

Dwuwładza w sądzie?

Status, zadania i kompetencje dyrektorów sądów po reformie

dr Dawid Sześciło

1. Menedżeryzm w sądach

Niska sprawność polskiego wymiaru sprawiedliwości - mierzona przede wszystkim długością postępowań sądowych - jest problemem, na który od wielu lat wskazują krajowe i międzynarodowe badania efektywności sądownictwa¹. Systematycznie rosnące wydatki publiczne na wymiar sprawiedliwości połączone ze wzrostem zatrudnienia nie poprawiły tej sytuacji². Rosnące zasoby (tak kadrowe, jak i finansowe) mogą być lepiej wykorzystywane, organizowane i zarządzane. Tu właśnie tkwią największe rezerwy w podnoszeniu efektywności polskiego sądownictwa.

Głównym kierunkiem działań podnoszących sprawność organizacyjną systemu sądowniczego staje się podążanie za najbardziej aktualnymi trendami reform sektora publicznego. Te zaś wciąż nawiązują do głównych postulatów koncepcji nowego zarządzania publicznego i menedżeryzmu, takich jak:

- Rozdzielanie w organizacjach funkcji strategicznych i operacyjnych (separacja „sterowania” i „wiosłowania”) – w sądzie może to oznaczać wyraźne rozdzielenie sfery zarządzania działalnością orzeczniczą jako strategiczną misją sądu od działalności administracyjnej nakierowanej na tworzenie dobrych warunków dla wypełniania misji strategicznej;
- Wprowadzanie zarządzania zorientowanego na rezultaty, a nie tylko procedury i procesy, w tym budżetowanie zadaniowe – oznacza to także nacisk na systematyczne badanie efektywności i wydajności instytucji, w przypadku sądów mierzonej głównie (ale nie tylko) czasem załatwiania spraw;
- Profesjonalizacja zarządzania zasobami, szczególnie kadrami z wykorzystaniem technik i metod zaczerpniętych z organizacji sektora prywatnego³.

¹ J. Bełdowski, D. Sześciło, *Stan wymiaru sprawiedliwości w Polsce w świetle międzynarodowych badań porównawczych*, Monitor Prawniczy 2010, nr 3, dodatek specjalny.

² J. Bełdowski, D. Sześciło, *O dwóch mitach wokół polskich sądów*, Kwartalnik Krajowa Rada Sądownictwa 2010, nr 4.

³ Reformy oparte na podejściu menedżerskim do sądownictwa wprowadzane były z powodzeniem m.in. w Holandii, Wielkiej Brytanii czy w państwach skandynawskich (por. m.in. M. Fabri, P. M. Langbroek (red.), *The challenge of change for judicial systems, developing a public administration perspective*, Amsterdam 2000; D. Webber, *Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector*, World Bank; E. Mak, *The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of "New Public Management" on the Organisation of the European Courts*, European Law Journal 2008, nr 6; P. M. Langbroek, *Organization Development of the Dutch Judiciary, between Accountability and Judicial Independence*, International Journal For Court Administration 2010). Ten kierunek modernizacji sądów jest również propagowany w pracach instytucji Rady Europy, w tym Komisji na rzecz Efektywności Sądownictwa CEPEJ (por. L. Berthier, H. Pauliat, *Administration and management of judicial systems in Europe*, CEPEJ 2008; G.Y. Ng, M. Velicogna, C. Dallara, *Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study*, CEPEJ 2007).

Wprowadzanie tego typu reform w administracji rządowej i samorządowej w Polsce od dawna nie wzbudza wątpliwości. Można mieć tylko zastrzeżenia do ich tempa i dotychczasowej skuteczności. Dużo więcej emocji powodują próby wcielania w życie rozwiązań podobnego sposobu myślenia w sądownictwie. Wynika to oczywiście z ustrojowej pozycji sądów oraz obaw, jakie towarzyszą wszelkim formom ingerencji władzy wykonawczej czy ustawodawczej w funkcjonowanie „trzeciej władzy”.

Kontrowersje te towarzyszyły prowadzonym w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu pracom nad obszerną nowelizacją Prawa o ustroju sądów powszechnych⁴. Zakładała ona wprowadzenie do polskiego sądownictwa szeregu rozwiązań spójnych z koncepcją menedżerskiego podejścia do zarządzania sądami, w tym: wzmocnienie pozycji dyrektorów sądów, wprowadzenie okresowych ocen pracy sędziów⁵ czy zmiany w strukturze organizacyjnej sądów⁶. Większość przyjętych zmian obowiązuje już od 28 marca 2012 r. Wyjątkiem są tu zmiany dotyczące pozycji, zadań i kompetencji dyrektorów sądów, które w życie wejdą od 1 stycznia 2013 r. To optymalny moment, by dokonać analizy szans i zagrożeń, jakie wiążą się z reformą instytucji dyrektora sądu. Przede wszystkim należy ocenić, na ile zasadne są obawy wielokrotnie zgłaszane przez przedstawicieli władzy sądowniczej (m.in. Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa czy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego) którzy mówią o wprowadzeniu niebezpiecznej „dwuwładzy” w sądach oraz ryzyku paraliżu w zarządzaniu sądami. Warto też zastanowić się, jak powinien wyglądać proces wdrażania tej reformy (tzw. zarządzania zmianą), aby ograniczyć, a jednocześnie szybko reagować na pojawiające się problemy.

2. Dyrektorzy przed i po reformie

Emocje, jakie towarzyszyły zmianom dotyczącym statusu i kompetencji dyrektorów sądów były niezwykle duże. Można było odnieść wrażenie, że jest to instytucja w polskim sądownictwie całkowicie nowa. Tymczasem, dyrektorzy obecni są już w polskich sądach od 2001 r. - momentu wejścia w życie Prawa o ustroju sądów powszechnych⁷. Z dniem 1 stycznia 2013 r. zmieni się jedynie ich dotychczasowy status w strukturze organizacyjnej sądów, kompetencje oraz relacje z innym organami sądu, w szczególności z prezesem sądu. Kluczowe różnice w pozycji dyrektorów sądów przed i po reformie przedstawia poniższa tabela.

⁴ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 203, poz. 1192)(dalej: nowelizacja z 18 sierpnia 2011 r.).

⁵ Na temat ocen okresowych pracy sędziów zob.: D. Sześciło, *Ocena okresowa pracy sędziów*, Warszawa 2011.

⁶ Zob. także: Wspólne stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3655), http://www.for.org.pl/upload/Nowy_Wymiar_Sprawiedliwosci/wsplnestanowiskiforhfczfinal.pdf.

⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm. (dalej: USP).

Dyrektorzy sądów: teraz i po reformie

Przed 1 stycznia 2013 r.	Po 1 stycznia 2013 r.
Gdzie funkcjonują:	
<ul style="list-style-type: none"> wyłącznie w sądach apelacyjnych i okręgowych, w większych sądach rejonowych podobne zadania wykonują kierownicy finansowi sądów; 	<ul style="list-style-type: none"> również w sądach rejonowych, gdzie istnieje co najmniej piętnaście (w szczególnych przypadkach dziesięć) stanowisk sędziowskich;
Status:	
<ul style="list-style-type: none"> brak statusu odrębnych organów sądu – wyraźna podległość prezesowi; 	<ul style="list-style-type: none"> status odrębnego organu sądu, obok prezesa i kolegium sądu;
Zakres samodzielności:	
<ul style="list-style-type: none"> pełne zwierzchnictwo prezesa sądu z wyłączeniem jedynie dysponowania budżetem sądu; 	<ul style="list-style-type: none"> zwierzchnictwo prezesa sądu nad dyrektorem utrzymane jako zasadna ogólna, ale z licznym odstępstwami zakazującymi prezesowi wydawania dyrektorowi wiążących poleceń dotyczących jego głównych kompetencji, w tym: <ul style="list-style-type: none"> kierowania działalnością administracyjną sądu; zadań z zakresu finansów, gospodarowania mieniem czy audytu wewnętrznego; zwierzchnictwa służbowego nad personelem

pozaorzecznym;	
Zwierzchnictwo nad personelem:	
<ul style="list-style-type: none"> • brak bezpośredniego zwierzchnictwa nad jakąkolwiek grupą zawodową w sądzie; 	<ul style="list-style-type: none"> • zwierzchnictwo służbowe nad personelem pozaorzecznym, czyli wszystkimi pracownikami sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów⁸;
Powoływanie i odwoływanie:	
<ul style="list-style-type: none"> • po przeprowadzeniu konkursu przez Ministra Sprawiedliwości odpowiednio na wniosek prezesa danego sądu apelacyjnego albo okręgowego; Minister Sprawiedliwości nie może z własnej inicjatywy odwołać dyrektora; 	<ul style="list-style-type: none"> • jak dotychczas - powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa sądu po przeprowadzeniu konkursu, ale mogą być odwołani przez Ministra Sprawiedliwości także z jego własnej inicjatywy, choć wyłącznie w przypadku „stwierdzenia naruszenia przez dyrektora sądu obowiązków”;
Wynagradzanie:	
<ul style="list-style-type: none"> • określone w przepisach ustawy o pracownikach sądów i prokuratury⁹; 	<ul style="list-style-type: none"> • nowa regulacja zasad wynagradzania dyrektorów sądów – oczekiwane jest rozporządzenie, które ureguluje wysokość wynagrodzeń dyrektorów sądów oraz zasady przyznawania im dodatkowych świadczeń (dodatki specjalne, nagrody);

⁸ Oznacza to, że dyrektor przejmie zwierzchnictwo nad większością pracowników sądu. Przykładowo, w Sądzie Rejonowym w Białymstoku, przy blisko 130 pracownikach pionu orzeczniczego (sędziowie, asystenci, referendarze), zatrudnionych jest około 230 pracowników personelu administracyjnego (urzędników), a także około 20 innego typu pracowników, których zwierzchnikiem będzie teraz dyrektor sądu.

⁹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 j.t.).

Należy zastrzec, że powyższe zestawienie nie obejmuje wszystkich wprowadzonych zmian. Poza tym, na ich pełne przedstawienie należy poczekać do momentu podpisania przez Ministra Sprawiedliwości istotnych rozporządzeń do USP, w szczególności rozporządzenia regulującego kryteria oceny kwalifikacji, wiedzy, predyspozycji i umiejętności kandydatów na stanowisko dyrektora sądu. Według informacji uzyskanych z resortu sprawiedliwości, projekt tego rozporządzenia powinien być znany w ciągu kilku tygodni¹⁰.

Ponadto, ważnym elementem nowelizacji z 18 sierpnia 2011 r., który już wszedł w życie, jest zmiana definicji działalności administracyjnej sądu znajdującej się w art. 8 ust. 1 USP oraz nadzoru nad nią. Składa się ona obecnie z dwóch obszarów:

- (a) zapewniania odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd swoich ustawowych zadań;
- (b) zapewniania właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd swoich zadań.

Kierowanie pierwszym z tych obszarów powierzono wprost dyrektorowi sądu działającemu pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Minister swoje zadania nadzorcze ma wykonywać zgodnie z regułami kontroli zarządczej uregulowanymi w ustawie o finansach publicznych¹¹. Obraz zmian wprowadzonych nowelizacją z 18 sierpnia 2011 r. najkrócej oddaje fragment uzasadnienia projektu rządowego, w którym podsumowano, że: *„(...) na dyrektorach sądów spoczywać będzie odpowiedzialność za zapewnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiedzialność za zapewnienie sędziom warunków umożliwiających sprawne wykonywanie przez nich pracy. Na prezesie sądu spoczywać natomiast będzie odpowiedzialność za zapewnienie, poprzez właściwe kierowanie pracą sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów, jakości podstawowej działalności sądu – a więc przede wszystkim sprawowania wymiaru sprawiedliwości”*¹². Jak podkreślili przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, chodzi w istocie o dokończenie i dopełnienie reformy zapoczątkowanej w 2001 r., kiedy to instytucja dyrektora sądu została powołana do życia. W ocenie resortu sprawdziła się ona na tyle, że można pomyśleć o jej wzmocnieniu poprzez bardziej konsekwentne niż do tej pory przeprowadzenie rozdziału funkcji administracyjnych i funkcji zarządzania działalnością orzeczniczą w sądzie.

Argumenty Ministerstwa Sprawiedliwości nie przekonały głównych przedstawicieli środowiska sędziowskiego. W trakcie wysłuchania publicznego, które odbyło się w dniu 11 stycznia 2011 r. na forum sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu

¹⁰ Odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 19 kwietnia 2012 r. Odpowiedź dostępna na stronie: www.hfhrpol.waw.pl/legislacja.

¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 2104).

¹² Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 3655).

RP przeważały głosy krytyczne wobec propozycji rządowych¹³. Przykładowo, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski akcentował zagrożenie „dwuwładzą” w sądzie, która może paraliżować jego codzienne funkcjonowanie.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski:

„Dyrektorzy sądów zyskują znaczne uprawnienia. Na tyle znaczne, że można będzie mówić o dwuwładzy w sądach. Prezes sądu będzie w istocie tylko zwierzchnikiem służbowym sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów. Natomiast zwierzchnikiem służbowym wszystkich urzędników i pracowników obsługi sądu będzie dyrektor sądu. W ostatniej wersji dokonano pewnej poprawki, która została przyjęta przez rząd. Formalnie przyjęto, że zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu jest prezes tego sądu, z tym że to zwierzchnictwo jest czysto formalne, ogranicza się do takich uprawnień, jak np. decydowanie o urlopie dyrektora sądu. Jednak prezes sądu nie ma nic do zarządzania personelem urzędniczym.

Taki dualizm zarządzania sądami być może sprawdza się w bogatych krajach, w których niezależnie od ogólnej administracji sądowej są biura przy poszczególnych sędziach, jak biura poselskie poszczególnych posłów. Obawiam się, że ze względu na stopień zamożności Polski takie rozwiązanie przez wiele jeszcze lat nie będzie do przyjęcia. W rezultacie może się okazać, że dualizm władzy w sądach będzie bardzo dysfunkcyjny. Będą wymagać porozumienia prezesa sądu i dyrektora sprawy codzienne, np. jeżeli trzeba będzie *ad hoc* zwiększyć zatrudnienie w jakimś wydziale na skutek wzmożonego napływu spraw lub choroby pracowników, jeżeli trzeba będzie znaleźć protokolanta z innego wydziału, to we wszystkich tych sprawach konieczna będzie decyzja dyrektora sądu. Wydaje się, że z rozsądnym zarządzaniem ma to niewiele wspólnego.”

Jednocześnie pojawiły się głosy potwierdzające, że instytucja dyrektora sądu w obecnym kształcie rzeczywiście się sprawdziła, ale zaproponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmiany podążają zbyt daleko:

Prezes Zarządu głównego Stowarzyszenia Sędziów „Themis” Irena Kamińska:

„Dyrektorowi sądu, a instytucja menadżera w sądach działa od wielu lat ku obopólnemu zadowoleniu, bo prezesi zostali zwolnieni z uciążliwych obowiązków, które ich niepotrzebnie zajmowały,

¹³ Stenogram z wysłuchania publicznego jest dostępny pod adresem:
[http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/A1395F8A1115BE90C125782C00354880/\\$file/0456806.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/A1395F8A1115BE90C125782C00354880/$file/0456806.pdf).

podlegają zgodnie z tym projektem urzędnicy sądowi, czyli osoby decydujące także o orzekaniu, o szybkości postępowań i merytorycznej jakości pracy sędziego. Jeżeli teraz prezes sądu będzie petentem dyrektora, to niewątpliwie może się to – w przypadku konfliktu – odbić na niezależności sądu i merytorycznej jakości orzekania. W takim sporze prezes sądu jest bez szans, bo dyrektor sądu zależy tylko od ministra. Na dowód tego, że w projekcie jest to tak ujęte, przytoczę tylko przepisy dotyczące wyboru dyrektora sądu. To najlepiej obrazuje, jak bardzo dyrektor ma być w sądzie „człowiekiem ministra”. Organizuje się konkurs na dyrektora, zostaje on wybrany, wysyła się informację do ministra, po czym okazuje się np., że minister odmawia nam nominowania kandydata wyłonionego w wyniku legalnie przeprowadzonego konkursu. Nie musi tej decyzji uzasadniać. Prezes sądu ma wtedy do wyboru albo wskazanie kandydata, który uzyskał mniejszą liczbę głosów, albo ogłoszenie nowego konkursu. Te dwa instrumenty połączone ze sobą mogą być takim sposobem nacisku na prezesa apelacji, że moim zdaniem zagraża to poważnie niezawisłości sądów.”

Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Iustitia” sędzia Maciej Strączyński wyraził inne wątpliwości natury praktycznej związane z funkcjonowaniem instytucji dyrektora sądu w nowym kształcie.

Sędzia Maciej Strączyński, Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Iustitia”:

„Dyrektorzy mają istnieć tylko w niektórych sądach. Z sądów rejonowych, które spełniają kryterium powołania dyrektora, jest dziś 37. W 85 sądach dyrektorzy są fakultatywni, a w 105 nie wolno ich powołać. W przypadku 105 sądów, gdzie dyrektora nie będzie, prezes sądu rejonowego będzie jeździć 100 km do stolicy okręgu, aby pana dyrektora poprosić np. o zwolnienie jego sekretarki, ponieważ źle pracuje, a pan dyrektor powie, że nie ma czasu, bo rozmawia z ministrem. Tak ma wyglądać funkcjonowanie sądów zarządzanych przez dyrektorów. Jednocześnie prezes sądu ma ponosić odpowiedzialność za funkcjonowanie sekretariatu, na którego kształt kadrowy prawie nie będzie mieć wpływu.“

Przejawem oporu przedstawicieli sądownictwa wobec zmian dotyczących dyrektora sądu jest również zaskarżenie przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS) nowelizacji z 18 sierpnia 2011 r. do Trybunału Konstytucyjnego¹⁴. W odniesieniu do

¹⁴ Wniosek KRS dostępny jest na stronie: www.trybunal.gov.pl w zakładce „Sprawy w trybunale”.

nowej pozycji dyrektora sądu, KRS zarzuca m.in. naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy oraz niezależności władzy sądowniczej. Bardziej szczegółowo, KRS argumentuje, że głównym problemem jest oddanie działalności administracyjnej sądów w ręce władzy wykonawczej, której częścią – zdaniem KRS - będą w istocie dyrektorzy sądów poddani nadzorowi Ministra Sprawiedliwości. W ocenie KRS również wyrażonej przez Przewodniczącego Rady sędziego Antoniego Górskiego w odpowiedzi na zapytanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, nowy model ma jeszcze jedną wadę, choć nie natury konstytucyjnej. Mianowicie, ma oddalać perspektywę wprowadzenia systemu „trójkowego” w organizacji pracy sądu, w którym do dyspozycji sędziego przydzielony byłby asystent i pracownik administracyjny.

3. Bilans szans i zagrożeń

Zakładając, że oczekiwany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie doprowadzi jednak do poważnego zachwiania modelu instytucji dyrektora sądu wprowadzonego nowelizacją z 18 sierpnia 2011 r., można podjąć się jego wstępnej oceny. Ocena ta musi być z natury rzeczy ograniczona do bilansu szans i zagrożeń, jakie nowy model stwarza, ponieważ z całościową oceną należy się wstrzymać do chwili, gdy „nowy” dyrektor sądu zacznie funkcjonować w praktyce.

Biorąc pod uwagę opinie wyrażane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, przedstawicieli środowiska sędziowskiego i ekspertów, a także uwzględniając dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu instytucji dyrektora sądu, można przedstawić następujący bilans szans i zagrożeń związanych z nowym modelem dyrektora sądu:



Szanse:

- dalsze odciążenie prezesów sądów i ułatwienie im skupienia się na zarządzaniu działalnością orzeczniczą sądu. W praktyce oznacza to np. uwolnienie prezesów od obowiązku kierowania rekrutacją na stanowiska administracyjne (nawet kilkadziesiąt konkursów rocznie w dużych sądach) czy występowania w sporach z zakresu prawa pracy inicjowanych przez pracowników administracyjnych (np. sprawy o mobbing);
- stworzenie warunków na rzecz bardziej efektywnego zarządzania personelem administracyjnym, szczególnie w większych sądach. Prezes sądu mając pod sobą kilkudziesięciu czy kilkuset sędziów, referendarzy i asystentów sędziów nie jest w stanie rzeczywiście skutecznie koordynować polityki personalnej

wobec jeszcze liczniejszego personelu administracyjnego;

- wzmocnienie pozycji dyrektorów sądów daje szansę, że będą pełnili skuteczniej rolę „agentów zmiany” w projektach nastawionych na modernizację sądów. Resort pozostanie głównym miejscem projektowania i implementacji narzędzi podnoszących efektywność zarządzania w sądach. Silny dyrektor sądu powiązany z ministerstwem to szansa na skuteczniejsze wprowadzanie nowych rozwiązań w sferze zarządzania sądami;
- poddanie działalności administracyjnej sądów modelowi zarządzania przez rezultaty, co wynika z objęcia jej systemem kontroli zarządczej - kontrola zarządcza jest modelem odpowiadającym najnowszym standardom w dziedzinie zarządzania publicznego;



Zagrożenia:

- ryzyko przynajmniej czasowego paraliżu funkcjonowania sądu w przypadku konfliktu prezesa z dyrektorem. Można przypuszczać, że głównym obszarem ewentualnych sporów na linii prezes - dyrektor będzie kwestia rozmieszczenia i liczby stanowisk administracyjnych w sądzie, co będzie wymagało porozumienia obu organów sądu. Ryzyko paraliżu sądu przy braku porozumienia w tej kwestii łagodzi jednak fakt, że prezes sądu może w tej kwestii wydać dyrektorowi wiążące polecenie;
- brak mechanizmu wdrożenia reformy. Wydaje się, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie wykorzystało odpowiednio długiego *vacatio legis*, aby dostatecznie przygotować sądy do zmian. Przede wszystkim brakuje całościowego, spójnego modelu szkoleń dla dyrektorów sądów, przygotowujących ich szczególnie do wypełniania nowych kompetencji z zakresu zarządzania kadrami, ale też np. kontroli zarządczej. Nie wystarczy przy tym zorganizować jedno czy kilka szkoleń, ponieważ szczególnie prowadzenie polityki personalnej wymaga dużo bardziej pogłębionego kształcenia. W największym stopniu problem ten może dotyczyć dyrektorów obecnie pełniących swoje funkcje, którzy po reformie utrzymują swoje stanowiska. Znaczna ich część to osoby, które nigdy nie wykonywały zadań związanych z zarządzaniem personelem (są to najczęściej osoby z wykształceniem w dziedzinie finansów czy rachunkowości).
- poważna obawa, jak się wydaje, dotyczy możliwości skutecznego łączenia w rękę dyrektora sądu zarządzania dwoma jednak zasadniczo odrębnymi obszarami - sferą finansowo-organizacyjną oraz polityką personalną.

Zarządzanie każdym z tych obszarów wymaga odmiennego zestawu kompetencji. Problem dotyczyć będzie szczególnie dyrektorów już pełniących swoje funkcje, którzy będą musieli nabyć umiejętności, których do tej pory od nich nie wymagano;

- utrudnienie wprowadzenia systemu trójkowego, czyli modelu organizacji pracy sądu, w którym do dyspozycji sędziego przydzielony byłby asystent i pracownik administracyjny – trudno wyobrazić sobie efektywne funkcjonowanie takiego modelu w sytuacji, gdy jeden z członków tego zespołu (pracownik administracyjny) podlega innemu przełożonemu niż pozostali dwaj;
- ryzyko osłabienia pozycji prezesa sądu jako lidera organizacji poprzez odebranie mu kompetencji w zakresie kierowania personelem administracyjnym;

4. Rekomendacje

Wydaje się, że reforma instytucji dyrektora sądu dotknięta jest podobnymi przypadłościami, jak wiele innych reform w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Tak na poziomie idei, jak i ustawowej realizacji niemal wszystko odbywa się zgodnie z najlepszymi tendencjami (w tym wypadku w zakresie nowoczesnego zarządzania publicznego). Problemem jest natomiast brak mechanizmu wdrożenia reformy, co może zniweczyć jej trafne założenia. W związku z tym, konieczne wydaje się podjęcie następujących działań:

- **aktywne wsparcie wdrożenia, szczególnie poprzez szkolenia adresowane do dyrektorów, szczególnie w zakresie prowadzenia polityki personalnej** – wedle informacji uzyskanych w Ministerstwie Sprawiedliwości, w ostatnich latach (m.in. za pośrednictwem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury) przeprowadzono rozmaite projekty szkoleniowe skierowane do prezesów, dyrektorów i innych pracowników sądów. Przykładowo, zrealizowano cykl szkoleń w ramach współfinansowanego ze środków europejskich projektu „Doskonalenie pracowników wymiaru sprawiedliwości” oraz kursy dokształcające „Zarządzanie zasobami ludzkimi i pracą w wymiarze sprawiedliwości” realizowane we współpracy z Wydziałem Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego oraz Szkołą Główną Handlową. Trudno jednak mówić o całościowym, spójnym systemie szkoleniowym sprofilowanym na potrzeby dyrektorów sądów i ściśle powiązanych z wprowadzaniem reformy tej instytucji. Wprawdzie odbyły się pojedyncze sesje szkoleniowe (np. szkolenie dla dyrektorów sądów zorganizowane przez KSSiP w kwietniu 2012 r.)¹⁵, jednak jak podaje Ministerstwo Sprawiedliwości bardziej rozbudowany i kompleksowy

¹⁵ Zgodnie z harmonogramem szkoleń KSSiP planuje się też adresowane do dyrektorów szkolenie z zakresu gospodarowania finansami sądu w sierpniu 2012 r.

program podnoszenia kwalifikacji adresowany do dyrektorów sądów jest dopiero w fazie poszukiwania środków na realizację¹⁶. Lukę tę starają się wypełnić instytucje prywatne. Przykładowo, Uniwersytet Jagielloński uruchomił studia podyplomowe „Zarządzanie instytucjami publicznymi w wymiarze sprawiedliwości”¹⁷, zaś Uczelnia Łazarskiego uruchamia studia podyplomowe „Menedżer sądowy” adresowane bezpośrednio do przyszłych i obecnych dyrektorów sądów¹⁸. Można się zastanawiać, dlaczego z podobnym programem szkoleniowym nie występuje KSSiP poprzez Ośrodek Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej w Lublinie albo samo Ministerstwo Sprawiedliwości.

- **wprowadzenie monitoringu wdrażania reformy** – optymalnie monitoring powinien być prowadzony przez zespół składający się z przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Rady Sądownictwa oraz zewnętrznych ekspertów. Niezależnie od tego, że dyrektorzy w polskich sądach już funkcjonują, reforma która wejdzie w życie 1 stycznia 2013 r. ma jednak cechy „małej rewolucji”, której towarzyszyć powinien mechanizm klasycznego zarządzania zmianą. Jego podstawą powinno być monitorowanie problemów, które pojawiły się w praktyce funkcjonowania zmienionego ustroju sądów oraz szybkie reagowanie na te problemy. Z pewnością dobrym narzędziem zarządzania zmianą byłby stały, zbierający się regularnie zespół reprezentujący najważniejszych interesariuszy w tym procesie (uczestniczyć w nim powinni przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości oraz KRS jako reprezentacji władzy sądowniczej).
- **utworzenie na poziomie co najmniej sądów apelacyjnych i okręgowych, a także większych sądów rejonowych obowiązkowego stanowiska zastępcy dyrektora sądu do spraw personalnych** – wyłączenie zarządzania personelem administracyjnym spod kompetencji prezesa sądu jest rozwiązaniem logicznym i zasadnym. Niemniej jednak, proste przerzucenie tego zadania na barki dyrektorów sądów może nie przynieść pożądanego efektów. Jak wspomniano wyżej, połączenie sfery finansowo-organizacyjnej oraz polityki personalnej w jednym ręku może się odbić negatywnie na jakości zarządzania w obu tych obszarach. Tym bardziej, że dyrektorzy sądów, którzy funkcjonują w nich obecnie są jednak przeważnie specjalistami do spraw finansów, rachunkowości czy zamówień publicznych, a nie nowoczesnych metod zarządzania personelem,

¹⁶ Zgodnie z informacjami otrzymanymi z Ministerstwa Sprawiedliwości, trwają prace nad zapewnieniem finansowania projektu ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (źródło: odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 19 kwietnia 2012 r.).

¹⁷ Więcej informacji na temat studiów:

http://www.law.uj.edu.pl/~kpg/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=159.

które nie ogranicza się przecież do podpisywania i rozwiązywania umów o pracę. Nietrafione są analogie z pozycją dyrektora generalnego w urzędach administracji rządowej, który również łączy zarządzanie oboma obszarami. Trzeba bowiem pamiętać, że sferą zarządzania zasobami ludzkimi zajmuje się tam bowiem zazwyczaj wyodrębniona jednostka, tj. biuro dyrektora generalnego. Dyrektor sądu takim aparatem pomocniczym nie dysponuje. Nie byłoby zresztą takiej potrzeby. Zasadne jest natomiast powołanie stanowiska zastępcy dyrektora sądu, któremu przypisane byłyby obowiązki z zakresu polityki personalnej, wykonywane pod kierownictwem samego dyrektora. USP przewiduje obecnie jedynie, że Minister Sprawiedliwości może powołać zastępcę dyrektora sądu, jeśli przemawiają za tym szczególne względy, w tym wielkość sądu i rozmiar jego zadań (art. 32 § 9 USP). Ponadto, jeżeli nie powołano zastępcy dyrektora sądu, dyrektor sądu, po uzyskaniu zgody Ministra Sprawiedliwości, wyznacza spośród pracowników sądu osobę upoważnioną do wykonywania zadań dyrektora sądu w określonym czasie i zakresie (art. 32 § 9 USP). Te rozwiązania wydają się jednak niewystarczające. Nie ma bowiem żadnych szczegółowych reguł czy kryteriów na podstawie których Minister ma decydować o powołaniu zastępcy dyrektora.

- **tworzenie i animowanie tzw. „wspólnot praktyków”** – niezależnie od szkoleń czy konferencji, doskonałym narzędziem wspierającym dyrektorów sądów może być tzw. „wspólnota praktyków” (ang. *community of practitioners*), czyli rozmaite fora wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk między dyrektorami sądów. Dotyczyć to może szczególnie nowego obszaru ich działalności, czyli polityki personalnej. Wspólnota praktyków nie musi mieć charakteru sformalizowanego (stowarzyszenia czy fundacji), ale przybrać formę np. regularnych spotkań w gronie dyrektorów, forum internetowego, biuletynu informacyjnego bądź innych publikacji promujących najlepsze praktyki. Docelowo funkcjonowanie takiej wspólnoty powinno być koordynowane przez samych dyrektorów, ale Ministerstwo Sprawiedliwości powinno pełnić tu rolę inicjującą i wspierającą (również organizacyjnie i finansowo) taką współpracę.

Opracowanie:

Dawid Sześciło – doktor nauk prawnych, współpracownik organizacji pozarządowych, wykładowca w Zakładzie Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert prawny projektu „Ministerstwa Uczące Się”, autor licznych publikacji z zakresu praw człowieka, zarządzania publicznego i wymiaru sprawiedliwości.

Współpraca:

Artur Pietryka – aplikant adwokacki w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie, koordynator Programu Monitoring Procesu Legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Serdeczne podziękowania za szereg cennych uwag i spostrzeżeń należą się sędzi Annie Czaprackiej z Sądu Okręgowego w Poznaniu, sędziemu Tomaszowi Kałużnemu, prezesowi Sądu Rejonowego w Białymstoku, sędzi Małgorzacie Kluziak, prezes Sądu Okręgowego w Warszawie. Podziękowania należą się także przedstawicielom Ministerstwa Sprawiedliwości: sędziemu Grzegorzowi Wałejce, podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, a także kierownictwu Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości sędziom Wojciechowi Hajdukowi oraz Elżbiecie Rosłoń. Za cenne uwagi dziękujemy także sędziemu Antoniemu Górskiemu, przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa.

Publikacja powstała w ramach programu Monitoring Procesu Legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Program finansowany jest przez Fundację im. Stefana Batorego w ramach Programu „Demokracja w Działaniu”.