



---

Eugeniusz Waškowski

## O SPOSOBACH POWOŁANIA NA URZĘDY SĘDZIOWSKIE

---

Eugeniusz Waškowski (1866-1942) był jednym z najwybitniejszych polskich cywilistów procesowych okresu międzywojnia. Posiadał gruntowną wiedzę z zakresu organizacji sądownictwa i adwokatury. Wypowiadał się w sprawach dotyczących ustroju sądownictwa, procesu cywilnego, organizacji adwokatury oraz deontologii zawodów prawniczych. Jest postacią, która dokonaniem, poglądami na istotę prawa, ale i życiorysem stale inspiruje, szczególnie naukę polską i rosyjską, a ostatnio także ukraińską. Jego dzieła są wznawiane i komentowane. Szerzej zob. A. Redzik, *Eugeniusz Waškowski (1866-1942). W siedemdziesięciolecie śmierci wybitnego uczonego i adwokata*, „Palestra” 2012, nr 9-10, s. 255-267.

W artykule opublikowanym w 1924 r. prof. Waškowski zabrał ważny głos w dyskusji nad projektem prawa o ustroju sądów powszechnych przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną RP. W opracowaniu pokazał, jakie istniały w innych państwach sposoby powoływania na urzędy sędziowskie, podkreślając jednocześnie, że najważniejsze są gwarancje niezawisłości, bezstronności i niezależności, a nie sposób powoływania sędziów. Pisał m.in.: „Mianowanie sędziów przez ministra nie przeczy niezawisłości sądów pod tym warunkiem, jeżeli po dokonanej nominacji los sędziego staje się niezależnym od woli ministra”, ani żadnego organu państwa. Waškowski omówił wady i zalety każdego z przywołanych modeli, sięgając do literatury i doświadczeń wcześniejszych – zachodu, jak i wschodu.

Artykuł winien służyć refleksji. Modele wyłaniania sędziów są różne także dzisiaj, ważne aby nie generowały one wad, które znane są od wieków, a nade wszystko nie powodowały żadnego uzależnienia sędziów – politycznego czy korporacyjnego.

Dokonano tylko minimalnego uwspółcześnienia ortografii.

Pojęcia kluczowe: sądownictwo w Europie początku XX w.; powoływanie sędziów; ustrój sądownictwa II RP; Komisja Kodyfikacyjna RP; Eugeniusz Waśkowski

Według artykułu 76 Konstytucji Polskiej, „sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia; jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność”. Ten przepis ustala system nominacji dla sędziów zwyczajnych a system wyborów dla sędziów pokoju. Jednakże Konstytucja nie określa, kto właściwie ma przedstawiać kandydatów do nominacji, i jakim sposobem będzie ludność wybierała sędziów pokoju: rozstrzygnięcie tych kwestii Konstytucja oczywiście pozostawia ustawie o ustroju sądownictwa. Tymczasem kwestie te są nader ważne, gdyż system nominacji, jak i system wyborów, mogą przybierać najrozmaitsze formy, a każda z tych form ma zupełnie inne znaczenie i prowadzi do różnych wyników. Nie wszystko jedno bowiem, czy mianuje sędziego władza centralna (prezydent lub minister), czy władza miejscowa (wojewoda lub starosta); czy zależy nominacja sędziego od dowolności władzy, czy władza powinna opierać się na rezultatach konkursu, jak również wybór bezpośredni przez całą ludność nie jest tym samym, co wybór przez kolegia sędziowskie, lub przez organa samorządu miejskiego. Należy więc rozpatrzyć wszystkie możliwe formy nominacji sędziów, zbadać przymioty i defekty każdej, aby wyłonić te, które najwięcej nadają się do wprowadzenia w przyszłej ustawie o ustroju sądownictwa.

W myśl przytoczonego wyżej artykułu Konstytucji, sędziów zwyczajnych mianuje Prezydent Rzeczypospolitej lub inny organ władzy, wskazany przez ustawę. Powstaje pierwsze pytanie: kogo, oprócz Prezydenta, można upoważnić do nominacji sędziów; ministra sprawiedliwości, wojewodów, czy starostów? Należy zauważyć, że nominacja przez Prezydenta w rzeczywistości będzie tylko formalnością, ponieważ Prezydent nie może znać wszystkich kandydatów, godnych nominacji, a jego decyzja będzie polegała na rekomendacji tej władzy, która będzie przedstawiała wnioski o nominacji, t.j. ministra sprawiedliwości. Więc nie ma żadnej prawie różnicy, czy będą sędziowie mianowani przez Prezydenta czy przez ministra sprawiedliwości, oprócz tego, że nominacja przez Prezydenta ma charakter bardziej uroczysty, bardziej odpowiadający znaczeniu sądów, jako „organów narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości” (art. 2 Konstytucji). Ze względu na takie znaczenie sądów nie może być dopuszczony system nominacji sędziów przez organy władzy miejscowej: wojewodów lub starostów. Sądownictwo, podług zasady po-

działu władz, obwieszczonej w artykule 2 Konstytucji, stanowi osobną i niezawisłą władzę, a więc niższe organa władzy wykonawczej nie powinny stać wyżej od sądów, gdyż mianowanie sędziów przez wojewodów lub starostów ubliżałoby godności władzy sądowej, nie mówiąc już o tym, że zostałyby otwarte szerokie pole do samowoli władz miejscowych, do intryg i obcych wpływów. Słuszność tych argumentów tak jest oczywista, że w żadnym z państw kulturalnych nominacja sędziów nie jest pozostawiona niższym organom władzy wykonawczej. Wyjątek stanowią poniekąd Włochy, gdzie sędziów pokoju mianują prezesowie sądów apelacyjnych, lecz ze względu na swoją ograniczoną kompetencję i na swoje stanowisko służbowe, sędziowie pokoju włoscy nie mogą być zaliczeni do sądownictwa<sup>1</sup>.

Sędziów więc zwyczajnych powinien mianować minister sprawiedliwości lub, jeszcze lepiej, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek ministra. Powstaje teraz drugie pytanie: czym się ma powodować minister, mianując lub przedstawiając do nominacji kandydatów do posad sądowych? Czy może postępować podług swego upodobania, czy należy jego wolę ograniczyć? Ani minister sprawiedliwości, ani Prezydent nie mogą znać osobiście wszystkich kandydatów do posad sądowych. Z konieczności musi rozwieliżnić się system rekomendacji przez organa władzy miejscowej lub przez osoby, przypadkowo mające stosunki osobiste z władzą centralną. „Naczelnik państwa”, mówi o Francji z czasów pierwszego imperium Charles Comte: „nie mógł posiadać wystarczających wiadomości o osobach, które mogłyby mianować na sędziów, i z konieczności winien był iść za radą ministra sprawiedliwości. Jednakże czy posiadał sam minister obszerniejsze wiadomości, iżby czynić dobry wybór? Osobiście mógł on znać ledwie tyle osób, ile potrzeba byłoby dla stworzenia jednego sądu pierwszej lub drugiej instancji. Musiał prawie zawsze ślepo podpisywać dekryty o nominacji, które mu podawali dworacy lub urzędnicy. A urzędnicy też mogli znać tylko bardzo ograniczoną liczbę osób... Dla sporządzenia spisu kandydatów musiano koniec końcem zwracać się do ludzi miejscowych, a ponieważ obywatele praw nie posiadali, wskutek czego ich uważano za niepewnych, więc nie pozostawało innego sposobu, jak powodować się sprawozdaniami agentów policyjnych”<sup>2</sup>.

Należy więc ograniczyć swobodę ministra i dać mu tylko prawo wyboru jednego spośród kandydatów, wskazanych mu przez bardziej kompetentne organa. W tych przypadkach mamy do czynienia z kombinacją systemu mianowania z systemem wyborów. Przeto należy zbadać właściwości rozmaitych systemów obioru.

<sup>1</sup> Piola-Caselli, *La magistratura*, 1907, p. 251.

<sup>2</sup> Charles Comte, *Considérations sur le pouvoir judiciaire*. (Przedrukowane w tomie II dzieła Jeanvrot, *La magistrature*, 1883, p. 33-34).

Na pierwszy rzut oka zdawałoby się, że najlepszym, najbardziej sprawiedliwym i racjonalnym systemem jest system bezpośrednich wyborów przez ludność w trybie głosowania powszechnego.

Po – 1, ten system odpowiada zasadzie podziału władz, która wymaga, żeby organa władzy sądowej nie były zależne od organów innych władz: najlepszy zaś sposób zabezpieczenia samoistności władzy sądowej zasada się właśnie na tym, żeby sędziów wybierała sama ludność, jak wybiera posłów do zebrań ustawodawczych. „Dlaczego mnie pozwolono wybierać swego posła, a nie nadano prawa wybierania swego sędziego?” pyta Jules Simon: „tysiąc razy łatwiej wybrać sędziego, interpretatora ustawy, aniżeli posła, powołanego do napisania ustawy. Jeżeli władzy wykonawczej jest polecony wybór sędziów, dlaczego się jej przeszkadza określać skład zebrania ustawodawczego podług swego upodobania? Niech ona wybiera tych, kto tworzy ustawę, jeśli jej powierzono, wybierać tego, kto ustawę wyklada i stosuje. Lecz jeżeli troszczymy się o wolność, to niech administracja nie wybiera ani tych, ani innych, i niech podział władz będzie zupełny”<sup>3</sup>. Ten właśnie dowód był wskazany w zgromadzeniu ustawodawczym z r. 1790 i spowodował wprowadzenie zasady wyborów do sądownictwa za czasów wielkiej rewolucji.

Po – 2, sędziowie, obrani przez ludność, cieszą się większym zaufaniem, niż sędziowie mianowani przez rząd. Można nawet obliczyć stopień tego zaufania: ten stopień jest proporcjonalny do ilości głosów, otrzymanych przez sędziego w czasie wyborów<sup>4</sup>. Nawet w tym przypadku, gdy wybór wypadł niepomyślnie, i sędzia zawiódł oczekiwania, zasada wyborów nie traci swego znaczenia w oczach obywateli, którzy będą się pocieszać tym, że przy następnych wyborach obiorą lepszego sędziego, tymczasem gdy mianowanego przez rząd nie mogliby się tak łatwo pozbyć.

Po – 3, sędziowie, wybierani przez ludność, muszą być najlepsi, ponieważ obywatele każdego okręgu, znając kandydatów miejscowych i będąc mocno zainteresowani w stworzeniu dobrego sądu, starają się oddawać swe głosy na rzecz najgodniejszych kandydatów. Interes własny służy w tym przypadku za najlepszą radę i pobudkę.

Po – 4, zasada wyborów daje możliwość odnowienia i doskonalenia sądownictwa, przez powtórny obiór sędziów, którzy dali się poznać, jako zdadni, i zabalotowanie<sup>5</sup> tych, którzy nie spełnili położonych w nich nadziei. Przy tym usunięcie tego rodzaju, jak zabalotowanie, nie obraża sędziego i pozwala mu objąć inną posadę, czemu przeszkadza zwolnienie sędziego przez zwierzchność.

Jednakże te argumenty na rzecz zasady wyborów nie są przekonujące. Na dowód pierwszy – że zasada podziału władz wymaga,

<sup>3</sup> Jules Simon, *Liberté politique*, 1881, p. 187.

<sup>4</sup> Picot, *La réforme judiciaire en France*, 1881, p. 162.

<sup>5</sup> Słowo dzisiaj mało znane; zabalotować – zagłuszyć, zarzucić, odrzucić, zablokować. Przep. Red.

żeby organa jednej władzy nie były mianowane przez drugą władzę – można odpowiedzieć, że mianowanie sędziów przez ministra nie przeczy niezawisłości sądów pod tym warunkiem, jeżeli po dokonanej nominacji los sędziego staje się niezależnym od woli ministra, t.j., że sędzia jest nieusuwalny, a nagrody, awansowania i kary są poza uznaniem ministra.

Dalej, obioru sędziów nie można utożsamiać z wyborem posłów. Tu chodzi nie o wybranie przedstawicieli stronnictw politycznych dla obrony interesów partyjnych, lecz o wybranie mądrych, uczciwych, bezstronnych i należycie przygotowanych ludzi, którzy by mogli wymierzać sprawiedliwość, nie ulegając ani sympatiom osobistym, ani hasłom partyjnym. Wybory partyjne będą stwarzały sądy partyjne, wobec czego słusznie zauważył Malepeyre, że to byłoby bardzo niebezpieczne dla prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, gdyż w niektórych okręgach anarchicznych sędziami byłiby wybrani anarchiści, nie uznający ani państwowości ani prawa<sup>6</sup>. Jeszcze Mill zauważył, że bezpośrednie wybory przez ludność są najmniej pożądane w sądownictwie, ponieważ ludność niezdolna jest do prawidłowej oceny wiedzy i przymiotów, potrzebnych dla tego rodzaju posad, tymczasem gdy nie ma stanowiska, na którym bezwzględna bezstronność i bezpartyjność byłaby równie ważna<sup>7</sup>.

Po – 3, większość ludności zna kandydatów do posad sądowych powierzchownie, ze strony zewnętrznej i nie jest zdolna ocenić przygotowania i zdatności do pełnienia obowiązków sędziowskich. Jeżeli zaś wymagać od kandydatów wykształcenia prawniczego oraz przygotowania praktycznego, to może zdarzyć się, że w niektórych okręgach takich kandydatów albo nie będzie zupełnie, albo będzie mniej, niż jest wakansów.

Po – 4, system wyborów łączy się z agitacją i innymi sposobami współzawodnictwa, które nie odpowiadają godności stanu sędziowskiego. Kandydaci bywają zmuszeni ubiegać się o stosunki z ludźmi wpływowymi, jednać sobie ich względy i nawet dawać rozmaite przyrzeczenia co do swej przyszłej działalności. Przy takim systemie sędzia z góry traci godność swego stanu: przestaje być przedstawicielem prawa i nie budzi poważania, jakie należyne jest prawu; przeciwnie ubliża ustawie, czyniąc ją igraszką namiętności politycznych<sup>8</sup>.

Po – 5, system wyborów podkopuje zasadę nieusuwalności, która jest najważniejszą gwarancją niezawisłego, a łącznie z tym i bezstronnego sądu. Sędzia obrany, obawiając się zabalotowania w przyszłości, bywa zmuszony dogadzać tym stronnictwom, z których pomocą został obrany i, łamiąc swoją przysięgę, wydawać wyroki niesprawiedliwe. Największa szkoda, którą może wyrządzić system

<sup>6</sup> Malepeyre, *La magistrature en France et projet de réforme*, 1900, p. 214.

<sup>7</sup> Mill, *Predstawiitelnoje prawienie*, 1897, p. 144 (przekł. ros.).

<sup>8</sup> Pont p. Rousset, *La magistrature française et ses detracteurs*, 1870, p. 14.

wyborów, polega właśnie na tym, że sędziowie łatwo popadają w zależność od tych stronnictw politycznych, które zwyciężyły na wyborach. „Sędzia, wybrany przez swych przyjaciół politycznych, będzie stokroć bardziej stronny i niebezpieczny, aniżeli mianowany przez rząd”<sup>9</sup>. W rzeczy samej, minister sprawiedliwości może być zainteresowany osobiście w bardzo niewielu sprawach i będzie wtrącał się do wymiaru sprawiedliwości w nader rzadkich przypadkach. Zupełnie inna rzecz wyborcy: oni mają tysiące powodów i pretekstów do wywierania wpływu na sędziów, wyzyskując zależność sędziów od siebie. Im bliższe jest stanowisko sędziego do procesujących się, posiadających głos wyborczy, tym większa jest jego zależność od nich<sup>10</sup>.

Ażeby zapobiec zawisłości sędziów od wyborców, proponowano trzy sposoby. Pierwszy zasadza się na tym, żeby sędziów wybierano dożywotnio na bardzo długi okres czasu: na 20-25 lat. W takim przypadku sędziowie nie byłoby zmuszeni dogadzać swym wyborcom, gdyż nie mieliby obawy zabalotowania na następnych wyborach. Jednakże wybory na termin stanowią jedną z najgłówniejszych zalet systemu obioru, gdyż dają obywatelom możliwość usuwania sędziów, którzy okazali się niezdatnymi. Jeżeli zaś obiór będzie dożywotni, to system wyborów traci połowę swego znaczenia: możliwa omyłka wyborów będzie utrwalona na czas dłuższy i żadnego sposobu sprostowania nie będzie<sup>11</sup>.

Drugi sposób zabezpieczenia niezależności sędziów od wyborów – jest wręcz przeciwny i polega na tym, żeby tych samych sędziów nie można było wybierać ponownie. W tym razie sędziowie nie będą mieli żadnej pobudki dogadzania swym wyborcom, gdyż, wszystko jedno, muszą ustąpić po nadejściu terminu końcowego swego urzędowania. Jednakże ten sposób ma tę wielką niedogodność, że czyni ze służby sędziowskiej krótkotrwałe zajęcie, wskutek czego mało kto z ludzi zdolnych zechce ubiegać się o posadę sędziego, a po – 2, sędziowie nie będą mieli czasu do nabycia należytej wprawy. Niski poziom personelu sędziowskiego – oto byłby rezultat nieunikniony<sup>12</sup>.

Nareszcie możliwy jest jeszcze jeden sposób. Niezależność od wyborców mogą zachować tylko ci sędziowie, którzy posiadają dostateczne środki materialne, dzięki czemu mogą żyć nie cierpiąc nędzy, gdy będą zabalotowani. Przeto, ażeby zabezpieczyć niezawisłość sędziów, proponowano wymaganie od kandydatów do posad sądowych posiadania cenzusu majątkowego. Jednakże sposób ten może być pożytecznym tylko wtedy, gdy rozmiary cenzusu są dość wysokie, a to związane jest z ograniczeniem liczby osób, mających prawo objęcia posady sądowej, odstręczy od kariery sędziowskiej

<sup>9</sup> Varasseur, *Essai sur la réforme judiciaire*, 1881, p. 52.

<sup>10</sup> Rousset, l. c., p. B. Desjardins, *La magistrature élue* (Rev. de 2 Mendes, 1882, août, p. 555-556).

<sup>11</sup> Desjardins, l. c., p. 557-558.

<sup>12</sup> Id., p. 557.

wielu godnych kandydatów, i w rezultacie znowu obniży poziom personelu sędziowskiego. Zadowolili się więc cenzusem niskim byłoby bezcelowe i bezużyteczne, ustalać cenzus wysoki – przeciwne celowi i szkodliwe<sup>13</sup>.

Przeto system wyborów zawsze stwarza zależność sędziów od wyborców i czyni karierę sędziowską niepewną. Wobec tego najbardziej świadomi i utalentowani prawnicy będą się wahali przed wystawieniem swej kandydatury: dążyć zaś ku posadom sędziowskim będą ludzie przeciętni albo bogaci. Poza tym agitacja przedwyborcza i współzawodnictwo z ludźmi niskiego poziomu moralnego też będą odstręczały ludzi szlachetnych i skromnych. Ostatecznie system wyborów doprowadzi stan sędziowski do zupełnego upadku<sup>14</sup>. Z powyższego wynika, że wszystkie dowody przemawiają przeciwko systemowi wyborów.

Doświadczenie tych państw, w których był stosowany i stosuje się obecnie system wyborczy utwierdza nas w tym wniosku. Tak, system wyborów był wprowadzony we Francji w czasie wielkiej rewolucji i przyniósł najgorsze owoce. Nawet w takich miastach, jak Aix i Marsylia, gdzie nietrudno było uczynić dobry wybór, sędziami zostali prości robotnicy, nie posiadający ani wykształcenia, ani względów ludności<sup>15</sup>. „Intryga się wkradła do zebrań narodowych, duch partyjny, namiętności polityczne i miejscowe zasłaniają oczy wyborcom na przymioty i wady kandydatów, a częstokrotne wybory stawiają sędziów w tak zależne położenie, w jakim oni nigdy nie byli”<sup>16</sup>.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki system wyborów przyjęty jest przez ustawodawstwo 30 stanów. Kandydaci nie tylko przechodzą przez egzaminy przekonania politycznych, lecz zmuszeni są składać zobowiązania, iż wyroki swoje będą ferowali w pewnym, pożądanym przez partię panującą duchu<sup>17</sup>. Na przykład, w niektórych stanach ustawa zabrania używania napojów spirytusowych. Zakaz ten nie podoba się pewnej części ludności, szczególnie osobom niemieckiego pochodzenia. Kandydatom do posad sądowych otwarcie mówią: „dobrze, wybierzemy was, lecz pod warunkiem, że nie będziecie stosowali tej ustawy”<sup>18</sup>. Tego rodzaju warunki stawiano kandydatom nawet publicznie: w prasie i na zebraniach<sup>19</sup>. Wybory sędziów stają się w ostatecznym wyniku bardzo często tajną ugodą między przywódcami partii politycznych. W Pensylwanii górnicy,

<sup>13</sup> Bentham, *O sudoustroju*, 1860, s. 38 (przekład ros).

<sup>14</sup> Rousset, l. c., p. 15; Desjardins, l. c., p. 555; Ulrich, *Die Bestellung der Gerichten in den modernen Republiken*, 1904, s. 61.

<sup>15</sup> Picot, *La réforme judiciaire en France*, 1881, p. 56.

<sup>16</sup> Rousset, l. c., p. 10-16; Malpeyre, l. c., p. 217-218; Pirard, *L'inamovibilité de la magistrature*, 1879, p. 38-39.

<sup>17</sup> Ulrich, l. c., s. 96-57.

<sup>18</sup> Laboulaye, *Istoria Sejedín. Sztatow*, II, 1870, s. 174 (przekł. ros.).

<sup>19</sup> Hellbronner, *Le pouvoir judiciaire aux Etats-Unis*, 1872, p. 72; Nerinet, *L'organisation judiciaire aux Etats-Unis*, 1909, p. 232.

tworzący większość ludności, złączyli się w związek i, zostawszy panami wyborów, wybierali na sędziów tylko członków swego związku, żeby zabezpieczyć sobie bezkarność w razie popełnienia jakich bądź przestępstw<sup>20</sup>. Zachodziły nawet wypadki, gdy panujące znaczenie na wyborach osiągała jakakolwiek organizacja zbrodnicza i wybierała osoby, gotowe patrzeć przez palce na wszystkie jej fortele<sup>21</sup>. Tak, nawet w Nowym Jorku w r. 1869-1871 banda aferzystów, zakupiwszy głosy wychodźców z Irlandii, obsadziła najwybitniejsze urzędy miejskie i nawet państwowe swymi kandydatami i powybierała na sędziów pokątnych doradców i innych tegoż rodzaju geszefciarzy, którzy rozstrzygali sprawy sądowe według woli swych wyborców<sup>22</sup>. „Słowem”, konkluduje Picot: „przekupstwo niektórych sędziów, miernota we wszystkich instancjach, to są rezultaty systemu, który był obwieszony około r. 1846 i pod którego ciężarem jęczą prawnicy amerykańscy w ciągu ćwierci wieku”<sup>23</sup>. Że główną przyczyną tak przykrego położenia wymiaru sprawiedliwości w wielu stanach jest system wyborów, świadczy przerażający kontrast między sędziami federalnymi a sędziami stanów: „gdy sędziowie sądów federalnych, których mianuje władza wykonawcza pod kontrolą senatu, pozostali wiernymi stróżami chartji<sup>24</sup> amerykańskiej, a wymiar sprawiedliwości przez nich otoczony był powszechnym szacunkiem, sędziowie, powołani do wykonywania sprawiedliwości miejscowej, wybrani na zgromadzeniach politycznych, stawali się po walce, która skompromitowała ich godność, niewolnikami większości, dłużnikami i współnikami procesujących się stron”<sup>25</sup>.

System wyborów przez ludność istnieje jeszcze w Szwajcarii, gdzie go stosuje się w 6 kantonach względem wszystkich sędziów, a w 10 – tylko względem niższych. W Szwajcarii nie spostrzegamy tak olbrzymich nadużyć, jak w Ameryce, dzięki nadzwyczajnie pomyślnym warunkom dla racjonalnego zastosowania zasady wyborów, mianowicie: szczupłe terytorium, stały skład ludności, głęboko przywiązanej do swych instytucji narodowych, bogatej, kulturalnej, przywiązanej do spokojnego spożywania owoców swej wolności politycznej<sup>26</sup>. Wobec tych okoliczności „defekty instytucji znajdują swoją korektywę w obyczajach ludności”<sup>27</sup>. Jednakże strony ujemne systemu wyborów dają się we znaki i w Szwajcarii: walka stronnictw politycznych na wyborach, obiór niedostatecznie przygotowanych

<sup>20</sup> Iannet, *Souvenirnyje Sojedin. Sztaton*. (Wsiemirnyj Putiesz, 1877, s. 102 (przekł. ros.)).

<sup>21</sup> Picot, l. c., p. 164.

<sup>22</sup> Ulrich, l. c., p. 62-64; Hellbronner, l. c., p. 37-38; Eslande, *Étude sur le recrutement de la magistrature*, 1897, p. 181-182.

<sup>23</sup> Picot, l. c., p. 164.

<sup>24</sup> Prawdopodobnie w znaczeniu: Konstytucji; prawa i ustroju. Przep. Red.

<sup>25</sup> Picot, l. c., p. 161; P. jeszcze: Brajs, *Amerikanskaja Konstitucija*, II, 1890, s. 22 i n., 98-99 (w jęz. ros.).

<sup>26</sup> Picot, l. c., p. 210; Eslande, l. c., p. 184-185; Desjardins, l. c., p. 561.

<sup>27</sup> Picot, l. c., p. 206.



kandydatów i t. d. Ze względu na te wady kompetentne głosy zalecają zamianę wyborów przez ludność na istniejący w niektórych kantonach i przynoszący lepsze owoce system wyborów przez rady kantonalne<sup>28</sup>.

Od systemu wyborów bezpośrednich przez ludność, zwróćmy się do systemu wyborów dwustopniowych – przez zebrania przedstawicieli politycznych: przez parlamenty, sejmy, magistraty miejskie i t. p. Ta forma wyborów posiada pewną wyższość w porównaniu z systemem wyborów bezpośrednich. Przedstawiciele, wybrani przez ludność, zawsze stoją wyżej od masy wyborców pod względem poziomu umysłowego i wiedzy fachowej. Dalej, nieliczne zebranie może zasięgnąć informacji co do kandydatów i gruntowniej rozważyć ich przymioty. Lecz, z drugiej strony, ten system ustępuje systemowi wyborów bezpośrednich przez ludność pod niektórymi względami. Po – 1, zaufanie ludności do sędziów jest niewątpliwie większe w tych przypadkach, gdy ona sama bezpośrednio wybrała ich, aniżeli wtenczas, gdy ich wybrało zebranie przedstawicieli, szczególnie jeżeli ci przedstawiciele są sami wybrani nie w drodze głosowania powszechnego. Po – 2, walka stronnictw politycznych uwydatnia się w zebraniach przedstawicieli ostrzej, niż wśród samej ludności: „różnice polityczne, rozproszone wśród ogółu, koncentrują się we frakcjach parlamentarnych”<sup>29</sup> i wybór sędziów często bywa następstwem prostego kompromisu między przywódcami tych frakcji<sup>30</sup>. Po – 3, im mniejsze jest zebranie wyborcze, tym większa jest zależność sędziego od wyborców, ponieważ on wie, w czyich rękach znajduje się jego los, i musi starać się o ich względy<sup>31</sup>. Nareszcie zebrania polityczne też nie posiadają należytej świadomości fachowej dla oceny specjalnych przymiotów kandydatów, ubiegających się o posadę sądową. Ze względu na te luki system wyborów przez zebrania przedstawicieli politycznych może być pomyślnie zastosowany tylko przy jakichś szczególnie sprzyjających okolicznościach, które paraliżują jego strony ujemne. I tak, ten system przynosi dobre owoce w Szwajcarii, gdzie sędziów sądu federalnego wybiera ogóle zgromadzenie obu izb, a sędziów kantonalnych (w niektórych kantonach) rady kantonalne. Lecz i w tych przypadkach pomyślne rezultaty zależą od wyżej wskazanych osobliwości kraju i narodu w Szwajcarii; świadczy o tym fakt, że sędziowie federalni, którzy są obierani na 6 lat, ciągle obierani bywają ponownie, a więc są faktycznie nieusuwalni, wskutek czego nie czują zależności od wyborców. Oczywiście jest też, że izby wykonywają swoje prawo wyborcze bardzo oględnie, nie ule-

<sup>28</sup> Ulrich, l. c., § 26.

<sup>29</sup> Ulrich, l. c., s. 148; Vavas seur, l. c., p. 52.

<sup>30</sup> Ulrich, l. c., s. 149.

<sup>31</sup> Desjardins, l. c., p. 574.

gając wpływem stronnictw politycznych<sup>32</sup>. Nie tak świetne rezultaty przynosił ten system w Rosji. Ustawy sądowe z r. 1864, wprowadzając sądy pokoju, przekazały wybór sędziów zebraniom ziemskim i zarządom miejskim. Ujemne strony tego systemu dobitnie ujawniły się w praktyce: brak kompetencji u wyborców co do oceny przymiotów sędziego, walki partyjne, zależność sędziów od niewielkiej liczby osób, które ich wybrały i t. d. wszystko to miało miejsce nie tylko na prowincji, lecz i w stolicach, naprz., z powodu wyborów sędziów pokoju w Petersburgu, Karnowicz pisał w r. 1884: „wiadomo, że przez parę lat wybór sędziów pokoju zależał w rzeczywistości od woli jednego radnego, który rozporządzał głosami tak zwanej czarnej seciny<sup>33</sup>. Na prowincji rzeczy miały się jeszcze gorzej: sędziowie pokoju albo musieli wysługiwać się wyborcom, albo po trzech latach zostawali zabalotowani. Kiedy w magistracie odeskim podczas reakcji po rewolucji 1905 r. wzięła górę prawica, było usuniętych kilku najlepszych sędziów i wybrano zupełnie niedoświadczonych i nawet nieuczciwych, którzy w swych orzeczeniach popełniali głupstwa i przeinaczali prawo na korzyść swych wyborców. O jednym z tych sędziów odpowiadano, że, gdy mu zdarzyło się rozstrzygać sprawę między dwoma wyborcami, był on w ogromnym kłopotcie i nareszcie znalazł dowcipne wyjście: zasądzając roszczenia powoda, powiedział mu: „winszuję panu wygranej”, a potem, zwróciwszy się do pozwanego, rzekł: „a pan niech się nie smuci, albowiem druga instancja na pewno uchyli mój wyrok”.

Trzecią formę systemu wyborów stanowią wybory sędziów przez kolegia sędziowskie. Ten system – kooptacja – ma następujące zalety<sup>34</sup>:

1. Sami sędziowie są najbardziej zainteresowani w utrzymaniu godności swej korporacji, a więc będą przyjmowali do swojego grona najlepszych kandydatów, szanowanych przez społeczeństwo i posiadających przymioty, niezbędne dla dobrego wymiaru sprawiedliwości.

2. Jednocześnie kolegia sędziowskie są najbardziej kompetentne do oceny przygotowania fachowego, ponieważ kandydaci do posad sądowych pracują pod ich kierownictwem w charakterze aplikantów sądowych, lub praktykują jako adwokaci, a więc są im dobrze znani.

3. Nadanie sądom prawa kooptacji nadzwyczajnie sprzyja rozwojowi ducha korporacyjnego i poczucia honoru korporacyjnego, oraz niezawisłości korporacyjnej. Podnosząc się we własnych oczach, kolegia sędziowskie starają się podnieść siebie i w oczach społeczeństwa.

<sup>32</sup> Ulrich, l. c., s. 80.

<sup>33</sup> „Nabliudatiel” 1884, s. 195 (w jęz. ros.). Od red.: „czarna secina”, to czarna sotnia, określenie używane też na opisanie karnej grupy osób realizujących jakiś niechlubny cel, także polityczny.

<sup>34</sup> Favre, *De la réforme judiciaire*, 1877, p. 50; Fojnickij, *Kurs ugot. sudoproizuw.*, l. 1902, s. 236.

4. Kandydaci, wybrani przez kolegium, zostają jego członkami i będą się starali odwdziżyć się swym kolegom, pilnując gorliwie swych obowiązków.

Jednakże ten system ma poważne wady<sup>35</sup>:

1. Przede wszystkim ogranicza on liczbę kandydatów, gdyż każdy sąd może dobrze znać tylko tych, którzy byli aplikantami lub adwokatami i prokuratorami w jego okręgu. Jeżeli takich kandydatów nie ma zupełnie lub jest za mało, sądy muszą wybierać spośród mało sobie znanych.

2. Wybory nowych sędziów będą wywoływały w kolegiach sędziowskich walkę stronnictw: powstaną intrygi, na wybór sędziów będą wywierały wpływ poglądy polityczne większości członków kolegium.

3. Kooptacja może doprowadzić, wskutek dobierania osób pewnego światopoglądu i nawet przeważnie krewnych, do nepotyzmu<sup>36</sup> i stworzenia zamkniętej kasty, pogrążonej w przesądach, zacofanej, niezdolnej do postępu, pozostającej w tyle od życia.

4. Możliwe jest, nareszcie, że sędziowie, po większej części ludzie przeciętni, będą oddawali pierwszeństwo takim samym kandydatom, usuwając przez zazdrość ludzi wybitnych. Wskutek tego system kooptacji wywoła nie polepszenie, lecz raczej obniżenie poziomu personelu sędziowskiego.

Braki systemu kooptacji i systemu obioru sędziów przez zebrania polityczne naprowadziły wielu autorów na myśl połączenia tych systemów i stworzenia dla wyboru sędziów komisji mieszanych, składających się z kolegów sędziowskich i przedstawicieli instytucji politycznych<sup>37</sup>, lub z kolegów sędziowskich i delegatów od związków prawników-praktyków (adwokatów i notariuszów)<sup>38</sup> lub, nareszcie, zebrania wszystkich wymienionych osób<sup>39</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju komisje mieszane mają przewagę tak nad kolegiami sądowymi, gdyż udział elementu obcego zapobiega powstaniu kasty sędziowskiej i rozwoju nepotyzmu, jak i nad zebraniem politycznym, ponieważ dołączenie do nich pierwiastku fachowego dopełnia niedostateczną kompetencję tych zebrań dla oceny przygotowania kandydatów. Jednakże i ten system nie jest wolny od luk. Pierwszym brakiem jest zależność sędziów od osób, które ich wybrały, i w liczbie których znajdują się adwokaci i notariusze, podlegający nadzorowi i dyscyplinarnej władzy wybranych przez nich sędziów. Lecz „wybrany nie może mieć nadzoru nad wyborcą”. Bez wątplenia, jest do życzenia, „żeby sędzia żył w dobrych

<sup>35</sup> Faure, l. c., p. 50-51; Vavasseur, l. c., p. 51; Engelhard, *Le réforme de la magistrature*, 1880, p. 34; Burekhard, *Der Richter*, 1909, s. 18-19.

<sup>36</sup> Manfredini, *Trattato di diritto giudiziario civile italiano* 1, 1898, p. 424-425.

<sup>37</sup> Engelhard, l. c., p. 37.

<sup>38</sup> Dupont, *La magistrature électorale*, 1888, p. 13-14.

<sup>39</sup> Faure, l. c., p. 78-79; Vavasseur, l. c., p. 54; Ulrich, l. c., p. 152.

stosunkach z wszystkimi swymi pomocnikami, jednakże zupełnie nie jest pożądanym, żeby on był ich sługą. A on będzie nim w dziele przypadek na dziesięć, jeżeli zostanie ich kreaturą<sup>40</sup>.

Druga wada tego systemu polega na tym, że komisje mieszane mogą dobrze znać tylko kandydatów swego okręgu, których może nie wystarczyć dla obsadzenia wszystkich wakansów sędziowskich w tym okręgu<sup>41</sup>.

Zamiast wyboru sędziów w komisjach mieszanych, niektórzy autorowie proponowali obiór kandydatów osobno przez kolegia sędziowskie i przez inne zebrania. Tak, według projektu posła Bienvenu, przedstawionego senatowi francuskiemu w r. 1883, mianuje sędziów prezydent, wyznaczając jednego z kandydatów, których wybrały osobno kolegia sędziowskie, zebranie polityczne i zebranie prawników, praktykujących w danym okręgu<sup>42</sup>. Lecz daleko więcej korzyści może przynieść wspólne obradowanie wszystkich tych ciał wyborczych; przy odrębnym zaś obradowaniu te ciała wyborcze nie wpływają na siebie wzajemnie.

Pozostaje nareszcie jeszcze jeden system nominacji sędziów: system konkursowy. Ten system może przybierać rozmaite formy i ulegać różnym modyfikacjom, lecz jego istota polega na tym, że władza centralna mianuje sędziów nie podług upodobania, a po kolei wedle listy kandydatów, sporządzonej na podstawie oceny porównawczej ich przymiotów. System ten został wprowadzony we Francji<sup>43</sup> przez ustawę z r. 1908, we Włoszech – przez ustawę z r. 1907, a w Hiszpanii egzystuje od r. 1870.

We Francji<sup>44</sup> dla nominacji na niższe posady sędziowskie (sędziego sądu pierwszej instancji i sędziego dodatkowego)<sup>45</sup> trzeba: 1) ukończyć kurs na wydziale prawnym uniwersytetu, 2) odbyć dwuletnią praktykę w charakterze sędziego pokoju lub adwokata przy sądzie apelacyjnym, 3) odbyć dodatkową jednoroczną praktykę przy ministerstwie sprawiedliwości lub prokuraturze albo dwuletnią praktykę w biurze *avoué*, 4) być dopuszczonym do egzaminu konkursowego przez ministra sprawiedliwości i 5) złożyć egzamin konkursowy. Od praktyki dodatkowej są wolni laureaci wydziałów prawnych i sekretarze konferencji adwokackich. Podania o dopuszczenie do egzaminu składa się razem z dokumentami na ręce prokuratora

<sup>40</sup> Desjardins, l. c., p. 572.

<sup>41</sup> Z tej głównie racji został odrzucony we Francji projekt Arago (Eslande, l. c., p. 26).

<sup>42</sup> Eslande, l. c., p. 27-28.

<sup>43</sup> Próba zastosowania systemu konkursowego była zrobiona we Francji w r. 1876 przez ministra Dufaur'a i przyniosła najlepsze owoce. Lecz po upływie kilku lat następni ministrowie przywrócili dawny porządek. W roku 1895 Trarieux wznowił na pewien czas system Dufaur'a. Jednakże system ten nie utrzymał się, albowiem ministrowie nie chcieli zrzec się prawa mianowania sędziów podług swego uznania. Picot, l. c., p. 311 ss. Eslande, l. c., p. 33 ss.

<sup>44</sup> Décret du 13 février 1908.

<sup>45</sup> Sędzia dodatkowy przyjmuje udział we wszystkich obradach sądu z głosem doradczym, a gdy zastępuje sędziego tytularnego, posiada głos stanowczy. Garsonnet, l. c., p. 107-107.

miejscowego, który przesyła je prokuratorowi generalnemu, a ten ministrowi sprawiedliwości. O każdym kandydacie przedstawiają swoje sprawozdanie prokurator generalny i prezes sądu. Minister ma prawo nie dopuścić do egzaminu kandydata, chociażby ten czynił zadość wszystkim formalnym wymogom, jeżeli uważa go za nieodpowiedniego ze względów, naprz. politycznych<sup>46</sup>. Sesje egzaminacyjne odbywają się dwa razy do roku w Paryżu. Komitet egzaminacyjny składa się z jednego sędziego sądu kasacyjnego, dyrektora departamentu ministerstwa sprawiedliwości, dwóch sędziów sądu apelacyjnego i jednego sędziego pierwszej instancji. Wszystkich tych członków komitetu mianuje minister sprawiedliwości. Egzamin jest publiczny i dzieli się na piśmienny i ustny; piśmienny polega na opracowaniu kwestii z zakresu praktyki sądowej; ustny ma na celu sprawdzić znajomość prawa cywilnego i karnego, oraz administracji sądowej. Po ukończeniu sesji egzaminacyjnej komitet przesyła do ministra listę kandydatów, w każdym razie nie więcej jak pięciu, którzy się szczególnie odznaczyli. Tych minister może mianować od razu na sędziów; resztę mianuje na sędziów dodatkowych lub kandydatów honorowych (*attachés titulaires*) przy ministerstwie sprawiedliwości. Mianowanie tych kandydatów na urzędy sędziowskie następuje na podstawie listy awansów, którą sporządza komisja specjalna przy sądzie apelacyjnym na zasadzie wniosków prezesów i prokuratorów sądów apelacyjnych. Od egzaminu są wolni: członkowie rady państwa; profesorowie i docenci wydziałów prawnych; byli sędziowie; prefekt, radcy i sekretarze prefektury Sekwany – po trzech latach urzędowania; podprefekt, radcy i sekretarze prefektur powiatowych – po sześciu latach urzędowania; sędziowie pokoju, posiadający dyplom uniwersytecki, oraz urzędnicy ministerstwa sprawiedliwości i wyznań, zaczynając od redaktora – po dwóch latach urzędowania; adwokaci, sekretarze sądu kasacyjnego, główni sekretarze sądów, prokuratorów, sądów: kasacyjnego, apelacyjnego paryskiego i sądu pierwszej instancji okręgu Sekwany, sekretarz pierwszego prezesa sądu apelacyjnego paryskiego i *avoués* – po 10 latach urzędowania.

We Włoszech<sup>47</sup> został przyjęty podobny, lecz bardziej skomplikowany system. Kto po ukończeniu wydziału prawnego pragnie rozpocząć karierę sądową, musi złożyć egzamin konkursowy w komisji, składającej się z 7 członków, wybranych przez ministra sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego i kasacyjnego, profesorów wydziału prawnego i adwokatów. Egzaminy odbywają się raz do roku w Rzymie. Kandydatów, którzy złożyli egzamin, komisja wpisuje do listy kolejną otrzymanych przez każdego stopni. W tym samym po-

<sup>46</sup> Garconnet, ib. p. 180.

<sup>47</sup> Ustawa włoska z r. 1907 została przetłumaczona na język rosyjski przez prof. Lublińskiego w „Żurn. Minist. Just.” 1908, nr 3, s. 256 i n.

rzędu minister sprawiedliwości mianuje ich na aplikantów. Po upływie roku rada sądu pierwszej instancji, składająca się z prezesa sądu, prokuratora i dwóch sędziów, może mianować aplikantów, gorliwie pełniących swe obowiązki, na pomocników sędziego pierwszej instancji. Taż sama rada sporządza co roku listę aplikantów, mając na względzie zdolności, wiedzę, działalność i zachowanie się każdego. Podług tej listy minister obsadza 3/5 posad wakujących w sądach pierwszej instancji i podprokuratorów, na wniosek rady sądu apelacyjnego. Resztę wakansów obsadza się przez aplikantów, którzy po trzech latach urzędowania zdali drugi egzamin konkursowy.

W Hiszpanii<sup>48</sup> dla nominacji na sędziego pierwszej instancji też trzeba mieć dyplom uniwersytecki, zdać egzamin konkursowy i odbyć praktykę przy sądzie. Aplikantów wpisuje się na listę kolejną otrzymanych stopni i starszeństwa służby.

System konkursowy jest niewątpliwie najlepszy, ponieważ gwarantuje należyte przygotowanie fachowe (teoretyczne i praktyczne) kandydatów do posad sądowych; uwzględniając nawet stopień ich przygotowania, ogranicza samowolę ministra przy nominacji i jest wolny od braków systemu wyborczego.

Jednakże system ten może być zastosowany w Polsce tylko do sędziów sądów zwyczajnych; co się zaś tyczy sędziów pokoju, to Konstytucja, jak widzieliśmy, stanowi, żeby ich wybierała ludność. Jakież systemowi wyborów należy oddać pierwszeństwo? Wszystkie opisane wyżej systemy mają tę wielką wadę, że stawiają sędziów w zależności od wyborców, zmuszają ich do ubiegania się o względy wyborców i dogadzania im. Otóż żeby zapobiec temu, należałoby ustalić dla obioru sędziów system dwustopniowy, lecz nie w formie wyborów przez stałe zgromadzenie przedstawicieli partii politycznych – sejmy, magistraty – lecz przez specjalne komisje wyborcze, składające się z delegatów, wybieranych przez ludność każdorazowo, kiedy odnawia się personel sądów pokoju, naprz. co trzy lata. Przy tym systemie, gdy komisja delegatów, po obiorze sędziów, rozwiązuje się, a dla nowych wyborów po trzech latach mogą być wybierani inni delegaci, sędziowie nie będą wiedzieli, komu należy dogadzać, żeby zabezpieczyć sobie powtórny wybór. Jeżeli jeszcze wymagać od kandydatów do posad sędziowskich przygotowania fachowego, nabytego na wydziale prawnym lub na służbie cywilnej, to można będzie spodziewać się, że posady sędziów pokoju obejmą ludzie uczciwi i umiejętni. Gdyby w drodze wyborów zostały obsadzone nie wszystkie posady z braku odpowiednich kandydatów w tym lub innym okręgu, minister sprawiedliwości powinien by mianować sędziów pokoju na 3 lata spośród aplikantów sądowych, którzy złożyli

<sup>48</sup> Murawjow, *Nowoje sudoustojstwo Ispanji* („Jurid. Wiestnik” 1879, nr 7).

egzamin sędziowski. Po upływie 3 lat ci aplikanci, jeżeliby nie byli obrani przez ludność na sędziów pokoju, mieliby otrzymać posady sędziów dodatkowych lub sędziów honorowych w sądach pierwszej instancji.

Pierwotna publikacja: „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924,  
nr 42 i 43.