-851.

nabór kandydatów na wolne lub zwalniające się stanowiska sędziowskie. Nabór jest organizowany w trybie ustalonym z Radą Sądownictwa. Na procedurę składa się analiza pisemnych dokumentów przedstawionych przez kandydatów oraz rozmowa, polegająca na ocenie kandydata według kryteriów określonych przez Radę Sądownictwa. Wybór kandydatów należy do Komisji Konkursowej ds. Nominacji Sędziów (dalej – Komisja Konkursowa), która podejmuje decyzje większością głosów. Komisja Konkursowa składa się z siedmiu osób: trzech członków będących sędziami i czterech – przedstawicielami społeczeństwa. Prezydent powołuje członków Komisji Konkursowej na okres trzech lat.

Komisja Konkursowa ustala, którzy kandydaci na wolne lub zwalniające się stanowiska sędziowskie są najbardziej odpowiedni, oraz swoją opinię z uzasadnieniem przedstawia prezydentowi¹⁴. Wnioski Komisji Konkursowej nie są wiążące dla prezydenta. Kandydaci, którzy uczestniczyli w konkursie i nie zgadzają się z opinią Komisji Konkursowej, w ciągu 10 dni po posiedzeniu mogą na piśmie przedstawić prezydentowi powody nieakceptacji wniosków. Wreszcie, jeżeli kandydat, który nie wygrał konkursu, ma na celu rewizję podjętej przez Komisję Konkursową decyzji, może zwrócić się wyłącznie do głowy państwa. Taki przypadek dotychczas nie miał miejsca.

Zdaniem V. Sinkevičiusa¹⁵, konstytucja nie zezwala na takie regulacje prawne, które umożliwiłyby wywieranie wpływu na działania prezydenta przy mianowaniu lub odwoływaniu sędziów poprzez decyzje organów lub urzędników nieprzewidzianych w konstytucji. Zapewniając niezależność sądom i niezawisłość sędziom, należy w sposób jasny oddzielić funkcjonowanie sądów od władzy wykonawczej. Działalność sądów nie jest i nie może być traktowana jako dziedzina podporządkowana któremuś organowi władzy wykonawczej. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 grudnia 1999 r.¹⁶ stwierdził, że przepisy ustawy o sądach, na mocy których sędziów sądów rejonowych i okręgowych może mianować i odwołać prezydent nie tylko na wniosek Rady Sądownictwa, ale też ministra sprawiedliwości, są niezgodne z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny¹⁷ podkreślił, że „jeżeli w zaskarżonych artykułach ustawy, ich ustępach, zostałby przewidziany wniosek ministra sprawiedliwości, utraciłaby określony w konstytucji sens opinia Rady Sądownictwa. W takiej sytuacji działania Prezydenta Państwa byłyby uwarunkowane nie tylko opinią Rady Sądownictwa, ale też nieprzewidzianym w konstytucji wnioskiem ministra sprawiedliwości. W taki sposób regulacje prawne naruszają tryb tworzenia korpusu sędziów, który został utrwalony w konstytucji, ingeruje się w kompetencje Prezydenta Państwa oraz przewidzianego w konstytucji specjalnego organu sądowniczego”.

14 Komisja Konkursowa ds. Powołania Sędziów, <http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/pretendentu-i-teisejus-atrankos-komisija/apie-komisija/191> [dostęp 17.08.2016].

15 V. Sinkevičius, *Supra* note 7.

16 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt 16/98.

17 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 listopada 2009 r.

4. Wymogi proceduralne i uprawnienia prezydenta w kwestiach kariery sędziowskiej

Mimo, że w konstytucji nie przewidziano wymogów materialnych wobec kandydatów na stanowiska sędziowskie ani wobec procedury wyboru sędziów, to jednak w jurysprudencji konstytucyjnej omówiono wiele istotnych elementów normy konstytucyjnej, głoszącej, że „sędzia jest odwoływany ze stanowiska zgodnie z zasadami określonymi w ustawie”. Z kolei elementy normy konstytucyjnej, według której „sędzia jest nominowany zgodnie z zasadami określonymi w ustawie”, były badane przez niewielu autorów. Jeden z aspektów, który należy rozważyć, jest następujący: czy wspomniana norma konstytucyjna ma zastosowanie wyłącznie wobec trybu określonego w ustawie, czy obejmuje też tryb, ustalony nie przez ustawodawcę, a przez niezależny organ sądowniczy? Wspomniano już, że autonomia władzy sądowniczej stanowi jedną z gwarancji niezależności konstytucyjnej sądów. W ustawie o sądach mogą być określone różne autonomiczne organy sądownicze oraz ich uprawnienia, w tym dotyczące ustanowienia trybu oceny pracy sędziów i ich wyboru. Przy podejmowaniu odpowiedniej decyzji prezydenta obowiązuje konstytucja, *inter alia* ujęte w niej zasady odpowiedzialnego zarządzania i ochrony oczekiwań prawnych¹⁸. W jurysprudencji konstytucyjnej nie przedstawiono oczekiwań prawnych osoby, która przez Komisję Konkursową została uznana za najodpowiedniejszą na stanowisko sędziego.

W wykładni kompetencji przewidzianego ustawowo specjalnego organu sądowniczego, określonego w art. 112 ust. 5 Konstytucji, należy kierować się dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym odwołania sędziego po wygaśnięciu jego pełnomocnictw. Wspomniany organ specjalny ma obowiązek upewnić się, czy rzeczywiście przedstawione fakty są obiektywne, i jeżeli tak, powinien doradzić prezydentowi odwołanie sędziego. Tak samo należałoby scharakteryzować sytuację dotyczącą ścieżki kariery sędziego – Rada Sądownictwa powinna upewnić się, czy Komisja Konkursowa podała obiektywne fakty o kwalifikacjach kandydata. Jeżeli specjalny organ sądowniczy ustali istnienie faktów o charakterze obiektywnym, zgodnie z konstytucją nie może wydać negatywnej opinii o kandydaturze na stanowisko sędziego. Wynikający z konstytucji brak możliwości niepowołania przez prezydenta osoby na stanowisko bez opinii specjalnego organu sądowniczego stanowi bardzo ważną gwarancję niezależności sądów i sędziów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził¹⁹, że prezydent przed zwróceniem się o opinię do specjalnego organu sądowniczego powinien wykorzystać możliwości określone ustawowo oraz wyjaśnić i ocenić wszystkie istotne okoliczności, *inter alia*,

18 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 grudnia 2007 r., „Valstybės žinios” 2007, nr 136-5529.

19 *Ibidem*.

czy kandydat na stanowisko sędziego, sędziego, którego proponuje się przenieść lub awansować, spełnia stawiane wymagania, czy posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, dobrą reputację, czy nie ma innych okoliczności, ze względu na które osoba nie może być powołana na stanowisko sędziego lub nie może awansować. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że „nie zwalnia to wspomnianego specjalnego organu sądowniczego od obowiązku wyjaśnienia i oceny wszystkich istotnych okoliczności” oraz że „odpowiedzialność za odpowiednią opinię przedstawioną Prezydentowi Państwa, ponosi wspomniany specjalny organ sądowniczy, do którego o opinię zwraca się Prezydent”. Wydane opinie w sprawie nominacji, awansu, przeniesienia i odwołania sędziego mogą być zaskarżone w sądzie.

W art. 115 Konstytucji przewidziano, że sędzia może być odwołany ze stanowiska w oparciu o zasady określone w ustawie. Zgodnie zatem z konstytucją ustawodawca ma pewną swobodę przy ustalaniu trybu odwoływania sędziów. Jednak *inter alia* nie może on uchylić lub ograniczyć uprawnień konstytucyjnych prezydenta, Sejmu, jak również specjalnego organu sądowniczego. Przepis art. 115 Konstytucji głoszący, że sędzia może być odwołany ze stanowiska w oparciu o zasady określone w ustawie, oznacza też, że zasad tych mają przestrzegać wszystkie podmioty, które na mocy konstytucji i ustawy są uprawnione do rozstrzygania kwestii odwołania sędziego ze stanowiska lub w sposób przewidziany w ustawie uczestniczyć w podejmowaniu takich decyzji.

Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z konstytucją określonej w ustawie normy prawnej, zgodnie z którą sędziowie sądów rejonowych po raz pierwszy są nominowani na pięcioletni okres. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „wskazany okres należy interpretować jako »okres uprawnień« sędziego, po upływie którego (jeżeli sędzia swoją pracą i zachowaniem dowiódł, że nadaje się do służby) jest rozpatrywana kwestia powołania sędziego na dłuższy okres określony w ustawie”²⁰. Zapis „jest rozpatrywana kwestia powołania sędziego na dłuższy okres określony w ustawie”, naszym zdaniem, nie może być interpretowany jako obowiązek prezydenta mianowania sędziego do osiągnięcia wieku 65 lat. Przywołany zapis pozostawia prawo wyboru: Prezydent ma prawo zadecydować, czy mianować sędziego do osiągnięcia wieku emerytalnego, czy też nie. Właśnie taką interpretację przepisu przedstawił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 listopada 2009 r.²¹, w którym stwierdził, że „po upływie pięcioletniego okresu uprawnień, Prezydent Państwa może, jednak nie musi, mianować sędziego sądu rejonowego do osiągnięcia wieku 65 lat, nawet w przypadku, jeżeli Rada Sądownictwa doradzi przedłużenie uprawnień na taki okres. W takim przypadku odwołanie lub mianowanie sędziego sądu rejonowego do osiągnięcia wieku 65 lat, po upływie pięcioletniego okresu uprawnień, jest swobodnym uznaniem prezydenta,

20 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt 13/06.

21 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 listopada 2009 r. W sprawie odmowy rozpatrzenia wniosku.

w ramach realizacji którego uwzględnia on nie tylko chęć osoby dalszej służby, ale też interes publiczny, by nominacje sędziowskie otrzymywały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe i cechy osobowe”²².

Ta zasada w naukowej literaturze prawniczej jest określana jako „oddane zarządzanie, obejmujące wszelkie starania mianowanego, nastawione na zaspokojenie interesów wyłącznie społeczeństwa i państwa”²³.

W jurysprudencji konstytucyjnej nie przedstawiono wzajemnego stosunku między wspomnianym odpowiedzialnym zarządzaniem, zasadą ochrony oczekiwań prawnych a prawem konstytucyjnym prezydenta decydowania w kwestiach nominacji sędziego do osiągnięcia wieku 65 lat. Zasady odpowiedzialnego zarządzania i ochrony oczekiwań prawnych z jednej strony zakładają, że prezydent może nie mianować sędziego do osiągnięcia wieku emerytalnego jedynie w przypadku istnienia podstaw do obaw, że osoba wskutek braku odpowiednich kwalifikacji zawodowych lub innych okoliczności, w tym nieodpowiedniego zachowania i innych, nie nadaje się do dalszego pełnienia funkcji. Z drugiej strony, wątpliwości prezydenta co do tego, czy osoba powinna dalej zajmować stanowisko sędziego (tj. być mianowana do osiągnięcia wieku 65 lat), mogą być różne, jednak głowa państwa nie ma obowiązku przedstawienia ich na piśmie, wyrażenia w inny sposób ani udowodnienia. Prezydent może być w posiadaniu wszelkiego rodzaju informacji o działalności zawodowej sędziego, jego cechach osobowych i innych, dlatego też jeżeli ma najmniejsze wątpliwości co do tego, czy osoba nadal może pełnić funkcje sędziego, ma prawo nie mianować jej do osiągnięcia wieku 65 lat. V. Sinkevičius²⁴ uważa, że prezydent może uznać, że sędzia nie nadaje się do dalszej służby. Opinia Rady Sądownictwa w takiej sytuacji nie jest wiążąca dla głowy państwa – według konstytucji prezydent ma prawo nie mianować sędziego nawet w takim przypadku, jeżeli Rada Sądownictwa zaopiniuje inaczej. Konstytucja nie przewiduje wobec prezydenta obowiązku przedstawienia innym organom państwowym, w tym sądom, dowodów, uzasadniających jego obawy, że względu na które sędzia nie otrzymał nominacji do osiągnięcia wieku 65 lat. Najwyżej wobec prezydenta zostałaby zainicjowana procedura impeachmentu za nadużycie uprawnień (np. rozpatrzmy taką sytuację hipotetyczną: wobec prezydenta rozpoczęto procedurę impeachmentu w związku z tym, że ingeruje w rozpoznanie konkretnej sprawy i nie mianuje sędziego na okres do osiągnięcia wieku 65 lat wyłącznie dlatego, że nie dostosował się do zaleceń dotyczących rozstrzygnięcia sprawy). Według konstytucji, podjęcie decyzji o mianowaniu sędziego sądu rejonowego, w tym do osiągnięcia wieku emerytalnego, lub niepowołanie takiej osoby, jest prawem głowy państwa. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że jeżeli Rada Sądownictwa odradza nominację, prezydent nie może mianować tej osoby. Odpowiedzialność za

22 *Ibidem*, s. 25.

23 A. Rauliškytė, *Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas*, „Politologija” 2006, nr 1(41), s. 125, <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2006~1367154607459/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content> [dostęp 20.08.2016].

24 V. Sinkevičius, *Supra* note.

nominację sędziego ponosi m.in. prezydent. Fakt otrzymania przez prezydenta przed podjęciem decyzji o wyborze sędziego odpowiedniej opinii Rady Sądownictwa nie oznacza, że nie ponosi on odpowiedzialności za swoją decyzję dotyczącą mianowania sędziego, w tym na okres do osiągnięcia wieku 65 lat. Sąd Najwyższy Litwy²⁵ w swoim orzecznictwie stoi na takim samym stanowisku i wskazuje, że po upływie pięcioletniego okresu uprawnień sędziego sądu rejonowego, prezydent może, ale nie musi, mianować go na okres do osiągnięcia wieku 65 lat, nawet w tym przypadku, gdy Rada Sądownictwa radzi przedłużyć uprawnienia. Należy to do swobodnego uznania głowy państwa, w ramach realizacji którego kieruje się on nie tylko chęcią osoby dalszej pracy, ale też interesem publicznym, by funkcje sędziów pełniły osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe i cechy osobowe.

Powyższe pozwala twierdzić, że chociaż prezydent, decydując o tym, czy sędziemu sądu rejonowego po upływie pięcioletniego okresu uprawnień należy przedłużyć nominację do osiągnięcia wieku 65 lat, czy też po upływie pięciu lat należy go odwołać, powinien „kierować się konstytucją, *inter alia* określonymi w niej zasadami odpowiedzialnego zarządzania i ochrony oczekiwań prawnych”. Byłoby bardzo trudno udowodnić, że prezydent, nie przedłużając uprawnień sędziemu do osiągnięcia wieku emerytalnego, nie kierował się wspomnianą zasadą odpowiedzialnego zarządzania. Gdyby na prezydencie spoczywał obowiązek przedstawienia dowodów uzasadniających jego obawy, że względu na które sędziemu nie przedłużono uprawnień do osiągnięcia wieku 65 lat, stanowiłoby to bezpodstawne ograniczenie uprawnień konstytucyjnych prezydenta związanych z mianowaniem sędziów. Można przypuszczać, że osoba, która po raz pierwszy została mianowana na stanowisko sędziego sądu rejonowego na pięcioletni okres, nie ma pewności, że po upływie tego terminu dostanie nominację na okres do osiągnięcia wieku emerytalnego. Takich gwarancji nie ma nawet sędzia, który prawidłowo prowadził sprawę, którego zachowanie było bez zarzutów i który w okresie wspomnianych pięciu lat udowodnił, że jest odpowiedni do pełnienia funkcji. Ani konstytucja, ani ustawy nie dają sędziemu takiej gwarancji.

5. Skutki prawne nieprzestrzegania wymogów proceduralnych w kwestiach kariery sędziego

Należy podkreślić, że w jurysprudencji konstytucyjnej nie przedstawiono skutków prawnych wobec prezydenta, jeżeli nie skorzysta on z określonych ustawowo możliwości wyjaśnienia, czy kandydat na stanowisko sędziego, sędzia, którego proponuje się przenieść lub awansować, spełnia ustalone wymagania, czy posiada

25 Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy w sprawie cywilnej nr 3K-3-347/2014.

odpowiednie kwalifikacje zawodowe, dobrą reputację, czy nie istnieją inne okoliczności, ze względu na które osoba nie może być powołana na stanowisko sędziego lub awansowana.

Wyraźnie z kolei przedstawiono skutki prawne w odniesieniu do opinii Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny Litwy jasno podkreślił, że w razie braku opinii wydanej przez specjalny organ sądowniczy głowa państwa nie może podjąć decyzji dotyczącej nominacji, awansu, przeniesienia lub odwołania sędziego. Opinia wydana przez wymieniony w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalny organ sądowniczy nie może być traktowana jako rekomendacja dla prezydenta w sprawie powołania lub niepowołania sędziego, awansowania bądź odmówienia awansu, przeniesienia lub nieprzeniesienia, odwołania lub nieodwołania. Gdyby taka opinia była traktowana wyłącznie jako rekomendacja, Rada Sądownictwa nie pełniłaby jednej z funkcji władzy sądowniczej – nie byłaby przeciwwagą dla władzy wykonawczej. W kształtowaniu systemu sądowniczego władza wykonawcza miałaby przewagę nad władzą sądowniczą, istniałaby więc podstawa do twierdzenia, że wystąpiły przesłanki (brak ograniczeń) do naruszenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²⁶ opinia Rady Sądownictwa wywołuje różne skutki:

- A. Jeżeli specjalny organ sądowniczy doradzi mianowanie sędziego, nie będzie to wiążące dla prezydenta. Skutki prawne opinii wydanej przez specjalny organ sądowniczy zależą od tego, czy zwrócono się do niego w sprawie nominacji sędziego, jego awansu, przeniesienia czy też dymisji. W przypadku, gdy prezydent zwraca się w kwestii mianowania sędziego, jego awansu lub przeniesienia, a specjalny organ doradza powołanie osoby na stanowisko, awansowanie lub przeniesienie, nie jest to wiążące dla prezydenta. Oznacza to, że prezydent (*inter alia* jeżeli wyjdą na jaw okoliczności istotne dla mianowania lub przeniesienia) może taką osobę nie powołać na stanowisko sędziego, nie awansować sędziego lub go nie przenieść. Jeżeli zaś chodzi o nominację, awans lub przeniesienie sędziego Sądu Najwyższego lub Sądu Apelacyjnego – może nie przedstawić kandydatury Sejmowi. Zgodnie z konstytucją w takich przypadkach prezydent może zwrócić się o opinię do wspomnianego specjalnego organu sądowniczego w sprawie powołania innej osoby na stanowisko sędziego, przeniesienia lub awansowania innego sędziego.
- B. Jeżeli organ specjalny nie rekomenduje powołania osoby, taka opinia jest wiążąca dla prezydenta. Odmienne skutki prawne wobec głowy państwa powstają, jeżeli zwróci się on do specjalnego organu sądowniczego o opinię w sprawie nominacji, awansu lub przeniesienia sędziego, a ten *expressis verbis* doradzi niemianowanie, nieprzenoszenie lub nieawansowanie sędziego lub jeżeli odpowie prezydentowi, że nie radzi powoływać kandydata, przenosić lub awansować sędziego. Należy podkreślić, że taka „negatywna opinia”, która w dowolny sposób została ujęta w protokole specjalnego organu sądowniczego i przedsta-

²⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt 13/04-21/04-43/04.

wiona prezydentowi, prawnie jest równoważna *expressis verbis* postulatowi, by dana osoba nie otrzymała nominacji, by sędzia nie awansował lub nie został przeniesiony. W takich przypadkach zgodnie z konstytucją prezydent nie ma uprawnień do nominacji, przeniesienia lub awansowania sędziego.

Prezydent nie może zatem podjąć decyzji o mianowaniu sędziego, jego awansie, przeniesieniu lub dymisji bez uzasadnionej opinii Rady Sądownictwa. Jednak skutki prawne takiej opinii mogą być różne: opinie dotyczące nominacji sędziego, jego awansu lub przeniesienia nie są wiążące dla prezydenta, natomiast opinia negatywna jest wiążąca. Propozycja Rady Sądownictwa odwołania sędziego również obowiązuje prezydenta, najwyżej przestają istnieć podstawy do dymisji. Zdaniem V. Sinkevičiusa²⁷, w sytuacji, gdy prezydent, posiadając uzasadnione informacje, że kandydat nie spełnia stawianych wymagań, mimo wszystko mianuje go, mogłoby zrodzić się pytanie, czy głowa państwa nie nadużywa swoich uprawnień konstytucyjnych. Wniosek V. Sinkevičiusa sugeruje, że prezydent nie ponosi żadnej odpowiedzialności za swoje decyzje dotyczące niepowołania kandydata na stanowisko sędziego na czas określony.

W praktyce, według danych przedstawionych przez Krajową Administrację Sądownictwa, w 2013 r. obsadzono 60 wolnych wakatów sędziowskich, w pięciu przypadkach prezydent nie zgodziła się z wnioskami Komisji Konkursowej: w jednym przypadku wybrała innego kandydata niż ten, który został wskazany na liście jako pierwszy, w pozostałych czterech przypadkach postanowiła nie mianować proponowanych kandydatów i nakazała powtórzyć procedurę konkursową. W 2014 r. mianowano 26 sędziów, w dwóch przypadkach prezydent postanowiła powołać innych kandydatów niż wskazani na czele listy. Dane za rok 2015 i 2016 nie są jeszcze dostępne, jednak miał miejsce jeden przypadek, gdy prezydent nie zgodziła się z wnioskami Komisji Konkursowej i wybrała innego kandydata, niż był wpisany jako numer pierwszy na liście, w związku z czym nie spotkała się z akceptacją Rady Sądownictwa. Wybrani przez prezydenta kandydaci są przedstawiani Radzie, która może wydać negatywną opinię wiążącą. Taka sytuacja nie miała miejsca do 2016 r., jednak w czerwcu 2016 r. miał miejsce pierwszy przypadek.

6. Prawo odwołania się do sądu w sprawie niezgodnego z prawem zwolnienia

W art. 30 ust. 1 Konstytucji określono, że „osoba, której prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone, ma prawo odwołać się do sądu”²⁸. Na mocy konstytucji sędzia, podobnie jak dowolna inna osoba, jeżeli uważa, że został

²⁷ V. Sinkevičius, *Supra* note.

²⁸ *Ibidem*.

zwolniony bezprawnie i bezpodstawnie, może odwołać się do sądu w sprawie obrony swoich naruszonych praw. To prawo jest prawem absolutnym, według orzecznictwa Sądu Najwyższego Litwy, nie może być ograniczone lub zaprzeczone²⁹, gdyż sędziów sądów rejonowych mianuje i odwołuje Prezydent swoim dekretem (art. 84 pkt 11, art. 112 ust. 4 i 5 Konstytucji). Przy rozpatrywaniu skargi sędziego na odwołanie kluczowe znaczenie mają kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w przypadku wątpliwości co do zgodności treści dekretu prezydenta z konstytucją lub ustawodawstwem sąd nie może zastosować dekretu do momentu rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej jego konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny w oparciu o art. 105 ust 2 pkt 1 Konstytucji stwierdza, czy dekret prezydenta dotyczący zdymisjonowania sędziego jest zgodny z konstytucją i ustawodawstwem. Konstytucja nie przewiduje skargi indywidualnej, dlatego jeżeli sędzia uważa, że głowa państwa odwołał go bezprawnie ze stanowiska, nie ma prawa bezpośrednio odwołać się do Trybunału Konstytucyjnego i zaskarżyć niezgodność dekretu prezydenta z konstytucją i ustawodawstwem. Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami prawnymi taka osoba w sprawie obrony swoich naruszonych praw może odwołać się do sądów powszechnych. Sędzia, który nie zgadza się z dymisją, ma prawo w ciągu miesiąca od dnia zwolnienia zwrócić się do Sądu Okręgowego w Wilnie (art. 90 ustawy o sądach). Orzeczenie tego sądu w terminie miesiąca może być zaskarżone do Sądu Apelacyjnego (art. 301 ust. 4 oraz art. 307 ust. 1 litewskiego kodeksu postępowania cywilnego). Według informacji udzielonych przez Krajową Administrację Sądownictwa, w latach 2011–2013 litewskie sądy rozpoznały siedem spraw cywilnych dotyczących zwolnień sędziów. W sześciu przypadkach orzeczenia już zapadły po ustaleniu, że Rada Sądownictwa zasadnie rekomendowała odwołanie sędziów ze stanowiska. Po wniesieniu kasacji sprawy te są obecnie rozpoznawane przed Sądem Najwyższym. Siódma sprawa czeka na rozpoznanie przez sąd pierwszej instancji³⁰.

W konstytucji określono, że sędzia prowadzący sprawę nie może zastosować ustawy sprzecznej z konstytucją (art. 110 ust. 1 Konstytucji). Przewidziana w konstytucji zasada państwa prawa obejmuje m.in. hierarchię aktów prawnych – akty prawne niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Dekret prezydenta jest aktem prawnym podrzędnym, co oznacza, że nie może on być sprzeczny z konstytucją, ustawami konstytucyjnymi i innymi. Dlatego w przypadkach istnienia podstaw do przypuszczenia, że dekret prezydenta dotyczący dymisji sędziego jest sprzeczny z konstytucją, ustawą konstytucyjną lub inną ustawą, sędzia zawiesza postępowanie i składa wniosek do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii.

29 Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy w sprawie cywilnej nr 3K-3-43/2009.

30 *Sprawozdanie z oceny Litwy. Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów*, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4\(2014\)5_Lithuania_LT.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4(2014)5_Lithuania_LT.pdf) [dostęp 19.08.2016].

30 grudnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny³¹ w swoim postanowieniu stwierdził, że „jeżeli w konstytucji lub ustawach są przewidziane odpowiednie wymagania, których powinien przestrzegać prezydent (które mają być spełnione), wydając odpowiedni akt, Trybunał Konstytucyjny, badając, czy akt prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawami, powinien zbadać również to, czy przewidziane wymagania były przestrzegane (czy zostały spełnione). Jako że, jeżeli nie zostaną ustalone wspomniane faktyczne okoliczności, nie da się zbadać, czy akt prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawodawstwem”.

Normy głoszącej, że Trybunał Konstytucyjny „powinien badać również faktyczne okoliczności”, nie należy interpretować jako oznaczającej, że w dowolnym przypadku, gdy w konstytucji lub ustawach są określone wymagania, których powinien przestrzegać prezydent (które mają być spełnione) wydając odpowiedni dekret, Trybunał Konstytucyjny rzekomo ma obowiązek zbadać również to, czy wspomniane wymagania były przestrzegane (czy zostały spełnione). Tej normy nie należy interpretować dosłownie. Sprawy podlegające jurysdykcji konstytucyjnej są różne, ich rozpoznawanie dowiodło, że przy orzekaniu, czy dekret prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawami, nie zawsze niezbędne jest zbadanie, czy wydając dekret prezydent przestrzegał określonych ustawowo wymagań.

Kwestia konstytucyjności zaskarżonych dekretów prezydenta często może być rozstrzygnięta bez badania. W postanowieniu z 15 grudnia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny dokonał nieznacznej korekty wspomnianej normy, określając³², że Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając sprawy z zakresu prawa konstytucyjnego w oparciu o konstytucję oraz ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, jest uprawniony w razie potrzeby do zbadania faktycznych okoliczności, mogących mieć wpływ na orzeczenie wydane w sprawie. O tym, czy faktyczne okoliczności są takie, że w razie ich niezbadania niemożliwe jest ustalenie, czy dekret prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawami – Trybunał Konstytucyjny wnioskuje, biorąc pod uwagę kontekst rozpoznawanej sprawy. W niektórych sprawach podlegających jurysdykcji konstytucyjnej „badanie prawa w sposób nieunikniony łączy się z badaniem faktów”. Trybunał Konstytucyjny bada fakty w tym przypadku, jeżeli „jest to konieczne dla realizacji jurysdykcji”. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny musiałby powstrzymać się (unikać) przed ustalaniem i oceną okoliczności faktycznych, jeżeli należy to do kompetencji innych sądów lub innego organu państwowego, najwyżej w przypadku, jeżeli Trybunał Konstytucyjny tego nie uczyni, nie będzie możliwe zbadanie, czy akt prawny jest zgodny z konstytucją.

31 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 30 grudnia 2003 r., sygn. akt 40/03.

32 *Ibidem*.

7. Podsumowanie

W Zaleceniu CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów³³ stwierdzono, że organ podejmujący decyzje o nominacji sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej (46. zasada). W przypadku, gdy decyzję podejmuje głowa państwa, niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowej, powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać (47. zasada).

Kandydaci, którzy nie zostali wybrani, powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji, a przynajmniej procedury, w której została ona podjęta (48. zasada). Po dokonaniu oceny, na ile przepisy Konstytucji Republiki Litewskiej oraz praktyczne ich zastosowanie jest zgodne z normami międzynarodowymi, można wnioskować, że bilans uprawnień prezydenta i Rady Sądownictwa jest zachowany i skutecznie stosowany w praktyce. Jednak zgodnie ze standardami międzynarodowymi i zaleceniami GRECO³⁴ należy w dalszym ciągu umacniać rolę Rady Sądownictwa w procesie dotyczącym kariery sędziowskiej. Do realizacji tego celu niezbędne są dwa środki: rewizja procedury nominacji członków Komisji Konkursowej, dokonującej wyboru kandydatów na stanowiska sędziowskie, w celu wzmocnienia jej niezależności. Dla wdrożenia wspomnianego środka należy zapewnić, by nie wszystkich członków Komisji Konkursowej powoływał Prezydent. Drugi środek – należałoby zwiększyć rolę Rady Sądownictwa przy wyborze sędziów, np. poprzez nadanie Radzie Sądownictwa prawa sprawdzenia wyłonionych przez Komisję Konkursową kandydatów, by prezydentowi byli proponowani najodpowiedniejsi. Rada Sądownictwa mogłaby również działać jako organ odwoławczy od decyzji Komisji Konkursowej, w taki sposób dodając wagi postępowaniu apelacyjnemu.

Literatura

- Pukanasytė I., „*Lietuvos Respublikos Prezidento konstituciniai įgaliojimai formuojant teisminę valdžią*”. Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje, Vilnius 2011.
- Rauličkytė A., *Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas*, „Politologija” 2006, nr 1(41), <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2006~13671546074/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content> [dostęp 20.08.2016].

33 Deklaracja wileńska w sprawie wyzwań i szans dla sądownictwa w aktualnej sytuacji gospodarczej, http://www.teismai.lt/data/public/uploads/2014/12/vilniausdeklaracija_lt.pdf [dostęp 16.08.2016].

34 Sprawozdanie z oceny Litwy. Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4\(2014\)5_Lithuania_LT.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4(2014)5_Lithuania_LT.pdf) [dostęp 19.08.2016].

Sinkevičius V., *Teisėjo atleidimas iš pareigų: konstitucinės doktrinos teoriniai ir praktiniai aspektai*, Vilnius 2010, <https://www.mruni.eu/upload/iblock/a17/5Sinkevicius.pdf> [dostęp 22.08.2016].

Akty prawne

Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.

Ustawa Republiki Litewskiej o sądach, „Valstybės žinios” 1994, nr 46-851.

Zalecenie nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów z dnia 13 października 1994 r., <http://www.lat.lt/lt/naujienos/pranesimai/p270/656.html> [dostęp 17.08.2016].

Orzecznictwo sądowe

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt 16/98.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 6 grudnia 1995 r., sygn. akt 3/95.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 18 kwietnia 1996 r., sygn. akt 12/95.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 listopada 2009 r. W sprawie odmowy rozpatrzenia wniosku.

Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy wydane w sprawie cywilnej nr 3K-3-347/2014.

Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy wydane w sprawie cywilnej nr 3K-3-43/2009.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 30 grudnia 2003 r., sygn. akt 40/03.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt 13/04-21/04-43/04.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt 13/06.