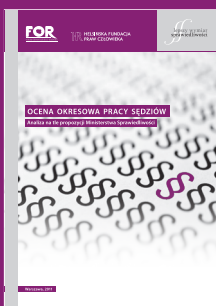


OCENA OKRESOWA PRACY SĘDZIÓW

Analiza na tle propozycji Ministerstwa Sprawiedliwosci



Autor:

Dawid Sześciło

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, 2011 r.

www.for.org.pl

www.hfhr.org.pl

Podziękowania

Autor składa niniejszym podziękowania Paniom Sędziom: Annie Korwin-Piotrowskiej i Dorocie Marszałkowskiej za udostępnienie wartościowych materiałów prawnoporównawczych na temat ocen okresowych pracy sędziów.

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	2
2. Dlaczego należy oceniać pracowników sektora publicznego?	3
3. Ocena pracy sędziów – rozwiązania europejskie	4
3.1. Zróżnicowane podejścia do problemu oceny pracy sędziów	4
3.2. Przebieg i konsekwencje oceny	7
3.3. Zagrożenia dla niezawisłości i niezależności sędziowskiej – jak im zaradzić?	8
4. Propozycje Ministerstwa Sprawiedliwości	11
5. Wnioski i rekomendacje	13
Załączniki	16
Bibliografia	22

1. Wprowadzenie

Dyskusja na temat problemu wskazanego w tytule rozgorzała w Polsce kilkanaście miesięcy temu wraz z przedstawieniem przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu obszernej nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹. Projekt przygotowany w gabinecie byłego już ministra Zbigniewa Cwiąkałskiego zakłada m.in.:

- odciążenie sędziów od obowiązków administracyjnych i technicznych związanych z zarządzaniem sądami – przekazanie tych zadań dyrektorom sądów, menedżerom rekrutowanym spoza grona sędziów;
- odciążenie sędziów od prowadzenia spraw znajdujących się w kognicji sądów, ale niepolegających na wymierzaniu sprawiedliwości (księgi wieczyste, rejestry sądowe) poprzez kierowanie do ich rozpoznawania wyłącznie referendarzy sądowych;
- zmiany w zakresie delegowania sędziów do innych sądów;
- zmiany w zakresie nadzoru nad pracą sędziów i sądów, w tym na płaszczyźnie rozgraniczenia uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów;
- zmiany w strukturze sądów, w tym ostateczna rezygnacja z tworzenia wydziałów grodzkich;
- wprowadzenie systemu ocen okresowych pracy sędziów²;
- modyfikacje w zakresie zasad powoływania prezesa i wiceprezesa sądu, a także funkcji przewodniczącego wydziału – m.in. prezesi sądów apelacyjnych uzyskali kompetencję do powoływania prezesów sądów rejonowych (obecnie znajduje się to w gestii Ministra Sprawiedliwości).

Wśród proponowanych zmian bodaj największe kontrowersje wśród części środowiska sędziowskiego zaczęły wzbudzać dwa pomysły:

- wprowadzenie ocen okresowych pracy sędziów; oraz
- zmiana regulacji w zakresie obsadzania stanowisk funkcyjnych w sądach.

Negatywną opinię wyraziło w obu kwestiach Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA“:

**Uchwała Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 25 czerwca 2010 r.
– apel o debatę w sprawie sądownictwa**

„(...) Zauważamy, że szereg rozwiązań zawartych w opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych zagraża niezawisłości sędziów i umożliwia pośredni wpływ pozostałych władz na treść orzeczeń. Zauważalna w projekcie postępująca likwidacja samorządności sędziowskiej oraz podporządkowanie administracyjne sądów politykom stwarzają zagrożenie dla społeczeństwa. Największe nasze obawy budzi próba wprowadzenia tzw. „ocen okresowych” oraz pozbawienie sędziów sądów rejonowych realnego wpływu na wybór władz w sądach. (...)”

Źródło: <http://www.iustitia.pl/content/view/609/74/>.

Zarzuty podnoszone przez część środowiska sędziowskiego wobec projektu wprowadzenia ocen okresowych, którym zajmujemy się w raporcie, syntetycznie sformułowali I. Bujak, E. Sawko i K. Zawisłak. Według nich sędziowie już w tej chwili *podlegają (...) nieustannej ocenie. Wszystkie orzeczenia merytoryczne i większość orzeczeń formalnych podlega kontroli instancyjnej. Opieszałość może stanowić podstawę tzw. skargi*

1 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw [projekt z dnia 29 kwietnia 2010 roku].

2 Projekt zakłada również wprowadzenie systemu okresowej oceny pracy prokuratorów, co pozostaje poza zakresem rozważań w niniejszym raporcie.

na przewlekłość postępowania. Praca sędziów jest oceniana podczas wizytacji, lustracji, rozpoznawania skarg składanych w trybie nadzoru administracyjnego. Każdy awans sędziego poprzedza przegląd i szczegółowa analiza referatu. Wprowadzenie dodatkowych, permanentnych ocen jest nieuzasadnione, zwłaszcza, że projekt nie przewiduje żadnych konsekwencji uzyskania pozytywnej lub negatywnej oceny, poza utratą możliwości uzyskania wyższej stawki wynagrodzenia. W obecnym stanie prawnym problemem nie jest brak okresowych ocen, lecz brak jasnych i czytelnych kryteriów awansu³.

Wysoka temperatura debaty na temat pomysłu poddania sędziów nowemu systemowi oceny ich pracy nie powinna w naszej ocenie stanowić bariery dla chłodnej, merytorycznej analizy projektu MS – szczegółowych jego aspektów oraz potencjalnych skutków, w tym zagrożeń dla sędziowskiej niezawisłości i niezależności. Taki jest cel prezentowanego raportu. Szczególnie zależy nam na przedstawieniu koncepcji ocen okresowych pracy sędziów w kontekście prawnoporównawczym obejmującym doświadczenia i regulacje innych państw europejskich dotyczące ocen pracy sędziów.

W związku z tym struktura raportu obejmuje następujące elementy:

- przedstawienie szerszej idei ocen pracowników sektora publicznego, w tym sędziów;
- analizę przyjętych w państwach europejskich modeli oceny okresowej pracy sędziów;
- zestawienie z nimi rozwiązań proponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości;
- wnioski i rekomendacje dotyczące projektu MS i potrzeby ewentualnego podjęcia innych działań.

2. Dlaczego należy oceniać pracowników sektora publicznego?

Sędziowie – mimo swojej szczególnej pozycji i szczególnego umocowania prawnego – należą do szerokiej kategorii pracowników sektora publicznego, tak jak urzędnicy administracji publicznej. Wszelkie zmiany i nowe tendencje w obszarze zarządzania publicznego (zarządzania administracją publiczną) nie omijają również zarządzania instytucjami wymiaru sprawiedliwości.

Przełom w myśleniu o zarządzaniu instytucjami publicznymi przyniosła w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych poprzedniego stulecia koncepcja nowego zarządzania publicznego (New Public Management, NPM⁴), która uruchomiła tzw. pierwszą falę reform sektora publicznego⁵, najpierw w państwach anglosaskich, a następnie na całym świecie. W największym uproszczeniu możemy powiedzieć, że NPM zawierało w sobie dwie grupy postulatów:

- a. wprowadzenie mechanizmów rynkowych do wykonywania zadań publicznych (outsourcing zadań publicznych, partnerstwo publiczno-prywatne); oraz
- b. menedżeryzm – podejście zakładające w szczególności transferowanie do sektora publicznego technik zarządzania stosowanych w biznesie oraz zwiększenie nacisku na efektywność i wydajność sektora publicznego⁶. Wśród podstawowych elementów podejścia menedżerskiego można wymienić wprowadzenie zarządzania przez rezultaty, budżetowania zadaniowego, zarządzania jakością, zarządzania zasobami ludzkimi czy orientacji na obywatela jako klienta, a nie petenta administracji.

3 Iwona Bujak, Elżbieta Sawko, Katarzyna Zawiaślak, Sędziów uwag kilka w związku z projektem zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 15.

4 Na temat założeń NPM zob. szerzej: Donald Kettl, The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Government, Washington D.C. 2000, s. 30-31; David Osborne, Ted Gaebler, Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading 1992 (polskie wydanie: Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną, tłum. Andrzej Jankowski, Poznań 2005).

5 Mark Bevir, Editor's Introduction: What is Governance?; [w:] Mark Bevir (red.), Public Governance. Volume 1, London 2007, s. xxvi.

6 John Dixon, Alexander Kouzmin, Nada Korac-Kakabadse, Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies, „International Journal of Public Sector Management” 1998, nr 2-3, s. 166-167.

W sądownictwie trudno mówić o wprowadzaniu mechanizmów rynkowych na szerszą skalę, aczkolwiek przykładem takich reform jest podejmowana przez niektóre państwa prywatyzacja systemów ksiąg wieczystych czy rejestrów nieruchomości, albo innych rejestrów prowadzonych wcześniej przez sądy. Dużo szersze jest natomiast pole do reform opartych na menedżeryzmie, prowadzących do profesjonalizacji instytucji wymiaru sprawiedliwości, zmiany sposobu ich organizacji oraz ich relacji z obywatelem.

Jest oczywiste, że sądy różnią się od urzędów administracji publicznej i wprowadzanie reform menedżerskich napotyka w wymiarze sprawiedliwości dużo więcej trudności. Wymaga też dużego wyczucia i szczególnej ochrony takich zasad jak niezawisłość i niezależność sędziowska. Od początku lat dziewięćdziesiątych w literaturze naukowej zaczęto jednak przyjmować, że dyskusja o sądownictwie w kategoriach efektywności, sprawności i wydajności jest możliwa i stanowi jeden z kluczowych elementów debaty o wymiarze sprawiedliwości⁷.

Przejawem reform menedżerskich w wymiarze sprawiedliwości jest wprowadzenie systemu oceny pracy sędziów. Stała, regularna ewaluacja osiągnięć pracowników jest od dawna elementem zarządzania zasobami ludzkimi czy zarządzania jakością w prywatnych przedsiębiorstwach. W sektorze publicznym elementy oceny pracownika zazwyczaj stosowano wyłącznie w związku z awansem na kolejny szczebel kariery w biurokratycznej strukturze. Dzięki nowemu podejściu do zarządzania publicznego, możliwe stało się wykorzystywanie doświadczeń organizacji prywatnych do podnoszenia jakości działania instytucji publicznych i zwiększania satysfakcji obywateli z wykonywanych na ich rzecz zadań publicznych. W Polsce takie podejście jest jeszcze stosunkowo mało rozpowszechnione, choć w ostatnim czasie zaczęły się pojawiać opinie nakazujące postrzegać i oceniać instytucje wymiaru sprawiedliwości również przez pryzmat ich efektywności⁸.

3. Ocena pracy sędziów – rozwiązania europejskie

3.1. Zróżnicowane podejścia do problemu oceny pracy sędziów

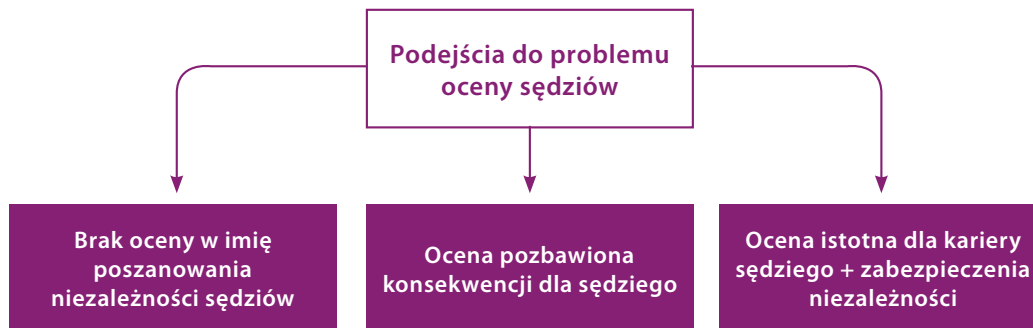
Gdy mowa o propozycjach Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących wprowadzenia systemu okresowej oceny pracy sędziów, nie można zapominać, że szeroko rozumiana ewaluacja sędziów może w praktyce przybierać zróżnicowane formy. W Europie nie ma jednolitego podejścia do problemu oceny pracy sędziów – taki wniosek płynie z analizy przeprowadzonej w ramach prac Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (*European Network of Councils for the Judiciary*)⁹. Zarysowują się trzy modele uwidocznione na poniższym schemacie.

7 Por. np. Virginia Rosales-Lopez, Economics of court performance: an empirical analysis, *European Journal of Law and Economics*, 2008, nr 25, s. XVI-XXX.

8 Por. np. Leszek Balcerowicz, Naprawmy wymiar sprawiedliwości, „Gazeta Prawna” z 11 maja 2010 r.

9 Jean-Paul Sudre, Final Report of Working Group on Evaluation of Judges, *European Network of Councils for Judiciary*, Barcelona, 2-3 June 2005. Na uwagę zasługuje fakt, że jest to bodaj jedyne dostępne obecnie opracowanie porównawcze dotyczące ocen sędziów w państwach europejskich. Krytycznie należy ocenić fakt, że problematyka w zasadzie nie jest poruszona w ramach kompleksowego badania „European Judicial Systems” prowadzonego przez Komisję na rzecz Wydajności Sądownictwa (CEPEJ) funkcjonującą w strukturach Rady Europy. W ostatnim raporcie obejmującym dane za 2006 r. (nowy raport z danymi za 2008 r. pojawić się ma późną jesienią br.) pojawiają się jedynie dane dotyczące sankcji dyscyplinarnych wobec sędziów. Pomija się analizę mechanizmów oceny pracy sędziów (CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008 (2006 Data). Efficiency and quality of justice*, Strasbourg 2008).

Schemat 1. Podejście do problemu oceny pracy sędziów w państwach europejskich



Źródło: Opracowanie własne Jean-Paul Sudre, *Final Report of Working Group on Evaluation of Judges, European Network of Councils for Judiciary, Barcelona, 2-3 June 2005.*

Indywidualna ocena pracy sędziów nie jest praktykowana w szczególności w państwach anglosaskich – Anglii i Walii oraz Irlandii. Wynika to w tych państwach nie tylko z restryktywnego podejścia do niezawisłości i niezależności sędziowskiej, ale nawet bardziej z modelu zawodu sędziego, gdzie trudno mówić o karierze sędziowskiej opartej na pokonywaniu kolejnych szczebli awansu zawodowego. Tymczasem, to właśnie możliwość uzyskiwania promocji na wyższe stanowisko w strukturach wymiaru sprawiedliwości stanowi w wielu państwach motywację dla prowadzenia ocen okresowych pracy sędziów.

Nie tylko wsparcie procesu rekrutacji na wyższe stanowisko może stanowić cel systemów oceny pracy sędziów. Drugim motywem może być wykorzystanie uzyskanych w toku ewaluacji danych do podnoszenia sprawności działania ocenianego sędziego, sądu w którym przeprowadza się ocenę, wreszcie – całego systemu sądowego. To właśnie zróżnicowanie celów prowadzenia oceny rzutuje w największym stopniu na przebieg i skutki całej procedury, co przedstawiamy w poniższej tabeli:

Tabela 1. Modele oceny pracy sędziów występujące w państwach europejskich

Ocena sędziego w ramach procedur awansu zawodowego	Ocena sędziego w celu podniesienia sprawności działania
<ul style="list-style-type: none"> wynik oceny może ważyć na karierze zawodowej sędziego – decydować o awansie lub pozostaniu na dotychczasowym stanowisku; ocena nie jest przeprowadzana powszechnie – podlegają jej wyłącznie kandydaci na wyższe stanowiska; ocena nie jest przeprowadzana okresowo (regularnie), ale wówczas kiedy podejmowane są decyzje co do awansu danego sędziego na wyższe stanowisko. 	<ul style="list-style-type: none"> brak jest prostego przełożenia wyników oceny na przebieg kariery danego sędziego. Uzyskane w ten sposób informacje mogą natomiast przyczynić się do zmian organizacyjnych w danym sądzie, być źródłem wskazówek czy wytycznych kierowanych do ocenianego. W przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości mogą zaś posłużyć jako podstawa do uruchomienia postępowania dyscyplinarnego i zastosowania sankcji. ocena jest (powinna być) przeprowadzana powszechnie – powinni jej podlegać wszyscy sędziowie, bądź wszyscy sędziowie na określonym szczeblu; ocenę zazwyczaj przeprowadza się periodycznie (co dwa lata, co cztery lata etc.).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Jean-Paul Sudre, *Final Report of Working Group on Evaluation of Judges, European Network of Councils for Judiciary...*

Wiele państw europejskich stosuje wyłącznie jeden model oceny. Jak nietrudno dostrzec, **Polska należy do grupy państw europejskich (obok m.in. Francji, Austrii, Belgii, Bułgarii, Węgier, Litwy, Łotwy i Portugalii), gdzie funkcjonuje system oceny związany z awansem zawodowym i służący wsparciu procesu obsady stanowisk w wymiarze sprawiedliwości.**

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako P.u.s.p.)¹⁰, kandydat na stanowisko sędziego podlega w procedurze powołania ocenie kwalifikacji, a także zaopiniowaniu przez kolegium właściwego sądu. W procedurze awansu zawodowego istotne są zatem nie tylko kwalifikacje formalne kandydata oraz staż pracy, ale pojawiają się także pewne elementy oceny jego pracy. Trzeba przy tym zastrzec, że ustawa bardzo lakonicznie odnosi się do problemu oceny pracy sędziego jako kryterium awansu zawodowego. Przepisy P.u.s.p. nie precyzują bowiem szczegółowych kryteriów oceny kwalifikacji, a także szczegółowych podstaw, na których winna się opierać opinia kolegium właściwego sądu na temat kandydata. Można zatem podsumować, że **ewaluacja pracy sędziego przeprowadzana w związku z awansem zawodowym opiera się raczej na pewnych utrwalonych praktykach (zwyczajach), a nie szczegółowej regulacji prawnej**¹¹.

Na uwagę zasługuje natomiast fakt, że P.u.s.p. przewiduje także inne instrumenty, które można potraktować jako pośrednie formy oceny pracy sądów i sędziów. Mowa tu o następujących działaniach prowadzonych w ramach nadzoru nad działalnością administracyjną sądów:

1. wizytacja sądu albo jego niektórych jednostek organizacyjnych,
2. lustracja w sądzie,
3. badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach,
4. kontrola działalności sekretariatu w sądzie¹².

Nie obowiązuje natomiast w odniesieniu do sędziów system okresowej oceny ich pracy, a więc rozwiązanie wprost nastawione na podnoszenie efektywności (sprawności) działania sędziego, sądu w którym orzeka i całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Co interesujące, ocenie okresowej podlegają natomiast z mocy przepisów P.u.s.p. oraz Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. - o pracownikach sądów i prokuratury¹³ (dalej jako U.p.s.p.) urzędnicy i inni pracownicy sądów, w tym asystenci sędziów i referendarze sądowi.

Oceny dokonuje prezes lub prokurator, biorąc pod uwagę opinię bezpośredniego przełożonego i komisji kwalifikacyjnej, powoływanej przez prezesa sądu. Ocena okresowa sporządzana jest na piśmie nie rzadziej niż raz na 24 miesiące i nie częściej niż raz na 12 miesięcy. Ocena dotyczy – stosownie do przepisów U.p.s.p. - wykonywania przez urzędnika lub innego pracownika sądu lub prokuratury powierzonych im obowiązków. Ocenę niezwłocznie doręcza się osobie ocenianej. Od oceny służy, w ciągu 7 dni od dnia doręczenia, sprzeciw do prezesa sądu. Sprzeciw rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia. W razie uwzględnienia sprzeciwu ocenę okresową zmienia się albo sporządza ponownie. Szczegółowe zasady i tryb postępowania przy dokonywaniu ocen urzędników i innych pracowników sądów określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości (zob. załącznik nr 3).

W stosunku do sędziów ewaluacja nakierowana na podnoszenie efektywności systemu sądowniczego stosowana jest w takich państwach jak Dania, Finlandia, Szwecja czy Holandia. W raporcie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa pojawia się stwierdzenie, że najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest synteza obu modeli oceny pracy sędziów. Stanowisko takie zasługuje na aprobatę. Modele te realizują bowiem odmienne cele i powinny być traktowane nie jako konkurencyjne, ale komplementarne względem siebie. Stąd, nie trafny jest często wytaczany przeciwko ocenom okresowym argument, że sędziowie już obecnie podlegają

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1080 z późn. zm.

¹¹ Odnotujmy jednak, że omawiany projekt nowelizacji P.u.s.p. zawiera szereg przepisów doprecyzowujących zakres i sposób przeprowadzenia oceny kwalifikacji kandydata na stanowisko sędziego.

¹² Art. 38 § 1 P.u.s.p.

¹³ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. - o pracownikach sądów i prokuratury, Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1125 z późn. zm.

ocenie w związku z awansem zawodowym. To prawda, jednak ocena przeprowadzana w ramach procedury obsadzania stanowisk w sądach nie może skutecznie i w pełni realizować celu w postaci podnoszenia sprawności działania sądów. Charakteryzuje ją bowiem przede wszystkim węższy zakres podmiotowy (niektórzy sędziowie mogą przez całą karierę nie zostać poddani ocenie), a także nieregularność – jest bowiem przeprowadzana wyłącznie na potrzeby konkretnego naboru na dane stanowisko, a nie periodicznie.

3.2. Przebieg i konsekwencje oceny

Zróżnicowanie systemów oceny sędziów sięga nie tylko celów i założeń ogólnych, ale także aspektów szczegółowych związanych z przebiegiem procedury ewaluacyjnej, uczestnikami tego procesu, regułami dotyczącymi udziału i uprawnień samego ocenianego. Wreszcie, istotne odmienności występują również na gruncie skutków przeprowadzonej oceny. W tabeli poniżej przedstawiono poszczególne elementy składające się na proces oceny pracy sędziego z uwzględnieniem występujących pomiędzy państwami różnic.

Tabela 2. Modele oceny pracy sędziów występujące w państwach europejskich

Aspekt procesu oceny	Opis
Przedmiot (kryteria) oceny	<ul style="list-style-type: none"> ocena według kryteriów ilościowych i jakościowych: wydajność w rozpoznawaniu spraw (szybkość rozpoznawania spraw); sposób zarządzania rozprawą i napływającymi sprawami; zarządzania relacjami z uczestnikami postępowania (klientami sądu); postawa etyczna sędziego (podlega ocenie w nielicznych państwach, np. we Francji fakty z życia prywatnego sędziego mogą mieć znaczenie, o ile wpływają na wiarygodność sędziego i wizerunek sądu, w którym pracuje);
Kryteria oceny orzecznictwa (w wielu państwach orzecznictwo nie podlega ocenie, np. Belgia, Francja)	<ul style="list-style-type: none"> wiedza prawnicza; spójność logiczna; szybkość wydania orzeczenia; utrzymanie albo uchylenie orzeczenia przez sąd wyższej instancji;
Organ przeprowadzający ocenę	<ul style="list-style-type: none"> brak jednolitego modelu; bardziej doświadczeni sędziowie, organy powoływane ad hoc; krajowe rady sądownictwa – bezpośrednio lub przez swoich inspektorów (Bułgaria, Hiszpania, Włochy, Portugalia);
Przebieg procedury ewaluacyjnej	<ul style="list-style-type: none"> z reguły procedura obejmuje 2 etapy: (1) Pre-ewaluacja dokonywana przez starszego sędziego, wizytatora czy organ kolegialny; (2) na podstawie wyniki pre-ewaluacji organ wyższego stopnia (indywidualny albo kolegialny) podejmuje decyzję;
Udział ocenianego	<ul style="list-style-type: none"> dialog między ocenianym a organem oceniającym; komunikowanie ocenianemu schematu oceny; prawo ocenianego do zaprezentowania swojego stanowiska organowi oceniającemu przed wydaniem ostatecznej oceny; prawo zaskarżenia wyników oceny do organu sądowego;
Sposób sformułowania oceny	<ul style="list-style-type: none"> rating; ocena opisowa;
Skutki dla ocenianego	<ul style="list-style-type: none"> wpływają na rozstrzygnięcie o awansie zawodowym; przekładają się wyłącznie na zmiany organizacyjne w sądzie, bez konsekwencji indywidualnych; uruchomienie postępowania dyscyplinarnego; sankcje finansowe wobec sędziego (Belgia).

3.3. Zagrożenia dla niezawisłości i niezależności sędziowskiej – jak im zaradzić?

Podważanie niezawisłości i niezależności sędziowskiej

Wszelkie formy zewnętrznego nadzoru, kontroli czy oceny nad pracą sędziów obarczone są ryzykiem wkrócenia w sferę ich konstytucyjnej niezawisłości i niezależności. Nie oznacza to jednak, że ocena pracy sędziów jest a priori sprzeczna z zasadą niezawisłości i niezależności sędziowskiej. Na generalną dopuszczalność wprowadzenia ocen zwróciła uwagę m.in. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), zachęcająca jednocześnie do otwierania się na rozmaite formy oceny pracy sędziów – również przez podmioty zewnętrzne takie jak organizacje pozarządowe czy naukowcy.

Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Opinia nr 11 (2008) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie jakości orzecznictwa, Strasburg, 18 grudnia 2008 (fragmenty)

„(...) 58. Od lat dziewięćdziesiątych, wzrasta świadomość tego, że jakość orzeczeń sądowych nie może być właściwie oceniana wyłącznie z perspektywy rzeczywistej wartości prawnej orzeczeń. Jak wskazano w pierwszej części niniejszej Opinii, na jakość orzeczeń sądowych wpływa jakość wszystkich czynności przygotowawczych, poprzedzających ich wydanie, i dlatego należy analizować system prawny jako całość. Ponadto, z perspektywy osób kierujących swoje sprawy na drogę sądową, liczy się nie tylko jakość prawna sensu stricto faktycznego orzeczenia; należy również zwrócić uwagę na inne aspekty takie jak długość, przejrzystość oraz sposób prowadzenia postępowania, sposób, w jaki sędzia porozumiewa się ze stronami postępowania oraz sposób, w jaki wymiar sprawiedliwości odpowiada przed społeczeństwem za swoje funkcjonowanie.

(...)

70. CCJE zachęca do dokonywania wzajemnej oceny oraz samooceny sędziów. CCJE zachęca również do udziału osób „zewnętrznych” (np. prawnicy, prokuratorzy, profesorowie wydziałów prawa, obywatele, pozarządowe organizacje krajowe oraz międzynarodowe) w dokonywaniu oceny, z zastrzeżeniem pełnego poszanowania niezawisłości sądownictwa. Taka zewnętrzna ocena nie może oczywiście być używana jako metoda kompromitująca niezawisłość sądownictwa lub integralność procesu sądowego. Pierwszym punktem odniesienia w ocenie orzeczeń sądowych musi być dostępność terminowej oraz skutecznej procedury odwoławczej.

Źródło: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2008\)OP11&Language=lanPolish&Ver=original&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2008)OP11&Language=lanPolish&Ver=original&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

Jak podkreśla T. Romer¹⁴, ewaluacja pracy sędziów nie narusza również postulatów zawartych w Zaleceniu R(94)12 Komitetu Ministrów Rady do państw członkowskich w sprawie niezawisłości, sprawności i roli sędziów¹⁵. W szczególności, nie wynika z treści tego dokumentu żądanie uwolnienia sędziów od jakiegokolwiek weryfikacji ich pracy¹⁶.

Wszelkie rozwiązania w tym obszarze muszą być natomiast wprowadzane w życie ze szczególną starannością i ostrożnością. W praktyce najważniejsze stają się gwarancje proceduralne ochrony niezawisłości i niezależności sędziego w toku postępowania ewaluacyjnego, w tym:

¹⁴ Teresa Romer, Sędziowie nieocenni?, „Na wokandzie” 2010, nr 2

¹⁵ Komitet Ministrów Rady Europy, Zalecenie R(94)12 Komitetu Ministrów Rady do państw członkowskich w sprawie niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 r. na 904. posiedzeniu Zastępców Ministrów).

¹⁶ Por. w szczególności Zasadę I „Ogólne zasady niezawisłości sędziów” i Zasadę VI „Naruszenia obowiązków i wykroczenia dyscyplinarne”.

- prowadzenie oceny przez organ mieszczący się w strukturach władzy sędziowskiej – sędzia nie powinien być poddawany ocenie przeprowadzanej przez organ władzy wykonawczej;
- zapewnienie możliwości udziału ocenianego w procedurze ewaluacyjnej – co najmniej poprzez prawo do zajęcia do stanowiska wobec wyników oceny;
- zagwarantowanie prawa do odwołania od oceny – co najmniej do organu oceniającego wyższego stopnia, być może także do sądu;

Na wiele istotnych warunków, które powinna spełniać regulacja w zakresie oceny sędziów zwraca uwagę raport Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów (IAJ), generalnie przychylnie wobec idei ocen ilościowych i jakościowych pracy sędziów. Niezależnie od wyżej wskazanych warunków, w opracowaniu IAJ podkreśla się m.in., że:

- niezbędne jest zagwarantowanie transparentnego charakteru procedury ewaluacyjnej – chodzi w szczególności o sformułowanie jasnych kryteriów oceny, które powinny być znane ocenianemu;
- fakt, że wyroki wydawane przez ocenianego sędziego były uchylane w instancjach odwoławczych nie może niejako automatycznie przemawiać na jego niekorzyść. Uchylenie wyroku nie zawsze dowodzi bowiem niskiej jakości pracy danego sędziego - konieczna jest tu głębsza refleksja po stronie oceniającego;
- wyniki oceny sędziego nie powinny wpływać na jego wynagrodzenie, zarówno w sensie pozytywnym (podwyżka), jak i negatywnym (obniżenie wynagrodzenia). Może to bowiem wywoływać u ocenianego chęć przypodobania się ocenianemu, nawet poprzez kształtowanie swoich decyzji orzeczniczych w zgodzie z domniemanymi poglądami i oczekiwaniami ewaluatora¹⁷.

Premiowanie „wydajnych” kosztem rzetelnych

Elementem standardowego procesu oceny pracy sędziego jest wydajność jego pracy rozumiana jako zdolność do sprawnego załatwiania wpływających do niego spraw. Na tym tle mogą powstać liczne kontrowersje i problemy z uzyskiwaniem ocen rzetelnych, które nie będą dla sędziów krzywdzące. Rację ma jeden z przedstawicieli środowiska sędziowskiego, kiedy pisze że: *„Z doświadczenia wiem, że sędzia rozpatrujący duże ilości spraw i dbający o terminowość sporządzania uzasadnień orzeczeń (a zatem pracujący wydajnie) zazwyczaj będzie miał niższą ocenę merytoryczną jakości orzekania od sędziego mniej obciążonego. Ten ostatni ma bowiem większy komfort pracy i więcej czasu na prawną i faktyczną analizę rozpatrywanych spraw. Często są także sytuacje, gdy sędzia prowadzi niewiele spraw, ale za to skomplikowanych faktycznie i prawnie, w których materiał dowodowy zajmuje kilkadziesiąt, a nawet kilkaset tomów akt (np. sprawy o tzw. przestępstwa gospodarcze w wydziałach karnych, skomplikowane działy spadków i zniesienia współwłasności w wydziałach cywilnych czy postępowania upadłościowe dużych podmiotów gospodarczych, gdzie liczba wierzycieli sięga tysięcy). Wówczas jego statystyczna wydajność jest bardzo słaba, a nakład pracy często znacznie większy od statystycznie wydajnego sędziego.*¹⁸”

Zarysowane w powyższej wypowiedzi problemy i zagrożenia nie przekreślają jednak sensu badania wydajności pracy sędziów. Notabene, również samo środowisko sędziowskie dostrzega potrzebę wydajnego (sprawnego) działania sędziów, o czym świadczy treść jednego z postanowień Powszechnej Karty Sędziego uchwalonej przez IAJ:

International Association of Judges, The Universal Charter of Judge, adopted at the meeting of the Central Council of the International Association of Judges in Taipei (Taiwan) on November 17, 1999.

¹⁷ International Association of Judges, How can the appointment and assessment (qualitative and quantitative) of judges be made consistent with the principle of judicial independence, General Report for IAJ Annual Meeting in Siofok (materiał niepublikowany).

¹⁸ Paweł Kijowski, Okresowe oceny sędziów: rzeczywista potrzeba czy brak rozeznania, „Rzeczpospolita” z dnia 28 września 2009 r.

International Association of Judges, The Universal Charter of Judge, adopted at the meeting of the Central Council of the International Association of Judges in Taipei (Taiwan) on November 17, 1999.

„Art.6 - Efficiency

The judge must diligently and efficiently perform his or her duties without any undue delays.“

Źródło: <http://www.iajuim.org/site/modules/smartsection/category.php?categoryid=48&lang=en>

Kryteria oceny wydajności muszą być jednak bardziej złożone niż w przypadku oceny wydajności np. nie- wykwalifikowanego robotnika. Niedopuszczalne byłoby badanie wydajności poprzez proste zestawienie liczby spraw wpływających do danego sędziego z liczbą spraw przez niego załatwionych. Ocena wydajności niewątpliwie musi być bardziej szczegółowa i zniuansowana. Po pierwsze, nie należy stawiać jednolitych wymagań ilościowych przed wszystkim sędziami – wymaga to wprowadzenia zróżnicowanych oczekiwań wobec sędziów różnych instancji, ale także różnych wydziałów (cywilnych, karnych, gospodarczych etc.). Po drugie, trudno nie brać pod uwagę podstawowych parametrów rozpoznawanych spraw – zakresu toczącego się sporu w sprawie cywilnej czy liczby zarzutów w sprawie karnej, a także obszerności materiału dowodowego dostarczonego przez uczestników postępowania. Te i inne zabiegi pozwolą złagodzić zagrożenia związane z potencjalnie niesprawiedliwymi, bazującymi na nadmiernym uproszczeniu ocenach wydajności pracy sędziego¹⁹.

Wysokie koszty

Przy liczbie ponad 10 tysięcy sędziów orzekających w polskich sądach, wprowadzenie systemu powszechnej i regularnej oceny ich pracy będzie się wiązało ze znacznymi kosztami. Nie chodzi jednak tylko o koszty administracyjne, ale przede wszystkim z konieczności stworzenia rozbudowanego korpusu ewaluatorów. Trudno bowiem sobie wyobrazić, by obowiązki związane z przeprowadzeniem oceny mogły być wykonywane w ramach obecnych struktur kadrowych.

Rozwiązania problemu należy upatrywać w szerszej reformie kadrowej sądownictwa. Jej elementem powinno być ograniczenie liczby stanowisk funkcyjnych w sądach²⁰ oraz odciążenie sędziów od załatwiania spraw będących w kognencji sądów, ale niepolegających na wymierzaniu sprawiedliwości, co notabene znajduje się wśród propozycji omawianego projektu nowelizacji P.u.s.p. przedstawionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W ten sposób może się pojawić szansa na wyodrębnienie grupy sędziów-ewaluatorów bez obawy, że spowoduje to ograniczenie liczby sędziów orzekających i zwiększenie obciążeń przypadających na każdego sędziego.

Nieumiejętność zarządzania informacjami uzyskanymi w ramach oceny

Podmioty odpowiedzialne za podnoszenie sprawności i jakości działania wymiaru sprawiedliwości w Polsce (w szczególności Ministerstwo Sprawiedliwości) od dawna dysponują bogactwem danych statystycznych pozwalających na formułowanie wniosków co do kierunków niezbędnych reform. Można jednak odnieść wrażenie, że dostęp do wartościowych informacji nie przekładał się dotychczas na tworzenie w obszarze wymiaru sprawiedliwości polityki publicznych „opartych na dowodach” (evidence-based policy), tj. popartych badaniami i wiedzą ekspercką.

¹⁹ Na ten temat zob. Pim Albers, Performance indicators and evaluation for judges and courts, CEPEJ, s. 4.

²⁰ Szerzej na temat tego postulatu zob. Jarosław Bełdowski, Magdalena Ciżkowicz, Dawid Sześciło, Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych, Warszawa 2010, s. 8 i nast.

Jako przykład można przytoczyć brak mechanizmu przetwarzania wniosków płynących z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach z zakresu prawa do sądu na zmiany prawne czy organizacyjne w obszarze wymiaru sprawiedliwości²¹. Biorąc pod uwagę tego typu doświadczenia, należy ze szczególną uwagą podejść do problemu zarządzania informacjami uzyskanymi w toku oceny pracy sędziów. W szczególności konieczne byłoby wskazanie podmiotu, który odpowiadać ma za gromadzenie, analizę i przetwarzanie uzyskanych informacji na konkretne zmiany organizacyjne, strukturalne czy prawne.

4. Propozycje Ministerstwa Sprawiedliwości

Przedstawione wyżej obserwacje dowodzą, że systemy oceny okresowej pracy sędziów są rozwiązaniem znanym i praktykowanym w państwach europejskich. Niewątpliwie również dostrzegane są pewne zagrożenia związane z tym mechanizmem. Czy propozycje zgłoszone przez Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiadają na nie w stopniu wystarczającym?

Treść proponowanej przez MS regulacji wraz z uzasadnieniem zamieszczamy w załączniku do raportu (zob. załącznik nr 1 i nr 2). W tym miejscu wystarczające jest przedstawienie jedynie zrzębów przedstawionego projektu:

- **przedmiot (kryteria) oceny** – ocenie ma podlegać w zasadzie całokształt działalności każdego sędziego począwszy od sprawności organizacyjnej (wydajności) i aktywności w podnoszeniu kwalifikacji, poprzez umiejętność zarządzania rozprawą (kultura osobista, sposób komunikacji z uczestnikami postępowania sądowego), aż po „umiejętności w zakresie jasnego i kompletnego formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń”. Nie będzie natomiast podlegała ocenie – jak można odczytać z propozycji MS – trafność i poprawność wydawanych orzeczeń.
- **organ oceniający** – okresową ocenę pracy sędziego przeprowadzana ma być co cztery lata, w ramach wizytacji wydziałów sądów realizowanych już obecnie przez sędziów wizytatorów pracujących w sądach okręgowych, apelacyjnych i Ministerstwie Sprawiedliwości. Ustawa zatem nie przewiduje powołania wyodrębnionego korpusu sędziów-ewaluatorów.
- **forma oceny** – projekt nowelizacji P.u.s.p. przewiduje cztery stopnie, które mogą być wystawione w wyniku przeprowadzonej oceny: (1) pozytywna z wyróżnieniem; (2) pozytywna; (3) pozytywna z zastrzeżeniem; (4) negatywna. Poszczególne stopnie zostały zdefiniowane w sposób opisowy, np. ocenę pozytywną z zastrzeżeniem sędzia uzyskuje „jeżeli w okresie objętym oceną wykonywał powierzone obowiązki w stopniu zadowalającym, lecz stwierdzono istotne uchybienia wymagające niezwłocznego wyeliminowania, uzasadniające podjęcie czynności kontrolnych w okresie krótszym, niż wynikający ze zwykłego toku przeprowadzania okresowej oceny pracy”. Nie jest natomiast jasne, jak szczegółowy zakres informacji ma się znajdować w protokole oceny okresowej sporządzanym przez sędziego wizytatora. Z całą pewnością powinien znaleźć się tam opis uchybień, które stwierdzono i w następstwie których wydano ocenę pozytywną z zastrzeżeniem albo ocenę negatywną. Nie wynika jednak z treści projektowanych przepisów, czy protokół ma stanowić pełną charakterystykę pracy sędziego czy jedynie ocenę i wskazanie ewentualnych uchybień.
- **prawa ocenianego** – stosownie do projektowanych przepisów prezes sądu, w którym przeprowadzono ocenę zapoznaje sędziego z protokołem okresowej oceny jego pracy, omawiając z nim wyniki oceny. Sędzia, który uzyskał negatywną okresową ocenę pracy, ma prawo złożyć prezesowi sądu ape-

21 Zwraca na ten problem uwagę A. Bodnar (Adam Bodnar, Trywializacja Strasburga, „Na Wokandzie” 2010, nr 2), wskazując że: „Wyroki strasburskie dotyczące naruszenia prawa do sądu czy wolności osobistej na ogół nie stają się przedmiotem głębokich rozważań ze strony Ministerstwa czy KRS prezesa sądu czy samego „autora” naruszenia”.

lacyjnego, w terminie dwóch tygodni od daty zapoznania się z protokołem oceny, pisemne uwagi do oceny. Po rozpatrzeniu uwag sędziowie wizytatorzy mogą podtrzymać ocenę pracy sędziego, do której uwagi zgłoszono, albo ocenę zmienić. Stanowisko sędziów wizytatorów powinno być wyrażone jest na piśmie z uzasadnieniem i podlega doręczeniu zainteresowanemu sędziemu. Sędzia, wobec którego podtrzymano ocenę negatywną, ma prawo złożyć, w terminie tygodnia od daty doręczenia stanowiska sędziów wizytatorów, odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa, za pośrednictwem prezesa sądu apelacyjnego. KRS podejmuje uchwałę o wyniku okresowej oceny pracy sędziego w terminie dwóch miesięcy od daty wpływu odwołania. Wynika z powyższego, że oceniany sędzia nie będzie mógł sformułować swoich uwag czy wniosków w toku przeprowadzania oceny. Będzie mógł natomiast odwołać się do KRS, ale wyłącznie w przypadku oceny negatywnej, pomimo że również ocena pozytywna z zastrzeżeniem zawiera wskazanie uchybień popełnionych przez sędziego. Od decyzji KRS nie będzie przysługiwała skarga do sądu.

- **konsekwencje oceny** – ocena negatywna ocena skutkować będzie przedłużeniem okresu wymaganego do uzyskania kolejnej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego sędziego. Można zatem mówić o elemencie sankcji finansowej w następstwie negatywnej oceny. Ponadto, ocena okresowa ma być elementem oceny kwalifikacji sędziego, która stanowi z kolei jeden z elementów decydujących o awansie zawodowym sędziego.

Podsumowując przedstawione propozycje należy zauważyć, że nie odbiegają one od rozwiązań obowiązujących już w państwach europejskich, aczkolwiek kilka elementów powinno stać się przedmiotem dalszych rozważań. Po pierwsze, Ministerstwo Sprawiedliwości unika w uzasadnieniu do projektowanych przepisów konfrontacji z wyzwaniem organizacyjnym i technicznym, jakim będzie wprowadzenie powszechnej ewaluacji pracy sędziów. Uzasadnienie projektu nowelizacji P.u.s.p. milczy na temat ewentualnego wzmocnienia korpusu sędziów wizytatorów. Wręcz przeciwnie, stwierdza się, że ponieważ „system okresowych ocen pracy sędziów powiązany został z systemem wizytacji wydziałów sądów (które dokonywane są obecnie w czteroletnich cyklach)”, to „nie będzie konieczne zwiększenie liczby wizytatorów w stosunku do stanu obecnego.”²² Zapomina się w ten sposób, że nawet przy włączeniu procesu oceny okresowej pracy sędziów „w tryby” wizytacji, zwiększy się jednak obciążenie sędziów wizytatorów. Nałożone zostanie bowiem na nich dodatkowe zadanie, niezależnie od już wykonywanych. W tej sytuacji pojawiają się realne zagrożenia dla dokładności i rzetelności przeprowadzanych ocen, a przede wszystkim ryzyko wydawania ocen pobieżnych i w istocie mało użytecznych zarówno dla ocenianego sędziego, jak i z punktu widzenia szerszych celów – podnoszenia efektywności i sprawności całego sądu.

Mniej istotny, ale również zauważalny problem, to pozycja ocenianego sędziego w całej procedurze. Wydaje się, że wymaga ona pewnego wzmocnienia. Rozważyć należy rozszerzenie prawa do odwołania, a przynajmniej przedstawienia uwag na sytuacje, w których wydano ocenę pozytywną z zastrzeżeniem. Głębokiej analizy i dyskusji wymaga także zagadnienie skutków oceny dla sędziego. Być może, zasadne byłoby podążenie za wskazówkami IAJ i rezygnacja z jakichkolwiek finansowych konsekwencji oceny, nawet tak ograniczonych jak w projektowanej regulacji.

Wreszcie, należy wspomnieć o zasygnalizowanym już wyżej problemie zarządzania informacjami uzyskanymi w trakcie oceny i przetwarzania ich na konkretne zmiany w danym sądzie i całym wymiarze sprawiedliwości. Zarówno projekt ustawy, jak i jego uzasadnienie w tej sprawie milczy. Co więcej, można odnieść wrażenie, że oceny okresowe w zaproponowanym kształcie mają być raczej zorientowane na motywowanie sędziów (ryzyko sankcji finansowej) oraz wsparcie procedur awansowych (wykorzystywanie wyników oceny okresowej do oceny kwalifikacji przy naborze na stanowiska w sądach), niż na podniesienie sprawności systemu sądowniczego jako całości.

²² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw [druk sejmowy nr 3655], s. 36.

5. Wnioski i rekomendacje

Burzliwa debata wokół propozycji wprowadzenia ocen okresowych pracy sędziów powoduje, że jej przyszłość pozostaje niepewna. Zanim jednak nastąpi ostateczne rozstrzygnięcie o losach projektu, warto mieć na uwadze wszystkie argumenty „za” i „przeciw” instytucji okresowej oceny pracy sędziów. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw europejskich w tym względzie oraz treść propozycji MS można sformułować kilka ogólnych wniosków:

1. Współczesne podejście do zarządzania publicznego, w tym zarządzania instytucjami wymiaru sprawiedliwości kładzie ogromny nacisk na podnoszenie jakości, sprawności i mierzonej wskaźnikami ilościowymi wydajności funkcjonowania organizacji sektora publicznego, nie wyłączając sądów. Realizacji tych celów służy m.in. wprowadzenie systemu stałej i regularnej ewaluacji osiągnięć pracowników instytucji publicznych, w tym sędziów.
2. System oceny pracy sędziów, o ile spełnia określone wymogi, nie narusza niezawisłości i niezależności sędziowskiej. Taki wniosek płynie zarówno z praktyki państw europejskich, jak i dokumentów międzynarodowych, również sygnowanych przez organizacje i gremia skupiające samych sędziów, jak Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów czy Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich.
3. Niezbędne jest natomiast zachowanie szczególnej staranności i ostrożności przy formułowaniu zasad przeprowadzania oceny. Za fundamentalne wymogi należy uznać:
 - a. umocowanie do prowadzenia oceny organu mieszczącego się w strukturach władzy sądowniczej – w żadnym przypadku nie może pełnić funkcji ewaluatora organ władzy wykonawczej;
 - b. przejrzystość procesu oceny – sędziowie powinni znać stawiane przed nim oczekiwania, wiedzieć jakie elementy jego pracy będą poddane ocenie. Sam proces oceny powinien również przebieg przy poszanowaniu uprawnień ocenianego do zajęcia stanowiska wobec rezultatów oceny oraz zaskarżenia do organu odwoławczego w przypadku sformułowania wobec niego uwag krytycznych czy zarzutów popełnienia określonych uchybień;
 - c. powściągliwość w wyciąganiu z oceny bezpośrednich konsekwencji (szczególnie finansowych) dla ocenianego sędziego – ocena zasadniczo nie powinna rzutować na wynagrodzenie sędziego, zarówno w sensie pozytywnym (podwyżka wynagrodzenia), jak i negatywnym (sanckiej finansowe).

Jak w świetle powyższych wniosków prezentuje się projekt Ministerstwa Sprawiedliwości? Czy wymaga istotnych modyfikacji? W naszej opinii, w toku dalszych prac nad projektem należy mieć na uwadze następujące rekomendacje i postulaty:

1. Wprowadzenie ocen okresowych pracy sędziów powinny stać się elementem kompleksowego projektu podnoszenia jakości i sprawności działania sądów w Polsce. Ocen okresowych sędziów nie należy traktować jako panaceum na niską sprawność polskich sądów i niski poziom zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Konieczne jest podejście bardziej kompleksowe, traktujące każdy sąd i sądownictwo jako pewien system, w którym sędzia jest tylko jednym z elementów²³. Wzorem mógłby się stać holenderski projekt RechtspraakQ:

²³ Pim Albers, „Performance indicators and evaluation for judges and courts...”, s. 2-3.

RechtspraakQ – kompleksowy system budowania jakości w sądach (Holandia)

Przykładem całościowego podejścia do problemu podnoszenia jakości działania sądów, uwzględniającego również ocenę pracy sędziów, jest realizowany w Holandii od 2002 r. projekt pod nazwą RechtspraakQ.

W ramach projektu przeprowadza się kompleksowe badanie jakości działania sądu i poszczególnych sędziów. Obejmuje ono pięć obszarów:

- bezstronność i uczciwość sędziów;
- kwalifikacje zawodowe sędziów (wiedza prawnicza, odsetek wyroków uchylonych przez sąd wyższej instancji);
- relacje sędziego z uczestnikami postępowania sądowego (sposób zarządzania rozprawą);
- działania na rzecz jednolitości orzecznictwa;
- szybkość postępowania.

Na szczególną uwagę zasługują metody badania jakości stosowane w ramach RechtspraakQ. Nie jest to bowiem wyłącznie zewnętrzna kontrola (audyt) oraz analiza statystyczna, ale także ocena wzajemna dokonywana przez samych sędziów wobec swoich kolegów (koleżanek), a także ankiety przeprowadzane wśród klientów sądów. Przedmiotem badania ankietowego jest ocena np.:

- bezstronności sędziego;
- poziomu przygotowania sędziego do prowadzenia sprawy;
- poziomu wiedzy sędziego;
- zachowania sędziego wobec uczestników postępowania – ankietowanych pyta się np. o to, czy mieli realną możliwość przedstawienia swoich racji przed sądem i czy sąd był otwarty na różne argumenty padające w toku rozprawy. Pyta się również o satysfakcję z czasu, w jakim sąd uporał się z załatwieniem sprawy. Ocenie podlega również zrozumiałość treści orzeczeń.

Należy przy tym zastrzec, że badanie ankietowe przeprowadzane jest odrębnie w dwóch grupach klientów sądów – stron postępowań oraz „profesjonalistów”, czyli prawników uczestniczących w postępowaniach po stronie swoich klientów. Sędziowie nie są zatem narażeni na sytuację, w której ocena ich pracy jest dokonywana wyłącznie przez osoby nieposiadające wiedzy prawniczej.

Realizację projektu nadzoruje holenderski odpowiednik Krajowej Rady Sądownictwa. Korzysta jednak ze wsparcia dwóch wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych:

- Biura Jakości Sądownictwa odpowiedzialnego za tworzenie systemu zarządzania jakością w sądach;
- niezależnej instytucji Prisma wspierającej sądy w implementacji projektu RechtspraakQ.

Źródło: *RechtspraakQ. A Quality System for the Courts*,
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/rechtspraakcompletereport.doc>

2. Konieczne jest zaproponowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości – jeszcze przed uchwaleniem projektu – mechanizmu zarządzania wiedzą płynącą z ocen okresowych. W szczególności, MS winno jasno określić, kto i jak uzyskane w toku ocen okresowych informacje będzie przetwarzał na propozycje zmian organizacyjnych, strukturalnych i prawnych eliminujących ujawnione w ramach oceny problemy.
3. Na Ministerstwie Sprawiedliwości, ale także na innych podmiotach – środowisku sędziowskim czy Krajowej Radzie Sądownictwa – spoczywa w naszej ocenie zadanie uzupełnienia i rozszerzenia proponowanego mechanizmu ewaluacyjnego o elementy stosowane w innych państwach. Mowa przede wszystkim o wprowadzeniu:
 - a. samooceny – sędziowie powinni okresowo dokonywać samodzielnej oceny swojej pracy, wskazywać swoje mocne i słabe strony, wyznaczać cele dotyczące podniesienia kwalifikacji czy doskonalenia umiejętności. Samoocena może się następnie stać przedmiotem omówienia z sędzią przełożonym.
 - b. ocen środowiskowych (*peer review*) dokonywanych przez samych sędziów pracujących w danym sądzie – polegać to może na przeprowadzaniu oceny pracy sędziów przez innych kolegów (koleżanki) pracujących w danych sądzie i posiadających ten sam status zawodowy. W ramach podsumowania takich projektów można pomyśleć o organizowaniu spotkań wszystkich sędziów danego sądu w celu omówienia wyników oceny. Taki mechanizm oceny (jako uzupełnienie ocen okresowych) może być dla sędziów źródłem wartościowych informacji na temat swojej pracy, których zazwyczaj nie dostarczy ewaluacja prowadzona przez osoby spoza danego sądu, czyli sędziów wizytatorów przeprowadzających oceny okresowe. Oczywiście, należy mieć świadomość potencjalnych zagrożeń wynikających z występowania rozmaitych napięć i konfliktów wewnątrz kadry danego sądu, co może się przekładać na formułowane oceny. Dlatego też, tego typu wzajemne oceny zdecydowanie nie powinny wywoływać żadnych konsekwencji służbowych czy finansowych, a jedynie stanowić źródło informacji dla samych ocenianych.

Załączniki

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw [druk sejmowy nr 3655] w części obejmującej wprowadzenie ocen okresowych pracy sędziów

„Rozdział 2a. Okresowa ocena pracy sędziów

Art. 106a § 1. Sędzia podlega okresowej ocenie pracy, której zakres obejmuje analizę:

1. sprawności i efektywności w podejmowaniu czynności i kierowaniu postępowaniem przy rozpoznawaniu przydzielonych spraw lub wykonywaniu powierzonych zadań,
2. kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i sposób zachowania oraz poszanowanie praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu przydzielonych spraw lub wykonywaniu powierzonych zadań,
3. umiejętności w zakresie jasnego i kompletnego formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń,
4. procesu doskonalenia metodyki pracy i podnoszenia kwalifikacji.

§ 2. Przy dokonywaniu okresowej oceny pracy uwzględnia się zakres i złożoność przydzielonych sędziemu spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji, doświadczenie w wypełnianiu powierzonych obowiązków, obciążenie pracą oraz warunki pracy w całym okresie objętym oceną.

§ 3. Sędzia może uzyskać następujące okresowe oceny pracy:

1. pozytywną z wyróżnieniem – jeżeli w całym okresie objętym oceną wyróżniał się w wypełnianiu powierzonych obowiązków, przy dużym obciążeniu pracą i dużej złożoności rozpoznawanych spraw lub powierzanych zadań,
2. pozytywną – jeżeli w okresie objętym oceną i w danych warunkach wykonywał powierzone obowiązki w stopniu zadowalającym,
3. pozytywną z zastrzeżeniem – jeżeli w okresie objętym oceną wykonywał powierzone obowiązki w stopniu zadowalającym, lecz stwierdzono istotne uchybienia wymagające niezwłocznego wyeliminowania, uzasadniające podjęcie czynności kontrolnych w okresie krótszym, niż wynikający ze zwykłego toku przeprowadzania okresowej oceny pracy,
4. negatywną – jeżeli sędzia w całym okresie objętym oceną wykonywał swoje obowiązki w sposób niezadowalający.

106b § 1. Okresową ocenę pracy sędziego przeprowadza się w ramach wizytacji wydziału sądu, o której mowa w art. 37c, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej.

§ 2. Jeżeli sędzia uzyskuje ocenę pozytywną z zastrzeżeniem, po upływie roku od jej dokonania przeprowadza się dodatkową ocenę jego pracy; dodatkowa ocena ma na celu w szczególności sprawdzenie, czy stwierdzone uchybienia zostały usunięte i nie powtórzyły się. Art. 106a § 3 pkt 3 nie stosuje się.

§ 3. Sędziego zawiadamia się o planowanej dodatkowej ocenie jego pracy co najmniej na trzydzieści dni przed przystąpieniem do jej przeprowadzenia.

§ 4. Okresowej oceny pracy sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu apelacyjnego dokonują sędziowie wizytatorzy innego sądu apelacyjnego, wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości. W przypadkach, o których mowa w art. 106c § 1-3, uprawnienia prezesa sądu apelacyjnego przysługują prezesowi wskazanego sądu.

§ 5. Ten sam sędzia wizytator nie może dokonywać dodatkowej oceny pracy, o której mowa w art. 106b § 2.

Art. 106c § 1. Prezes sądu zapoznaje sędziego z protokołem okresowej oceny jego pracy, omawiając z nim wyniki oceny.

§ 2. Sędzia, który uzyskał negatywną okresową ocenę pracy, ma prawo złożyć prezesowi sądu apelacyjnego, w terminie dwóch tygodni od daty zapoznania się z protokołem oceny, pisemne uwagi do oceny. Przepisy art. 57a § 5-6 stosuje się odpowiednio.

§ 3. Po rozpatrzeniu uwag sędziowie wizytatorzy podtrzymują ocenę pracy sędziego, do której uwagi zgłoszono, albo ocenę tę zmieniają. Stanowisko sędziów wizytatorów wyrażane jest na piśmie z uzasadnieniem i podlega doręczeniu zainteresowanemu sędziemu. Sędzia, wobec którego podtrzymano ocenę negatywną, ma prawo złożyć, w terminie tygodnia od daty doręczenia stanowiska sędziów wizytatorów, odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa, za pośrednictwem prezesa sądu apelacyjnego. Przepis art. 57a § 5 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę o wyniku okresowej oceny pracy sędziego w terminie dwóch miesięcy od daty wpływu odwołania.

Art. 106d. Okresową ocenę pracy sędziego przeprowadza się wyłącznie w zakresie, w jakim sędzia wykonuje zadania, o których mowa w art. 1 § 2 i 3.

Art. 106e. W przypadku uzyskania przez sędziego pozytywnej oceny pracy, na skutek uwzględnienia złożonych przez niego uwag do oceny lub odwołania, wynagrodzenie zasadnicze w stawce bezpośrednio wyższej przysługuje sędziemu od chwili, w której upłynął okres pracy niezbędny do uzyskania tej stawki.

Art. 106f. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób dokonywania okresowej oceny pracy sędziów, mając na uwadze konieczność dostosowania metodyki przeprowadzania tej oceny do zakresu analizy pracy sędziego oraz kryteriów wskazanych w art. 106a § 1.

Art. 106g. Informacje zawarte w protokole oceny okresowej stanowią tajemnicę służbową, chyba że sędzia, którego ocena dotyczy, wyraził zgodę na ich ujawnienie."

2. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw [projekt z dnia 29 kwietnia 2010 roku] w części obejmującej wprowadzenie ocen okresowych pracy sędziów

„(...) Podniesieniu jakości działalności sądów służyć ma również wprowadzenie systemu okresowych ocen pracy sędziów. Proponowany system stanowi bowiem próbę powiązania procedury oceniania pracy sędziów z osiąganiem przez sąd (jako całość) oczekiwanego poziomu jakości wykonywanych zadań, przede wszystkim w zakresie przebiegu postępowań.

Zakłada się, że system okresowych ocen pracy sędziów służyć będzie przede wszystkim określeniu standardów należytego wypełniania przez sędziów ich powinności, inspirowaniu i motywowaniu sędziów w kierunku doskonalenia zawodowego; będzie niewątpliwie także spełniał podstawową funkcję oceniania, jaką jest funkcja korygująca. Niezależnie od tych celów, system okresowych ocen pracy stanowić ma podstawę analizy potrzeb szkoleniowych oraz efektów odbywanych szkoleń. Wyniki okresowych ocen pracy sędziów będą także służyć jako materiał do oceny kandydatury sędziiego przy ubieganiu się o wyższe stanowiska sędziowskie, jak i przy powierzaniu mu pełnienia funkcji.

Przyjęte kryteria okresowej oceny pracy sędziów mieszczą się w zakresie powinności sędziowskich wymienionych w Zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów, a jednocześnie odpowiadają na najczęściej stawiane sądom i sędziom zarzuty, jakimi są niesprawność lub przewlekłość postępowań, problem „kulturowego kryzysu sądownictwa” oraz niezrozumiały styl orzeczeń sądowych i ich uzasadnień.

Proponowane kryteria oceny mobilizować zatem mają sędziów do sprawnego i efektywnego podejmowania czynności i kierowania postępowaniem przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu powierzonych zadań, poszanowania praw stron i uczestników postępowań, jasnego i kompletnego sposobu formułowania orzeczeń i uzasadnień orzeczeń, doskonalenia metodyki pracy, a także prezentowania wysokiej kultury osobistej i sposobu bycia, z którego emanuje profesjonalizm, uczciwość i godność. Analizie będzie również podlegał proces podnoszenia kwalifikacji.

Motywacyjne oddziaływanie systemu okresowych ocen pracy powinno być tym większe, że będą one uwzględniane przy dokonywaniu oceny kandydatury sędziiego na wyższe stanowisko sędziowskie, a nadto negatywna ocena skutkować będzie przedłużeniem okresu wymaganego do uzyskania kolejnej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego sędziiego.

Proponowany system zakłada zasadę systematyczności, traktując oceny okresowe pracy sędziów jako proces, stały i cykliczny. Przewiduje się przeprowadzanie oceny pracy każdego sędziiego co cztery lata. Przyjmuje się przy tym, że dokonywanie oceny zakończone będzie omówieniem jej wyników w powiązaniu z analizą wyników poprzedniej oceny pracy sędziiego (zasada ciągłości).

Okresowe oceny pracy sędziów dokonywane będą przez sędziów wizytatorów powoływanych przez prezesów sądów apelacyjnych, przy zagwarantowaniu zasady jawności (dla ocenianego sędziiego) oraz prawa sędziiego do kwestionowania dokonanej oceny i poddaniu jej dwustopniowej kontroli, w tym przez Krajową Radę Sądownictwa. Należy zaznaczyć, że okresowych ocen pracy sędziów dokonywać będą sędziowie wizytatorzy wybierani w trybie zapewniającym dobór najlepszych kandydatów do pełnienia tej funkcji. Projektowane rozwiązanie w większym stopniu, niż obecnie, zapewniać ma jednolitość (standaryzację), rzetelność i obiektywizm przeprowadzanych ocen.

Ocena pracy sędziego, zgodnie z przyjętym systemem, może być pozytywna z wyróżnieniem, pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniem – w wypadku, gdy w pracy sędziego stwierdzono istotne uchybienia, nie stanowiące jednak podstawy do oceny negatywnej – albo negatywna. Brak dalszego stopniowania ocen wynika z przeszkód natury praktycznej (specyfika pracy sędziego utrudnia wystawianie ocen punktowych), a także z założenia, że dla reformy polskiego sądownictwa niezbędne jest przede wszystkim zapewnienie ze strony sędziów systematycznego, utrzymującego się na dobrym, stabilnym poziomie wysiłku orzeczniczego. Należy jednak uznać za celowe, z punktu widzenia oddziaływania motywacyjnego, wprowadzenie oceny pozytywnej z wyróżnieniem – dla podkreślenia osiągnięć sędziów prezentujących znakomite wyniki pracy.

Zakłada się zasadę powszechności systemu okresowych ocen pracy sędziego, co oznacza, że ocenom podlegać będą wszyscy sędziowie, jednak zakres oceny obejmować będzie wyłącznie sprawowanie przez sędziów wymiaru sprawiedliwości lub realizacji innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Nie podlega zatem okresowej ocenie sposób sprawowania powierzonych funkcji bądź pełnienia czynności w związku z delegowaniem na podstawie art. 77 u.s.p. Takie rozwiązanie wynika z faktu, że sędziowie pełniący funkcje bądź delegowani podlegają w zasadzie stałej ocenie przełożonych. Negatywna ocena ich pracy skutkuje odwołaniem z funkcji bądź delegowania.

Wprowadzenie systemu okresowych ocen pracy sędziów, pozwalającej na zbieranie informacji o przebiegu postępowań sądowych, powiązane zostanie z systemem wizytacji poszczególnych wydziałów sądów, przeprowadzanych w sądach w ramach nadzoru administracyjnego. W ten sposób wszyscy sędziowie orzekający w danym wydziale oceniani będą w tym samym czasie, przez tego samego sędziego wizytatora, co sprzyjać będzie dokonywaniu obiektywnych ocen indywidualnej pracy sędziego na tle pracy pozostałych sędziów, jak i wyników pracy całego wydziału(...).”

3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury (Dz.U. z 2007 r., Nr 247, poz. arze1838).

„Na podstawie art. 8 ust. 7 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 1125, z późn. zm.(1)) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa szczegółowe zasady i tryb postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury.

§ 2. 1. Pierwszej oceny kwalifikacyjnej, zwanej dalej „oceną”, właściwy prezes sądu lub właściwy prokurator dokonuje nie wcześniej niż po upływie roku od daty zatrudnienia urzędnika lub innego pracownika.

2. Termin dokonania oceny ustala właściwy prezes sądu lub właściwy prokurator.

§ 3. 1. Ocena urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury jest sporządzana na arkuszu oceny, według następującej czterostopniowej skali:

1. bardzo dobra;
2. dobra;
3. zadowalająca;
4. niezadowalająca.

2. Wzór arkusza oceny kwalifikacyjnej określa załącznik do rozporządzenia.

§ 4. 1. Komisja kwalifikacyjna, zwana dalej „komisją”, składa się z 3 do 4 osób.

2. W skład komisji wchodzi:

1. w sądzie:
 - a. sędziego wyznaczony przez właściwego prezesa,
 - b. inni pracownicy wyznaczeni przez właściwego prezesa;
2. w prokuraturze:
 - a. prokurator wyznaczony przez prokuratora kierującego właściwą jednostką organizacyjną prokuratury,
 - b. inni pracownicy wyznaczeni przez prokuratora kierującego właściwą jednostką organizacyjną prokuratury.

3. W przypadku opiniowania osoby, o której mowa w ust. 2 pkt 1 lit. b lub pkt 2 lit. b, podlega ona wyłączeniu ze składu komisji. W takim przypadku do udziału w komisji powołuje się nowego członka.

§ 5. 1. Komisja sporządza opinię na podstawie sposobu wykonywania przez ocenianego urzędnika lub innego pracownika, w okresie, w którym podlegał ocenie, obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku pracy i obowiązków określonych w art. 6 i 7 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, dokumentacji prowadzonej w tym zakresie, rozmów ze współpracownikami, dokumentów wskazujących na posiadane i podnoszone kwalifikacje oraz innych dokumentów znajdujących się w aktach osobowych.

2. Komisja może zwrócić się o informacje wymienione w § 6 do bezpośredniego przełożonego ocenianego urzędnika lub innego pracownika.

§ 6. Opiniowaniu podlega:

1. terminowość i prawidłowość wykonywanych zadań;
2. zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji;
3. przejawianie inicjatywy, doskonalenie sposobu wykonywania obowiązków;
4. umiejętność planowania i organizacji pracy;
5. podnoszenie kwalifikacji i poszerzanie wiedzy przydatnej do wykonywania obowiązków, w tym znajomość aktualnego stanu prawnego;
6. przestrzeganie dyscypliny pracy;
7. kultura osobista oraz stosunek do interesantów i współpracowników.

§ 7. 1. Opinie komisji i bezpośredniego przełożonego są sporządzane na piśmie.

2. Opinie, o których mowa w ust. 1, są przekazywane do właściwego prezesa sądu lub właściwego prokuratora nie później niż 14 dni przed upływem terminu dokonania oceny.

§ 8. Rozporządzenie wchodzi w życie(2) po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Bibliografia

Albers Pim, Performance indicators and evaluation for judges and courts, CEPEJ.

Bełdowski Jarosław, Ciżkowicz Magdalena, Sześciło Dawid, Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych, Warszawa 2010.

Bevir Mark, Editor's Introduction: What is Governance?; [w:] Mark Bevir (red.), Public Governance. Volume 1, London 2007.

Bodnar Adam, Trywializacja Strasburga, „Na Wokandzie” 2010, nr 2.

Bujak Iwona, Sawko Elżbieta, Zawisłak Katarzyna, Sędziów uwag kilka w związku z projektem zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 15.

Dixon John, Kouzmin Alexander, Korac-Kakabadse Nada, Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies, “International Journal of Public Sector Management” 1998, nr 2-3.

International Association of Judges, How can the appointment and assessment (qualitative and quantitative) of judges be made consistent with the principle of judicial independence, General Report for IAJ Annual Meeting in Siofok (materiał niepublikowany).

International Association of Judges, The Universal Charter of Judge, adopted at the meeting of the Central Council of the International Association of Judges in Taipei (Taiwan) on November 17, 1999.

Kijowski Paweł, Okresowe oceny sędziów: rzeczywista potrzeba czy brak rozeznania, „Rzeczpospolita” z dnia 28 września 2009 r.

Romer Teresa, Sędziowie nieocenni?, „Na wokandzie” 2010, nr 2.

Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Uchwała Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 25 czerwca 2010 r. - apel o debatę w sprawie sądownictwa.

Sudre Jean-Paul, Final Report of Working Group on Evaluation of Judges, European Network of Councils for Judiciary, Barcelona, 2-3 June 2005.

lepszemu wymiarowi sprawiedliwości

Lepszy wymiar sprawiedliwości

„Lepszy wymiar sprawiedliwości” to wspólny program Fundacji FOR i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka prowadzony od 2008 r., którego celem jest zdiagnozowanie obecnego stanu wymiaru sprawiedliwości w Polsce oraz sformułowanie propozycji konkretnych reform usprawniających jego funkcjonowanie.

Od transformacji ustrojowej z początku lat 90. Polska zmagana się z usprawnieniem funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Dobrze funkcjonujący wymiar sprawiedliwości ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego. Definiuje on bowiem zasady, według których funkcjonują rynki, oraz zapewnia bezstronne rozstrzygnięcie sporów.

W okresie wyzwań, związanych z przemianami we wczesnych latach 90., reformatorzy i wielu ekspertów międzynarodowych kładło nacisk na przekształcenia polityczne, stabilizację makroekonomiczną oraz podstawowe reformy strukturalne, pozostawiając nieco dalej potrzeby w zakresie budowania instytucji wymiaru sprawiedliwości. W rezultacie szybkich przemian transformacyjnych istniejące instytucje, w szczególności sądy, wymagają gruntownych reform. Propozycje takich reform starają się opracować eksperci programu „Lepszy wymiar sprawiedliwości”.

Nad programem czuwa Rada Projektu, do której należą:

Sędzia TK w stanie spoczynku Jerzy Stępień – Przewodniczący, prof. Jerzy Ciemniowski, prof. Jacek Gołaczyński, Sędzia Katarzyna Gonera, Adwokat Jakub Jacyna, Adwokat Bartosz Krużewski, prof. Zbigniew Lasocik, Adwokat Łukasz Rędziniak, Sędzia Teresa Romer, Adwokat Dariusz Skuza, Adwokat Tomasz Wardyński

W ramach programu „Lepszy wymiar sprawiedliwości” wydano 7 raportów:

- „E-sądy po polsku. Ranking stron internetowych sądów okręgowych i apelacyjnych. II edycja”,
- „Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych”,
- „Reformatorzy i hamulcowi. Przegląd działań Ministrów Sprawiedliwości po 1989 r.”,
- „Raport z obywatelskiego monitoringu kandydatów na Prokuratora Generalnego”,
- „Odpowiedzialność zawodowa prokuratorów”,
- „Publiczna dostępność orzeczeń sądowych”,
- „Ocena okresowa pracy sędziów. Analiza na tle propozycji Ministerstwa Sprawiedliwości”.

Od maja 2009 r. do kwietnia 2010 r. projekt był finansowany ze środków otrzymanych od Fundacji im. Stefana Batorego. Najnowszy cykl raportów w ramach „Lepszego wymiaru sprawiedliwości” jest przygotowywany przy współpracy z Polską Radą Biznesu.

Z ramienia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka projekt nadzoruje dr Adam Bodnar, koordynatorami programu są Marta Kube (Fundacja FORorum Obywatelskiego Rozwoju) oraz Małgorzata Szuleka (Helsińska Fundacja Praw Człowieka).



Fundacja FOR

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i prawnorządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), z siedzibą w Warszawie, istnieje od 1989 roku. Jej powstanie poprzedziła siedmioletnia podziemna działalność Komitetu Helsińskiego w Polsce, którego misją było monitorowanie wywiązywania się władz PRL ze zobowiązań dotyczących praw i wolności człowieka, przyjętych w 1975 roku w Akcie Końcowym KBWE w Helsinkach. Po zmianie ustroju politycznego członkowie Komitetu stworzyli Fundację – niezależną instytucję edukacyjno-badawczą, której misją jest budowanie państwa prawa, strzeżenie praw i wolności człowieka oraz propagowanie kultury owych praw w Polsce i innych krajach.

Głównymi kierunkami działalności HFPC są:

- **EDUKACJA** za granicą i w Polsce, między innymi Szkoła Praw Człowieka dla absolwentów szkół wyższych, roczny kurs dla studentów, treningi umiejętności skutecznego działania na rzecz praw człowieka dla uczestników spoza Polski: Letnie i Zimowe Szkoły Praw Człowieka oraz Wyższy Międzynarodowy Kurs Praw Człowieka. Jedną z form edukacji jest Międzynarodowy Festiwal WATCH DOC's „Prawa człowieka w filmie”.
- **DZIAŁALNOŚĆ W INTERESIE PUBLICZNYM** – w tym monitoring tworzenia prawa i instytucji publicznych (np. warunków pracy sądów, policji, dostępu do pomocy prawnej, praw pacjentów), programy świadczące bezpłatną pomoc prawną dla obywateli polskich, uchodźców i osób należących do mniejszości. Obecnie dział prawny HFPC prowadzi działalność w ramach pięciu programów merytorycznych, wśród których: Program Spraw Precedensowych, Program Interwencji Prawnej, Program Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością, Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce oraz Klinika Prawa „Niewinność”.

HFPC współpracuje z Radą Europy, OBWE, ONZ (ma status konsultatywny przy Radzie Społeczno Gospodarczej ONZ, ECOSOC) oraz z polskimi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi.

Fundacją kieruje pięcioosobowy Zarząd, na czele którego stoi Danuta Przywara (socjolog), oraz sześcioposobowa Rada z przewodniczącą Haliną Bortnowską-Dąbrowską (etyk, publicystka).

Fundacja FOR

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa
telefon: +48 (22) 427 40 10
faks: +48 (22) 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgody 11
00-018 Warszawa
telefon: +48 (22) 828 10 08, 828 69 96, 556 44 40
faks: +48 (22) 556 44 50
strona internetowa: www.hfhr.org.pl