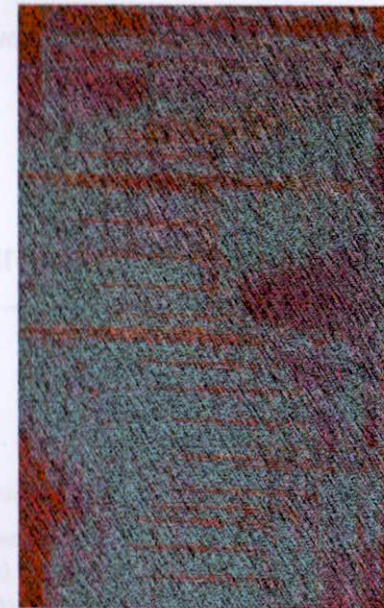


Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
Wydział Nauk Społecznych



**NOWE TENDENCJE  
W ZARZĄDZANIU  
- UWARUNKOWANIA SPOŁECZNE**

**TOM IV**

**Redakcja Marek Pawlak**



Wydawnictwo KUL  
Lublin 2013

## Rozdział II

KINGA MACHOWICZ\*

# Czynnik ludzki w zarządzaniu wielopoziomym a problemy polskiego sądownictwa cywilnego

---

## Wprowadzenie

*Governance* w rozumieniu unijnym oznacza zdolność państwa do służenia obywatelom. Pojęcie to jest związane z rządami prawa, procesami, za pomocą których zarządza się zasobami, artykułuje interesy i wykonuje władzę w społeczeństwie. Jest to również sposób wykonywania funkcji publicznych i korzystania z kompetencji regulacyjnych, a ponadto jest to instrument stabilizowania i stymulowania społeczeństwa, a także zarządzania politykami sektorowymi<sup>1</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy krajowego i „obywatelskiego” poziomu zarządzania polskim sądownictwem. Koncepcję zarządzania wielopoziomowego /wieloszczeblowego / wielopasmowego / wielosegmentowego (*Multi-Level Governance*) stworzyli L. Hooghe i G. Marks<sup>2</sup>. Wyróżniają oni „typ I” i „typ II” zarządzania wielopoziomowego. Typ I jest podobny do tradycyjnego federalizmu, z precyzyjnym podziałem odpowiedzialności między wielofunkcjonalnymi politycznymi sferami, pokrywając stosunkowo dobrze zdefiniowane i wy-

---

\* Dr, adiunkt, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Zarządzania.

<sup>1</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 października 2003 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, *Governance and Development*, COM (2003) 615.

<sup>2</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Types of Multi-Level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2003, nr 34, [www.eiop.or.at/](http://www.eiop.or.at/) (dostęp 1 grudnia 2009 r.).



łączone obszary<sup>3</sup>. Typ II włącza zachodzenie jednych obszarów oddziaływania prawa europejskiego na inne, jednocześnie włączając rozproszone sieci powiązań.

Klasyczne wielopoziomowe zarządzanie oznacza, że system polityczny UE oparty jest na kombinacji instytucji ponadnarodowych i międzyrządowych oraz na określonym stopniu centralizacji, jak i decentralizacji, gdzie najniższy poziom tworzą regiony i miasta, a następnie usytuowane są państwa narodowe, ponad którymi funkcjonują instytucje ponadnarodowe. Nie istnieje tutaj jedno centrum zakumulowanej władzy. Kompetencje są redystrybuowane pomiędzy różnymi warstwami zarządzania. W tak rozumianym systemie politycznym UE istnieją przynajmniej trzy poziomy relacji: regionalny, narodowy i ponadnarodowy, które możemy nazwać konwencjonalnymi, mają bowiem charakter jednoznaczny i są klarowne w wyjaśnianiu<sup>4</sup>. Zarządzanie wielopoziomowe nie jest zatem tylko teorią egzystującą w ramach naukowych dociekań. Jest to idea znajdująca swoje odzwierciedlenie w praktyce. „Grupa robocza UE ds. wielosegmentowego zarządzania politycznego podzieliła państwa członkowskie na cztery kategorie: państwa scentralizowane i jednolite, państwa zdecentralizowane i jednolite, zregionalizowane państwa jednolite oraz państwa federalne. W każdym z czterech modeli władze lokalne są odmienne pod względem statusu i stopnia autonomii, a żeby sprawa była jeszcze bardziej skomplikowana, istnieją znaczne różnice między poszczególnymi szczeblami władz lokalnych w poszczególnych państwach, a także różnice między samorządami państw członkowskich należących do tej samej kategorii<sup>5</sup>. System zarządzania wielopoziomowego „powinien opierać się o zadaniowy wielostronny dobór partnerów zainteresowanych danym obszarem wsparcia i funkcjonujący w szerszym kontekście niż tradycyjne partnerstwo<sup>6</sup>.”

## I. Europejski a unijny kontekst zarządzania wielopoziomowego

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce dość powszechnie utożsamia się znaczenie przymiotnika *europejski* ze znaczeniem przymiotnika *unijny*. Co ciekawe, przy rozważaniu zarządzania wielopoziomowego w odniesieniu do funkcjonowania państwa w jego stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, podnosi

<sup>3</sup> Por. P.J. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 90-91.

<sup>4</sup> Por. J. Ruszkowski, *Metoda fuzji set w badaniach wielopoziomowego systemu politycznego UE*, „Przegląd Europejski” 2010, nr 1, s. 7-22.

<sup>5</sup> P. Schneidewind, H. Wimmer, T. Kinsella, S. Klubuk, C. Gollner, *Rola władz lokalnych w likwidacji nierówności społecznych. Analiza*, Parlament Europejski, Bruksela, maj 2009, s. 3.

<sup>6</sup> *Nowa koncepcja polityki regionalnej – Refleksje do dyskusji*, MRR, Warszawa 2008, s. 13.

się kwestie związane z UE, natomiast pomija zagadnienia udziału w tym zarządzaniu innych organizacji europejskich sektora publicznego. Uzasadnieniem tego stanu w pewnym stopniu może być podjęcie tematyki właśnie nie gdzie indziej jak w unijnym prawie pierwotnym – w Traktacie z Maastricht<sup>7</sup>, a następnie wykorzystywanie zarządzania wielopoziomowego do realizacji polityki spójności. Tymczasem *europejski* ma znaczenie szersze, uwzględniające istnienie tych innych organizacji. „Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązuje obok siebie autonomiczne porządki prawne [...]. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnej przyjętej przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania<sup>8</sup>.”

Spośród dość licznych organizacji różniących się pod względem zasięgu oddziaływania i efektywności funkcjonowania, na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza Rada Europy. Przede wszystkim dlatego, że określenia *sądownictwa europejskiego* nie można zawęzić tylko do sądownictwa funkcjonującego w ramach Unii Europejskiej. Każde państwo członkowskie UE jest równocześnie członkiem Rady Europy i tym samym sygnatariuszem Konwencji Praw Człowieka, a jednocześnie UE jako organizacja również w 2010 roku stała się stroną tej umowy międzynarodowej. Na straży wykonywania zobowiązań płynących z Konwencji stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wyrok ETPC musi być respektowany przez krajowe organy władzy publicznej. Wykonanie tego wyroku wymaga „ściślej kooperacji legislatywy, egzekutywy oraz judykatury<sup>9</sup>.”

Nad wykonaniem wyroków Trybunału czuwa Komitet Ministrów Rady Europy. Nie może on jednak stronie sporu wydawać poleceń, wskazówek, może grozić sankcjami pozostającymi w swojej wyłącznej gestii. Organ ten obserwuje, przyjmuje stosowne wyjaśnienia, wyciąga wnioski i rekomenduje właściwym organom Rady Europy podjęcie stosownych kroków. Można zastosować środek nieformalny, jakim jest nacisk polityczny. Spośród środków formalnych można natomiast wymienić zawieszenie prawa głosu, zawieszenie lub utratę statusu członka organizacji międzynarodowej. Zawieszenie członkostwa jest o tyle uciążliwe, że nie powoduje zwolnienia od obowiązku uiszczania składek, a jednocześnie państwo nie bierze udziału w procesach decyzyjnych organizacji. W praktyce zawieszenie członkostwa z powodu braku wykonania pojedynczego wyroku ETPC wydaje się co najmniej niezbyt realne. Tym bardziej z takiego powodu nie nastąpi pozbawienie członkostwa w organizacji. Środki te będą raczej uruchamia-

<sup>7</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. z dnia 29 lipca 1992 r., C 191).

<sup>8</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 (Dz.U. Nr 86, poz. 744).

<sup>9</sup> P. Grzegorzczak, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 13.



ne w przypadku wielokrotnego lekceważenia wyroków ETPC. W chwili obecnej rozważanie permanentnego ignorowania przez któreś z państw wyroków tego Trybunału miałyby czysto teoretyczny walor. Wystąpieniu wskazanej możliwości w rzeczywistości przeczą dzisiejsze uwarunkowania stosunków międzynarodowych. Rada Europy nie jest natomiast organizacją predystynowaną do nakładania sankcji o charakterze gospodarczym.

## 2. Realizacja współpracy sądowej w zakresie spraw cywilnych na terytorium Polski

Europejska Sieć Sądownicza (Sądowa) w sprawach cywilnych i handlowych<sup>10</sup> jest złożona z:

- 1) punktów kontaktowych wyznaczonych przez państwa członkowskie;
- 2) instytucji centralnych i organów centralnych przewidzianych w prawie unijnym albo międzynarodowym, którego stronami są państwa członkowskie lub w przepisach prawa krajowego w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych;
- 3) sędziów łącznikowych<sup>11</sup>, w przypadku gdy realizują oni zadania we współpracy w sprawach cywilnych i handlowych;
- 4) innych organów sądowych lub administracyjnych odpowiedzialnych za współpracę w sprawach cywilnych i handlowych, których członkostwo w sieci jest uznane za pożyteczne przez państwo członkowskie, w którym organy te działają.

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych koncentruje się zatem na kwestiach wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach cywilnych, zwiększania zbieżności procedur postępowania w sprawach cywilnych pomiędzy państwami członkowskimi UE i ulepszeniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W Polsce zadania punktów kontaktowych Europejskich Sieci Sądowych (oprócz cywilnej, również i karnej) wykonuje Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w Ministerstwie Sprawiedliwości.

<sup>10</sup> Decyzja Rady 2001/470/WE z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądowniczą w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.Urz. L 174 z dnia 27 czerwca 2001 r.).

<sup>11</sup> Sędziowie łącznikowi działają na podstawie Wspólnego działania Rady (WE) 96/277/WSISW z dnia 22 kwietnia 1996 r. dotyczącego ram dla wymiany sędziów łącznikowych w celu usprawnienia współpracy sądowej między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej (Dz.Urz. L 105 z dnia 27 kwietnia 1996 r.).

Instrumenty współpracy sądów cywilnych służą ujednoczeniu ustawodawstwa, gdy występuje tzw. element transgraniczny, tzn. sprawa ma związek (podmiotowy lub przedmiotowy) z terytorium innego państwa członkowskiego. Przyjęcie wspólnych przepisów w sprawach relacji wyłącznie między obywatelami (z elementem transgranicznym) sprawia, że posługujące się nimi sądy cywilne otrzymują możliwość podejmowania decyzji dotyczących spraw maksymalnie bliskich każdemu obywatelowi, kształtują relacje między obywatelami różnych państw. A zatem – zarządzają ich prywatnymi sprawami. Przyjęcie takiego poglądu pozwala na postawienie tezy, iż sądy cywilne stają się podstawową instytucją, operującą na nowym poziomie wielopoziomowego zarządzania w UE<sup>12</sup>. „[...] sądy cywilne w państwach członkowskich Unii Europejskiej stosując dla rozstrzygnięcia spraw prawo ustanowione na szczeblu UE (obok prawa krajowego), zaczynają stawać się w ujęciu funkcjonalnym podstawową instytucją operującą na nowym poziomie (oprócz ponadnarodowego i państwowego), który można określić mianem obywatelskiego, sytuowanego na równi z poziomem regionalnym”<sup>13</sup>.

## 3. Instrumenty obywatelskiego poziomu zarządzania w świetle procedury cywilnej

Tzw. obywatelska perspektywa zarządzania wielopoziomowego w odniesieniu do sądownictwa najbardziej uwidacznia się w, ogólnie rzecz ujmując, możliwości aktywnego wywierania wpływu na postępowania toczące się przed sądami. W Polsce do takich przejawów należy zaliczyć zwłaszcza instytucję wyłączenia sędziego na wniosek strony<sup>14</sup>, możliwość spowodowania wszczęcia postępowania sądowego oraz wpływania na jego przebieg przez składanie wniosków dowodowych podlegających następnie uwzględnieniu. Wyłączenie sędziego po złożeniu stosownego wniosku oczywiście nie następuje automatycznie, niemniej, jeśli taki wniosek złożono w sposób formalnie poprawny, musi zostać rozpatrzony co do *meritum*. Z punktu widzenia zarządzania sądownictwem instytucja wyłączenia sędziego na wniosek strony bezpośrednio nie wpływa na treść decyzji kończącej postępowanie sądowe. Możliwość wykorzystania tej instytucji jest nato-

<sup>12</sup> Por. P. Wawrzyk, *Sądy cywilne w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 17.

<sup>13</sup> Tamże, s. 18.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 49 k.p.c. oraz z art. 41 § 1 k.p.k. oraz art. 19 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sędziego wyłącza się na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie.



miast jednym ze środków warunkujących zapewnienie prawidłowego przebiegu procesu decyzyjnego. Z kolei ocena tego przebiegu jako prawidłowego podnosi zaufanie oceniającej strony postępowania do wymiaru sprawiedliwości.

W kontekście omawianych zagadnień niezmiernie interesująca okazała się debata ministrów sprawiedliwości III RP zatytułowana „Dylematy wymiaru sprawiedliwości w Polsce w procesie transformacji ustrojowej w latach 1989-2009”. Debata ta została zorganizowana przez Międzynarodowe Centrum Prawa i Zarządzania Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy, we współpracy z Biurem Informacji Rady Europy w Warszawie, Fundacją Promocji Prawa Europejskiego w Warszawie i Fundacją Praw Podstawowych w Warszawie. Odbyła się ona 16 października 2009 roku. Podczas debaty m.in. zwrócono uwagę na takie nieprawidłowości: „[...] wyniki badań opinii społecznej świadczą, iż wskaźniki zaufania do wymiaru sprawiedliwości nie są wysokie, a w odniesieniu do wielu aspektów działalności sądów wręcz niskie, w pewnych przypadkach nawet rażąco niskie [...]. Dotyczy to przede wszystkim przewlekłości postępowania sądowego i postępowania przygotowawczego. W odczuciu społecznym stanowi ona prawdziwą zmorę wymiaru sprawiedliwości w Polsce, jest też niestety dokumentowana statystycznie [...]”<sup>15</sup>. Środek przysługujący w prawie krajowym dla wniesienia skargi na nadmierną długość postępowania jest skuteczny, jeżeli zapobiega zarzucanemu naruszeniu bądź jego dalszemu trwaniu, bądź daje odpowiednie wynagrodzenie za każde naruszenie, które już zaszło. W grę wchodzi tu więc alternatywa: środek jest skuteczny, pod warunkiem że można go użyć do przyspieszenia wydania orzeczenia przez sądy prowadzące postępowanie lub środek ten daje skarżącemu odpowiednie wynagrodzenie za już istniejącą zwłokę. Kompensacyjny charakter środka nie jest decydujący bez względu na zakończenie lub dalszy bieg postępowania<sup>16</sup>.

Wymagania te zostały spełnione przez przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>17</sup>. Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania uzyskała pozytywną opinię w ramach Rady Europy<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> L. Kubicki, *Polski wymiar sprawiedliwości wobec wyzwań współczesności*, [w:] J. Jaskielnia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1: *Pozycja ustrojowa władzy sędziowskiej i uwarunkowania transformacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 240-241.

<sup>16</sup> Por. wyrok ETPC z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie *Krasuski przeciwko Polsce*, skarga nr 61444/00, www.ms.gov.pl (dostęp 17 czerwca 2008 r.).

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

<sup>18</sup> Raport na temat skuteczności krajowych środków odwoławczych w związku z przewlekłością postępowania przyjęty przez Komisję wenecką na 69. Plenarnej Sesji (Wenecja, 15-16 grudnia 2006 r.), „Biuletyn” 2007, nr 3-4 *Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich*, t. III, Biuro Informacji Rady Europy.

Jednak, jak widać po wynikach badań przytaczanych we wspomnianej debacie, ocena organizacji międzynarodowej wyspecjalizowanej w ochronie praw człowieka nie przekłada się na wzrost zadowolenia społeczeństwa z tempa prowadzenia postępowań sądowych. Faktyczne przyspieszenie bowiem nie nastąpiło, a właściwa ustawa pozwala tylko rekompensować skutki powstałych naruszeń praw człowieka, nie zapobiega zaś powstawaniu nowych naruszeń. W przypadku podejmowania kroków przewidzianych ustawą obywatelski poziom zarządzania – poprzez domaganie się stosownych sum od Skarbu Państwa – przejawia się w tworzeniu negatywnej motywacji do szukania sposobów przeciwdziałania przewlekłości postępowania. Ta negatywna motywacja organów władzy wykonawczej przybiera postać chęci uniknięcia dodatkowych obciążeń budżetu, jakimi są odszkodowania przyznawane stronom przewlekłych postępowań.

Z drugiej strony „Badania ujawniają, że w opinii społecznej orzeczenia sądowe są nader często kwestionowane, i to nie tylko w postępowaniu karnym, lecz również w sprawach cywilnych, a zwłaszcza w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Okoliczność ta w istotnym stopniu obniża autorytet wymiaru sprawiedliwości, kształtując społeczny stereotyp sądów *niesprawiedliwych*. Socjotechniczne pomiary zaufania do sądownictwa są jednak z natury rzeczy wątpliwe i powinny być wnikliwie weryfikowane. W socjologii prawa już dawno ustalono przecież, że pomiar zaufania społecznego do orzeczeń sądowych w ogromnej mierze determinowany jest osobistym doświadczeniem respondentów, często bardzo subiektywnym i jednostronnym, w przypadkach gdy orzeczenie było niekorzystne dla jednej ze stron postępowania”<sup>19</sup>. Eksperci zachowują więc dystans wobec ujawnionych wyników, choć – mimo zauważenia takiej potrzeby – nie zajmują się bliżej wnikliwą weryfikacją uzyskanych wyników. W dodatku z samej istoty stereotypu wynika, że jego prawdziwość niezwykle trudno zweryfikować.

Obywatelski poziom zarządzania potencjalnie może być bardzo efektywny. Prawidłowe rozpatrzenie skargi na przewlekłość postępowania sądowego uniemożliwia rozpatrzenie procedury skargowej na zewnątrz państwa. A zatem decyzja o wniesieniu skargi na przewlekłość postępowania może skutkować naprawieniem uchybienia w zakresie zarządzania przez organ tempem postępowania sądowego.

#### 4. Finansowy wymiar krajowego poziomu zarządzania

Od rozpoczęcia transformacji ustrojowej przez wiele lat było rozpowszechnione przekonanie o tym, że jednym z głównych powodów nieprawidłowości

<sup>19</sup> L. Kubicki, *Polski wymiar sprawiedliwości*, s. 241-242.



w funkcjonowaniu sądownictwa jest niedofinansowanie. Tymczasem w konkluzjach jednego z ostatnich raportów stwierdzono, że „Nieefektywne zarządzanie środkami publicznymi na wymiar sprawiedliwości – relatywnie wysoka suma wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości w połączeniu z niską efektywnością każe pilnie przyjrzeć się sposobowi gospodarowania budżetem sądownictwa. «Dosypywanie» kolejnych milionów (miliardów) złotych do niesprawnego organizmu to prosta droga do zakonserwowania negatywnych zjawisk i hamulec dla działań zwiększających gospodarność w wykorzystywaniu środków publicznych. Przedstawione w raporcie dane na temat przeniesienia etatów funkcyjnych pełniących przez sędziów i odciągających ich od orzekania wskazują na zjawisko, które można określić jako «uciekanie» sędziów od orzekania na stanowiska funkcyjne. Jego przyczynę łatwo wskazać – pełnienie funkcji oznacza wyższe wynagrodzenie. Nieuniknionym skutkiem tego jest natomiast zmniejszenie liczby spraw rozpoznawanych przez sędziów «funkcyjnych», zwiększenie obciążeń pozostałych sędziów, a w ostatecznym rozrachunku wydłużanie czasu rozpoznawania spraw. Innymi słowy, w polskim sądownictwie działa błędny system bodźców adresowanych do sędziów. Zamiast premiowania szybkością i sprawnością orzekania, motywuje się sędziów do ubiegania się o etaty funkcyjne, które pozwalają na wyższe wynagrodzenie. Brak systemu zarządzania obciążeniami poszczególnych sądów i sędziów (przewlekłość postępowania dotyka polskie sądy w sposób zróżnicowany. Od wielu lat najgorzej pod tym względem wygląda sytuacja w sądach warszawskich. Mimo to trudno dostroić skuteczny system zarządzania siecią sądów, a także obciążeniami poszczególnych sądów i sędziów, który zmniejszyłby zróżnicowanie pod względem czasu rozpoznawania spraw w różnych miejscach w Polsce”<sup>20</sup>. Ponadto w porównaniu z innymi krajami europejskimi, w przeliczeniu na mieszkańca, polskie nakłady na sądownictwo są relatywnie wysokie.

Z punktu widzenia MLG trzeba więc zmienić rozwiązania systemowe na poziomie krajowym. Niezmiernie trudne będzie wypracowanie efektywniejszego niż odszkodowanie środka przeciwdziałania przewlekłości postępowania. Formalnie za przewlekłość jest odpowiedzialny Skarb Państwa. Członkowie składów orzekających w przewlekłych postępowaniach nie ponoszą zatem finansowych konsekwencji swojego niedopatrzania. Nie ma też sygnałów o tym, by dopuszczanie do przewlekłości było traktowane jako sędziowskie przewinienie dyscyplinarne. Obciążanie sędziów konsekwencjami finansowymi nie jest jednak możliwe. Orzekają oni bowiem w imieniu państwa. Można za to powiązać przyczynianie się do sprawnego funkcjonowania sądownictwa z okresową oceną pracy sędziego i jego

<sup>20</sup> J. Beldowski, M. Ciżkowicz, D. Sześciło, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Fundacja Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 13.

indywidualnym planem rozwoju zawodowego. Ustawodawca zrobił to w art. 106a prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>21</sup>:

1. Efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metody pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnieniu poszczególnych funkcji, podlegają ocenie (ocena pracy sędziego).
2. Oceny pracy sędziego dokonuje się z punktu widzenia:
  - 1) sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji,
  - 2) kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy, oraz poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji,
  - 3) sposobu formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń,
  - 4) procesu doskonalenia zawodowego.
3. Zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.
4. Przy dokonywaniu oceny pracy sędziego uwzględnia się rodzaj i stopień złożoności przydzielonych sędziemu spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji, obciążenie pracą oraz warunki pracy w całym okresie objętym oceną.” Zgodnie z art. 106 cytowanej ustawy:
  1. Prezes sądu zapoznaje sędziego z oceną jego pracy, w tym w szczególności z jej wynikami i ich podsumowaniem, opracowując na tej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego.
  2. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego sporządza się na okres nie krótszy niż cztery lata.
  3. Sędzia, w terminie dwóch tygodni od zapoznania się z oceną pracy, ma prawo zgłosić pisemne uwagi wraz z uzasadnieniem. Uwagi rozpatruje i dokonuje ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego prezes sądu przelozonego, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – prezes innego sądu apelacyjnego.
  4. Prezes sądu zapoznaje sędziego z ostatecznym podsumowaniem wyników oceny jego pracy i w razie potrzeby dokonuje na tej podstawie zmiany indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego w niezbędnym zakresie”. Przepisy te nie „obrosły” jeszcze istotną praktyką. Jednak jeszcze przed wejściem w życie wzbudziły poważny opór środowiska sędziowskiego. Opór ten

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).



uczyniono szczególnie widocznym, organizując „dni bez wokandy” oraz koordynując w sądach akcje honorowego krwiodawstwa. „Dni bez wokandy” polegały na skoordynowaniu w danym sądzie dni przysługujących sędziom na czynności inne niż prowadzenie rozprawy, wskutek czego określonego dnia w tym sądzie nie odbywała się żadna rozprawa. W drugim przypadku wykorzystywanie przez sędziów przysługującego im czasu na regenerację sił po oddaniu krwi również skutkowało pustymi wokandami. Dlatego nie można pokusić się jeszcze o diagnozę w zakresie prawidłowego dokonywania oceny oraz rzeczywistego tworzenia i realizowania planu zawodowego rozwoju sędziego. Stąd też trudno jest prognozować wpływ przyjętych rozwiązań na rzeczywiste usprawnienie funkcjonowania sądownictwa.

## Podsumowanie

Rozważając poruszone w tym tekście kwestie, przede wszystkim warto zauważyć, że na wyróżnienie przez P. Wawrzyka poziomu obywatelskiego to swoisty skrót myślowy. Tym skrótem jest określenie *obywatelski*. W kontekście zarządzania wielopoziomowego zawężenie pojęcia poziomu obywatelskiego do ram nadanych pojęciu obywatelstwa przez systemy prawne poszczególnych państw oraz międzynarodowe prawo publiczne<sup>22</sup> byłoby nieuprawnione. Ponadto warto mieć na uwadze, że na poziomie obywatelskim chodzi nie tylko o osoby fizyczne. Ten poziom wypełniają raczej wszystkie podmioty, które mogą domagać się realizacji swoich praw podstawowych<sup>23</sup>. Oprócz osób fizycznych są to zatem osoby prawne oraz jednostki niebędące osobami prawnymi, do których na podstawie kodeksu cywilnego należy stosować przepisy o osobach prawnych, grupy osób o wyodrębnionym statusie (np. mniejszości narodowe).

<sup>22</sup> Obywatelstwo to więź prawna łącząca osobę fizyczną z państwem. Na mocy tej więzi człowiek ma określone prawa i obowiązki wobec państwa, a państwo ma obowiązki i prawa wobec człowieka. Wyznaczenie sposobów nabycia i utraty obywatelstwa jest wyłączną kompetencją państwa. Międzynarodowe prawo publiczne reguluje natomiast takie kwestie, jak unikanie sytuacji bezpaństwowości oraz zagadnienie wielokrotnego obywatelstwa. O ile społeczność międzynarodowa dąży do tego, by zjawisko bezpaństwowości (ze względu na jego negatywne konsekwencje dla samego apatrydy) stawało się coraz rzadsze, o tyle w „globalnej wiosce” posiadanie obywatelstw kilku państw do rzadkości już nie należy.

<sup>23</sup> O prawach podstawowych bliżej np. K. Machowicz, *Poszanowanie praw podstawowych jako element zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] M. Pawlak (red.), *Nowe tendencje w zarządzaniu*

Na poziomie krajowym ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowych usprawniających funkcjonowanie sądownictwa rozwiązań, ale w chwili obecnej jest za wcześnie na podejmowanie choćby prób oceny ich realnego oddziaływania. Natomiast instytucje funkcjonujące dotychczas są postrzegane raczej w kategoriach prawnych, a nie zarządzania wielopoziomowego. Tymczasem uświadomienie jednostkom posiadania instrumentów przynajmniej pośredniego wpływu na sprawność postępowania jest nie do przecenienia. To ich zachowanie może pomagać w doborze sędziów bezstronnych w danej sprawie i przyspieszać postępowanie bądź rekompensować skutki opóźnienia. Może więc inicjować określone procesy zarządzania postępowaniami sądowymi.

Z kolei współpraca sądowa organów znajdujących się w różnych państwach ułatwia realizację praw podstawowych z pominięciem granic państwowych. Świadomość istnienia takich ułatwień zmniejsza obawy ludzi przed migracją, jak również obawy przedsiębiorców przed nawiązywaniem kontaktów handlowych z podmiotami zagranicznymi.

## Bibliografia

### Literatura

- Beldowski J., Ciżkowicz M., Sześciło D., *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Fundacja Stefana Batorego, Warszawa 2010.
- Borkowski P.J., *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2.
- Ciżgorczyk P., *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6.
- Kubicki L., *Polski wymiar sprawiedliwości wobec wyzwań współczesności*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1: *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Machowicz K., *Poszanowanie praw podstawowych jako element zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] M. Pawlak (red.), *Nowe tendencje w zarządzaniu*, Lublin 2010, s. 71-86.
- Nowa koncepcja polityki regionalnej – Refleksje do dyskusji*, MRR, Warszawa 2008.
- Raport na temat skuteczności krajowych środków odwoławczych w związku z przewlekłością postępowania przyjęty przez Komisję wenecką na 69. Plenarnej Sesji (Wenecja, 15-16 grudnia 2006 r.), „Biuletyn” 2007, nr 3-4 *Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich*, t. III, Biuro Informacji Rady Europy.
- Ruszkowski J., *Metoda fuzzy set w badaniach wielopoziomowego systemu politycznego UE*, „Przegląd Europejski” 2010, nr 1.
- Schneidewind P., Wimmer H., Kinsella T., Klubuk S., Gollner C., *Rola władz lokalnych w likwidacji nierówności społecznych. Analiza*, Parlament Europejski, Bruksela, maj 2009.



### Źródła elektroniczne

Hooghe L., Marks G., *Types of Multi-Level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2003, nr 34, [www.eiop.or.at/](http://www.eiop.or.at/) (dostęp 1 grudnia 2009 r.).

### Akty normatywne

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisana dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. z dnia 29 lipca 1992 r., C 191).

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

Wspólne działanie Rady (WE) 96/277/WSiSW z dnia 22 kwietnia 1996 r. dotyczące ram dla wymiany sędziów łącznikowych w celu usprawnienia współpracy sądowej między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej (Dz.Urz. L 105 z dnia 27 kwietnia 1996 r.).

Decyzja Rady 2001/470/WE z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądowniczą w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.Urz. L 174 z dnia 27 czerwca 2001 r.).

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 października 2003 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, *Governance and Development*, COM (2003) 615.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 178, poz. 1843 ze zm.).

### Orzecznictwo sądowe

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 (Dz.U. Nr 86, poz. 744).

Wyrok ETPC z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie *Krasuski przeciwko Polsce*, skarga nr 61444/00, [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl) (dostęp 17 czerwca 2008 r.).

Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2007 r., I PZ 5/07, OSNP 2008, nr 13-14, poz. 196.