

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

dr Michał Jankowski

dr Piotr Rylski

Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości

Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej

Warszawa 2010

Spis treści

I.	Wprowadzenie	1
II.	Cele i metody przeprowadzonej analizy	3
III.	Ogólne tendencje rozwojowe w Europie	4
1.	Wydatki publiczne na sądy, prokuraturę i pomoc prawną	4
2.	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości	4
3.	Użytkownicy sądów (prawa i zaufanie publiczne)	5
4.	Sądy	6
5.	Alternatywne rozstrzyganie sporów	7
6.	Personel pomocniczy w sądach	8
7.	Kwestia przewlekłości postępowań	8
8.	Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów	8
IV.	Rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych systemach prawnych	9
1.	Austria	9
1.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości	9
1.2.	Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów	10
1.3.	Odpowiedzialność sędziów	13
2.	Belgia	13
2.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości	13
2.2.	Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów	14
3.	Dania	14
3.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości	14
3.2.	Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów	16
4.	Finlandia	17
4.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości	17
4.2.	Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne, w tym ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów	18
4.3.	Odpowiedzialność sędziów	21
5.	Francja	21
5.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości	21
5.2.	Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne	23
5.3.	Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów	24
5.4.	Odpowiedzialność sędziów	25

6.	Hiszpania.....	26
6.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości.....	26
6.2.	Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów.....	27
7.	Holandia.....	28
7.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości.....	28
7.2.	Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne.....	29
7.3.	Odpowiedzialność sędziów.....	31
8.	Portugalia.....	31
8.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości.....	31
8.2.	Dyrektor, menadżer.....	32
8.3.	Ministerstwo Sprawiedliwości, Rada Sądownictwa i programy ministerialne.....	32
8.4.	Zarządzania sądownictwem.....	33
9.	Włochy.....	34
9.1.	Organizacja wymiaru sprawiedliwości.....	34
9.2.	Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne.....	35
9.3.	Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów.....	36
9.4.	Odpowiedzialność sędziów.....	37
V.	Podsumowanie.....	38
VI.	Bibliografia.....	41

I. Wprowadzenie

W wielu krajach Europy wprowadzono nowoczesne metody zarządzania w sektorze publicznym. Stabilna i powolna biurokracja nie jest już efektywna - nie wystarcza w coraz bardziej złożonych i zmieniających się warunkach. W nowym podejściu menedżerskim kładzie się nacisk na zasady oszczędności, sprawności i efektywności. Przez oszczędność rozumie się najniższy koszt osiągnięcia założonej jakości wyników pracy; przez sprawność - najniższy koszt wykonania określonej ilości pracy („sprawność kosztowa”) lub największą ilość pracy wykonanej w ramach określonych środków; przez efektywność natomiast - osiąganie założonych celów. Podejście to wyraża się w realizowaniu określonych celów, monitorowaniu pracy oraz położeniu nacisku na uzyskiwane wyniki.

W tradycyjnym **modelu administracyjnym** organizacja ma służyć osiągnięciu równowagi między swobodnym uznaniem, a rutyną procedury. Zasadniczymi elementami tego modelu są więc procedury i cykle planowania służące rutynowemu wykonywaniu pracy. Członkom personelu przypisuje się role, poza które nie powinni wykraczać. Tego rodzaju organizacja zapewnia stabilność i pewność, z drugiej jednak strony bywa sztywna i powolna, słabo reagując na zmiany.

W **modelu menedżerskim** organizacja jest racjonalnym systemem zorientowanym na cel. Celem najogólniejszym jest sprawne i efektywne uzyskiwanie założonych wyników. Główne elementy tego modelu, to zdefiniowanie celów i okresowych zadań; przydzielenie jasno określonych zadań hierarchicznie uszeregowanym osobom odpowiedzialnym za konkretne czynności; monitorowanie dokonań i uzyskiwanych wyników oraz zestawianie ich z zaplanowanymi; oraz posługiwanie się zapłatą bądź awansem jako nagrodami za osiągnięcia. Taka organizacja zapewnia elastyczność oraz zachęca do sprawnego działania, z drugiej jednak strony oddaje wiele uprawnień w ręce menedżerów, których cele są na ogół krótkoterminowe i niekoniecznie zbieżne z systemem wartości profesjonalnych całej organizacji.

Te dwa modele nie wykluczają się wzajemnie, lecz uzupełniają. Stosowanie podejścia menedżerskiego w wymiarze sprawiedliwości powinna cechować

szczególne ostrożność. Efektywność w załatwianiu spraw nie powinna mianowicie kolidować z jakością orzecznictwa rozumianą jako jego sprawiedliwość.

Dąży się obecnie do poprawy jakości „usług” wymiaru sprawiedliwości, tj. do zmniejszania opóźnień, zwiększania spójności orzecznictwa, ustalania dogodnych terminów rozpraw. Jest to szczególnie trudne wobec coraz większej złożoności spraw sądowych, a także prawa, zarówno krajowego, jak i systemu norm wynikającego z konieczności stosowania, obok przepisów krajowych, także tych wynikających z umów międzynarodowych i europejskiego porządku prawnego. Ponadto, społeczeństwo oczekuje obecnie łatwości uzyskania decyzji sądowej, uprzejmości personelu, a nawet wygody pomieszczeń. Wszystko to trzeba osiągać w sytuacji ograniczeń budżetowych wywierających wpływ na niemal wszystkie aspekty wymierzania sprawiedliwości (koszty procesów, utrzymanie budynków i sprzętu, wynagrodzenia etc.).

II. Cele i metody przeprowadzonej analizy

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie metod zarządzania wymiarem sprawiedliwości w wybranych państwach Unii Europejskiej. Mimo że pojęcie „zarządzania” nie jest do końca jednoznaczne, zamiarem autorów jest przedstawienie tendencji i kierunków zmian podejmowanych w różnych systemach prawnych w celu polepszenia jakości i sprawności wymiaru sprawiedliwości, gdyż takie informacje można wykorzystać przy projektowaniu rozwiązań krajowych. Obejmuje to więc problematykę organizacji i struktury sądownictwa i prokuratury, nadzoru nad sądownictwem, sposobu organizacji pracy sędziów, prokuratorów i urzędników sądowych, metod oceny ich pracy, jak również kwestie związane z odpowiedzialnością sędziów i urzędników sądowych.

Analiza taka, co trzeba zastrzec już na wstępie, jest niezwykle skomplikowanym zadaniem, gdyż stanowi rezultat porównywania odmiennych systemów prawnych, często opartych na rozbieżnych zasadach ustrojowych czy doświadczeniach historycznych. Utrudnia to wyprowadzenie z niej wniosków o charakterze ogólnym, oderwanych od konkretnego podłoża normatywnego danego systemu prawnego.

Ponadto, analizę taką utrudnia także nieporównywalna często baza źródłowa, jaką dysponowali autorzy w zakresie poszczególnych systemów prawnych. Wszystko to zadecydowało o przedstawieniu wspomnianych tendencji w odniesieniu do każdego z analizowanych systemów oddzielnie, w miejsce ujęcia tematycznego. W miarę możliwości starano się jednak zachować kolejność omawianych zagadnień w ramach każdego systemu prawnego (rozdział IV). Omawianą analizę poprzedza przedstawienie ogólnych tendencji rozwojowych w zakresie zarządzania wymiarem sprawiedliwości (rozdział III). Na zakończenie podjęto zaś próbę przedstawienia wniosków wypływających z przeprowadzonych informacji.

Bibliografię przedmiotu w sposób zbiorczy umieszczono na końcu opracowania.

III. Ogólne tendencje rozwojowe w Europie

1. Wydatki publiczne na sądy, prokuraturę i pomoc prawną

W większości krajów członkowskich Rady Europy zwiększono przyznawane sądom środki. Wynikało to ze wzrostu kosztów osobowych, kosztów najmu lokali oraz funkcjonowania i konserwacji budynków sądów, z inflacji lub ogólnego wzrostu poziomu życia, jak również z przeprowadzania reform sądownictwa. Z danych statystycznych wynika, że udział kosztów inwestycji w budynki sądowe jest najwyższy na Cyprze, w Irlandii, Gruzji i Szkocji.

Co do struktury, większość kosztów to wydatki na wynagrodzenia sędziów i innych osób zatrudnionych w sądach. Wydatki na cele bezpośrednio związane z wykonywaniem funkcji orzeczniczych są znacznie niższe.

Wraz z rozwojem komputeryzacji w ogóle, oczekuje się, że sądy będą inwestowały więcej w technologię informacyjną. Udział wydatków na tę technologię jest najwyższy w Holandii, Irlandii, Austrii, Danii i Rumunii.

2. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

We wszystkich krajach członkowskich Rady Europy zapewnia się pomoc prawną jako element gwarancji dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Rodzaje tej pomocy są jednak bardzo zróżnicowane. W niektórych krajach możliwa jest tylko prawna reprezentacja i udzielanie porad w sprawach innych niż karne, podczas gdy w pozostałych obejmuje to także sprawy karne, jak również finansowanie mediacji albo innych kosztów związanych z postępowaniem sądowym (np. koszty biegłych).

Jednym z rozwiązań mających zminimalizować koszty zastępstwa prawnego, porad prawnych i inne koszty prawne, jest wprowadzenie systemu prywatnych ubezpieczeń od kosztów prawnych. W 25 państwach członkowskich obywatel może się ubezpieczyć od takich kosztów, natomiast w 21 krajach nie jest to możliwe.

Na dostęp do wymiaru sprawiedliwości wpływają też opłaty sądowe. Należy tu odróżnić opłaty za uzyskanie informacji, zmianę wpisu w rejestrze itp. od opłat związanych z postępowaniem sądowym. Zwłaszcza w odniesieniu do tych ostatnich niezbędne jest zapewnienie - w celu prawidłowego zagwarantowania dostępu do wymiaru sprawiedliwości - by opłaty nie stanowiły przeszkody w inicjowaniu przez obywateli postępowania sądowego. W niektórych krajach (np. we Francji i Hiszpanii) wniesienie opłat nie jest warunkiem wszczęcia postępowania, w innych zaś poziom tych opłat jest bezpośrednio związany z ogólnym kosztem postępowania albo z rodzajem sprawy (np. w Zjednoczonym Królestwie wysokość opłat wynika z kosztów przeprowadzenia postępowania sądowego).

Rejestry gruntów i gospodarcze mogą stanowić element świadczonych przez sądy usług publicznych. W niektórych krajach sądy osiągają z tego dochód. I w tym wypadku przyjmuje się, że opłaty nie powinny stanowić bariery w dostępie do rejestrów.

3. Użytkownicy sądów (prawa i zaufanie publiczne)

W Europie prawnicy i obywatele mogą uzyskiwać informacje o ustawach, sądach i postępowaniu łatwo i bez opłat, poprzez Internet. Tylko jednak w niektórych krajach informuje się użytkowników sądów o przewidywanym czasie trwania postępowania.

Spośród osób wymagających szczególnej ochrony w postępowaniu sądowym, korzystają z niej przede wszystkim ofiary gwałtu, dzieci i nieletni. Stosuje się w tym celu szczególne rozwiązania co do prowadzenia rozpraw, specjalne prawa procesowe lub wsparcie w postaci udzielania informacji w formach dostosowanych do potrzeb takich osób. W trzydziestu krajach w udzielaniu pomocy ofiarom przestępstw uczestniczą prokuratorzy. W większości krajów działają także procedury przyznawania rekompensat ofiarom przestępstw, przy czym często jest to publiczny fundusz takiej pomocy.

W ramach chronienia użytkowników sądów przed dysfunkcjami w ich działaniu, stosuje się procedury przyznawania odszkodowań. W 27 krajach przysługuje odszkodowanie za przewlekłość postępowania sądowego oraz za niewykonanie

orzeczenia sądu. Niemal we wszystkich krajach wypłaca się odszkodowania za niesłuszne aresztowanie lub skazanie.

W Europie występuje coraz silniejsza tendencja prowadzenia pomiarów poziomu zadowolenia użytkowników sądów oraz zaufania publicznego do sądów. W większości europejskich krajów nie jest jednak zwykłą praktyką regularne przeprowadzanie takich badań - są one tylko okazjonalne. Wyjątkiem są kraje, w których wprowadzono dla sądów systemy kontroli jakości albo w których, mimo braku takich systemów, prowadzi się powszechnie pomiary, o których mowa. Są to Austria, Finlandia, Holandia, Hiszpania i Szwajcaria.

4. Sądy

W wielu krajach występuje tendencja do zmniejszania liczby sądów. Likwiduje się mianowicie małe sądy, łącząc je z innymi. Z drugiej strony, w niektórych krajach tworzy się nowe, wyspecjalizowane sądy.

„Dystans” między użytkownikami a sądami można zmniejszyć przy pomocy technologii informacyjnej oraz stosując usprawnienia postępowania w pewnych rodzajach spraw. Interaktywne strony internetowe, elektroniczne formularze, uproszczone postępowanie w drobnych sprawach, a nawet wideokonferencje mogą pomóc w zagwarantowaniu lub poprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W wielu krajach stosuje się albo przynajmniej bada techniki wideokonferencji w ramach programu „sprawiedliwości elektronicznej”. Można na przykład ograniczyć w ten sposób przewożenie osób tymczasowo aresztowanych do sądów. Można także chronić ofiary, nie zmuszając ich do stawiennictwa w sądzie, a przesłuchując na odległość. Wideokonferencje stosuje się w coraz większym stopniu nawet w postępowaniach ponadgranicznych. Strony nie muszą dzięki temu wyjeżdżać do krajów, w których toczy się postępowania.

W większości krajów, w których sądy prowadzą rejestry (gospodarcze, gruntów, upadłości), ich ulepszenie uważa się za kwestię niezwykle istotną. W ramach programu „sprawiedliwości elektronicznej” zainicjowanego przez Radę Unii Europejskiej jest przeprowadzany pilotażowy projekt udostępniania, poprzez „portal

sieciowy sprawiedliwości elektronicznej” w jednym kraju rejestrów innych krajów UE. Nawet co do rejestrów skazanych oczekuje się, że w przyszłości policja, prokuratura i sądy będą miały dostęp do takich informacji w różnych krajach UE.

Jeśli chodzi o działanie sądów, występuje tendencja do racjonalizacji i stosowania w coraz większym stopniu wskaźników osiągniętych wyników. Z uwagi na rosnącą potrzebę zapewnienia odpowiedzialności oraz coraz szersze możliwości wykorzystywania technologii informacyjnej (zwłaszcza w systemach informacyjnych zarządzania sądami) przywiązuje się coraz większe znaczenie do gromadzenia danych o osiągniętych wynikach. Zwiększenie odpowiedzialności i racjonalizacja działania sądów może też wynikać z „polityki zapewniania jakości”. W większości krajów zostały już określone i są stosowane wskaźniki jakościowe. Niewiele jednak krajów wprowadziło dotychczas w sądach zintegrowane systemy kontroli jakości.

5. Alternatywne rozstrzyganie sporów

W coraz liczniejszych krajach Europy stosuje się mediację - obecnie w 38. W sprawach cywilnych (spory gospodarcze, prawo rodzinne, sprawy o zwolnienie z pracy) działa często prywatny mediator (jest nim np. adwokat) albo sędzia. Mediację stosuje się również niekiedy w sporach pomiędzy obywatelami a organami administracji państwowej. W sprawach karnych działają również mediatorzy prywatni, a także sędziowie i prokuratorzy.

Celem zagwarantowania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w procedurach mediacyjnych, można wprowadzić system świadczenia pomocy prawnej. W 22 krajach w postępowaniu mediacyjnym możliwe jest otrzymanie pomocy prawnej.

Najwięcej akredytowanych mediatorów na 100 tys. ludności jest w Austrii, Belgii, Chorwacji i Holandii. W drugiej kolejności należy wymienić Węgry, Luksemburg i Malte.

Inne formy alternatywnego rozstrzyganie sporów to rozjemstwo i arbitraż. Rozjemstwo stosuje się często w sporach konsumenckich i rodzinnych. Arbitraż ma zastosowanie w co najmniej 33 krajach, głównie w sporach gospodarczych (umowy i prawo własności intelektualnej).

6. Personel pomocniczy w sądach

Poza personelem technicznym, wyróżnia się dwie grupy. Pierwsza, to osoby administrujące kadrami i sprzętem, druga - osoby albo pomagające sędziom w wykonywaniu czynności proceduralnych lub w podejmowaniu sędziowskich decyzji, albo wykonujące z własnej inicjatywy zadania quasi sędziowskie.

Struktury takiego personelu są bardzo zróżnicowane. W Portugalii 90% to osoby przydzielone do pomocy sędziom, podczas gdy w Austrii stanowią one zaledwie 1%. Różnice te wynikają między innymi z tendencji do reformowania struktury sądownictwa celem uzyskiwania wydajności.

7. Kwestia przewlekłości postępowań

W krajach europejskich rozpoczęto stosowanie dwóch jednolitych wskaźników: wskaźnik załatwień i czas załatwiania sprawy. Umożliwia to porównywanie działania sądownictwa w określonych rodzajach spraw pomiędzy krajami. Oczekuje się dalszego zwiększenia tego rodzaju porównywalności.

8. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów

W większości państw członkowskich UE nie ma sformalizowanego katalogu zasad etycznych, których naruszenie powoduje odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego. Tylko w Hiszpanii występuje katalog możliwych przewinień i dopuszczalnych sankcji dyscyplinarnych.

IV. Rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych systemach prawnych

1. Austria

1.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

Austria jest państwem federalnym, sądy zaś są wyłącznie federalne. Sędziów powołuje prezydent republiki na wniosek rządu federalnego lub ministra sprawiedliwości. Z kolei minister lub rząd ma obowiązek zasięgnięcia opinii właściwych organów sądownictwa. Sprawy przydziela się sędziom według przyjętego z góry planu (opieranego na różnych kryteriach). Istnieje specjalizacja sędziów, zwłaszcza w większych sądach.

Austriackie sądownictwo dzieli się na cztery poziomy. Sądem pierwszej instancji jest albo sąd rejonowy (*Bezirksgericht*) albo sąd wyższy (*Landesgericht*). Sądów rejonowych jest w Austrii niemal 200, a wyższych 20, spośród których 16 rozpoznaje również sprawy karne. Sędziowie, zwłaszcza orzekający w dużych miastach, są często wyspecjalizowani (np. prawo karne, przestępstwa podatkowe, prawo cywilne, prawo pracy). Istnieją też wyspecjalizowane sądy (np. Sąd Gospodarczy i Pracy w Wiedniu). Reforma doprowadziła do zmniejszenia liczby sądów rejonowych (chodziło o zlikwidowanie małych i słabych sądów, gdzie pracowało np. po 2 sędziów). Na trzecim poziomie działają cztery sądy apelacyjne (*Oberlandesgerichte*). Rozpoznają apelacje od wyroków sądów wyższych orzekających w pierwszej instancji. Prezesi sądów apelacyjnych zajmują się również większością spraw kadrowych we wszystkich sądach swojej apelacji. Sąd Najwyższy (*Oberster Gerichtshof*) w sprawach cywilnych rozpoznaje kasacje od wyroków sądów apelacyjnych oraz sądów wyższych orzekających jako instancja odwoławcza. W sprawach karnych bezpośrednio SN rozpoznaje apelacje w poważniejszych przypadkach, w których w pierwszej instancji nie orzekał jeden sędzia, a dwóch sędziów i dwóch ławników albo wyrok zapadł z udziałem ławy przysięgłych.

W Austrii, przy każdym sądzie wyższym rozpoznającym sprawy karne działa prokuratura, którą kieruje prokurator rejonowy. W sądach pierwszego poziomu, rejonowych, oskarżenie popierają przeważnie referendarze prokuratorscy tj. osoby bez studiów prawniczych, które przeszły szkolenie prawne. Referendarza nadzoruje prokurator, zatwierdzając jego czynności. Przy sądach apelacyjnych działają prokuratorzy okręgowi i ich zastępcy. Prokurator okręgowy może wydawać polecenia również prokuratorom szczebla rejonowego, sam zaś podlega ministrowi sprawiedliwości. W Ministerstwie Sprawiedliwości wyodrębniono specjalny wydział odpowiedzialny za wydawanie poleceń w konkretnych, toczących się postępowaniach karnych. W ważniejszych sprawach prokurator rejonowy ma obowiązek składania sprawozdań prokuratorowi okręgowemu lub ministrowi sprawiedliwości. W niektórych musi uzyskiwać z góry jego zgodę na dokonywanie poszczególnych czynności procesowych. Prokuratura Generalna jest usytuowana na poziomie Sądu Najwyższego. W Austrii prokurator generalny nie jest szefem prokuratury. Udziela Sądowi Najwyższemu pomocy w sprawach karnych poprzez składanie prawnych opinii. Prokurator generalny może skierować każdą, nawet prawomocnie zakończoną sprawę karną, do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

W Austrii za kwestie administracyjne odpowiada przede wszystkim minister sprawiedliwości. Na szczeblu lokalnym wiele zadań administracyjnych wykonują prezesi sądów.

Według austriackiej ustawy o ustroju sądów, do **czynności administracyjnych** należy - obok np. zapewniania sądom materiałów i sprzętu - „należyte uwzględnianie zasad zgodności z prawem, adekwatności, sprawności i ekonomii”; zapewnianie by sądownictwo realizowało interesy osób występujących do sądów; dbanie by sędziowie, prokuratorzy, referendarze i urzędnicy wypełniali swoje obowiązki oraz, w razie potrzeby, udzielanie im pomocy; czuwanie, by nie została naruszona niezawisłość sędziów.

1.2. Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów

Apelacja. Podstawowym środkiem zapewniania prawidłowości i sprawiedliwości orzecznictwa jest możliwość wniesienia apelacji albo podobnego środka.

Postępowanie jest dwuinstancyjne, tj. apelację można złożyć tylko raz. Dostępność kontroli Sądu Najwyższego jest ograniczona.

Wniosek o wyznaczenie terminu. W razie niezasadnego opóźnienia w postępowaniu, każda strona może wystąpić do sądu wyższego rzędu z wnioskiem o wyznaczenie terminu dokonania określonej czynności. W praktyce jednak wniosek jest oddalany, jeśli opóźnienie wynika z nadmiernego obciążenia sądu pracą, gdyż wnioskodawca omijałby w ten sposób ustaloną według kryterium daty wpływu sprawy kolejność. Sąd może wtedy przeprowadzić czynność w ciągu czterech tygodni. Jeśli to uczyni, wniosek uważa się za cofnięty, chyba że wnioskodawca wyraźnie stwierdza, że go podtrzymuje. W praktyce takie wnioski są rzadkie.

Odpowiedzialność cywilna państwa. Rząd federalny odpowiada za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza publicznego, w tym sędziego, w związku z wykonywaniem jego funkcji. Do przyjęcia niedbalstwa (*negligence*) jest wymagane, by działanie lub bezczynność funkcjonariusza opierała się na niemożliwej do uzasadnienia wykładni lub zastosowaniu prawa. W wypadku ciężkiego niedbalstwa (*gross negligence*) rządowi przysługuje roszczenie zwrotne wobec danego urzędu. W wypadku postępowania sądowego takie żądania są rzadkie, a jeśli już powództwo zostaje wniesione, jest uwzględniane tylko wyjątkowo.

Oskarżenie prywatne zamiast publicznego. W sprawach karnych, w razie odmowy wniesienia oskarżenia pokrzywdzony może wnieść oskarżenie zamiast prokuratora. Pokrzywdzony może również złożyć wniosek o nakazanie prokuratorowi wszczęcia postępowania, które zostało bezzasadnie umorzono. W tym ostatnim wypadku pokrzywdzony nie ponosi ciężaru i kosztów postępowania, gdyż jest ono prowadzone z oskarżenia publicznego.

Nadzór prezesa sądu i szefa prokuratury. Zarówno prezes sądu, jak i szef prokuratury ma obowiązek baczenia, by - odpowiednio - sędziowie i prokuratorzy wykonywali swoje obowiązki. Obejmuje to monitorowanie skomputeryzowanych protokołów spraw w toku, sygnalizujących sprawy, w których niektóre czynności (np. sporządzenie uzasadnienia wyroku) nie są długo wykonywane. Prezes sądu okazjonalnie wizytuje rozprawy prowadzone przez różnych sędziów. Prezes, z uwagi na sędziowską niezawisłość, nie może jednak wydawać sędziom poleceń, a tylko

nieformalnie zwraca im uwagę na dostrzeżone kwestie. W poważniejszych przypadkach można wszcząć postępowanie dyscyplinarne, zwykle jednak wystarcza działanie w sposób niesformalizowany. W wypadku prokuratury nadzór jest oczywiście ściślejszy.

Okresowe oceny. Sędziowie podlegają okresowym ocenom specjalnego zespołu sędziów stosującego oceny od „znakomity”, do „niedostateczny”. W skład zespołu wchodzi prezes sądu bezpośrednio wyższego (przy czym w wypadku sądu apelacyjnego i Sądu Najwyższego jest to prezes tego sądu), jeden albo więcej zastępców prezesa i pewna liczba wybranych sędziów. Sędzia, który w dwóch kolejnych latach otrzymał ocenę niedostateczną przechodzi obowiązkowo w stan spoczynku. To potężne narzędzie kontroli jest jednak wykorzystywane bardzo rzadko. Przeciwnie, fałszywie pojęta koleżeńskość każe sędziom niemal zawsze wystawiać ocenę „znakomity”, co wydatnie zmniejsza wartość omawianego środka. W wypadku prokuratora podobne oceny przeprowadza specjalna komisja prokuratorów.

Wizytator sądowy. Istnieje też specjalny organ wizytacyjny. Jest nim wizytator sądowy, którego funkcję pełni prezes każdego sądu apelacyjnego. Wizytatorowi pomaga kilku asystentów, sędziów i urzędników. Zadaniem wizytatora jest systematyczne (co najmniej raz na pięć lat) przeprowadzanie wizytacji wszystkich austriackich sądów. Bada się zarówno działalność orzeczniczą, jak i administrację. Zwykle przywiązuje się największą wagę do kwestii czasu trwania postępowań. Według ustawy wizytacja ma na celu zbadanie obciążenia pracą, sprawności działania i funkcjonowania sądów, ich struktury i metod pracy, ujawnienie niedostatków i określenie ich przyczyn, następnie zaś udzielenie rad i sporządzenie sprawozdania z ustaleń. W ustawie stwierdza się wyraźnie, że formułując zalecenia i sugestie, wizytator powinien unikać nawet stwarzania wrażenia, że mógłby wywierać wpływ w obszarze zastrzeżonym do decyzji sędziów. W swoim sprawozdaniu wizytator opisuje zarówno działanie sądu jako całości, jak i poszczególnych sędziów. Ponieważ jednak ocena pracy sędziów należy do specjalnego zespołu sędziów, wizytator powinien unikać ocen i poprzestać na samym opisie. Niemniej, trudno to rozgraniczyć i dlatego zakresy kompetencji zespołu i wizytatora w praktyce często się krzyżują. U źródeł przyjętego rozwiązania leżało założenie, że wizytator będzie

udzielał porad młodszym lub mniej doświadczonym sędziom. Założenie to nie zostało jednak zrealizowane. W rzeczywistości praca wizytatora sądowego polega przede wszystkim na wytykaniu niedociągnięć w pracy pewnych, wymagających ściślejszego nadzoru sędziów, w razie zaś bezowocności tych starań inicjowanie postępowań dyscyplinarnych albo stosowanie innych środków. Co do prokuratury, prokurator okręgowy ma obowiązek przeprowadzenia co cztery lata wizytacji prokuratur w swoim okręgu.

1.3. Odpowiedzialność sędziów

Sędziowie nie są chronieni immunitetem. Mogą odpowiadać zarówno dyscyplinarnie, jak i karnie. W sprawach dyscyplinarnych w pierwszej instancji orzeka sąd apelacyjny. W wypadku sędziów SN i prezesów sądów wyższych w pierwszej instancji orzeka Sąd Najwyższy. Od orzeczenia sądu apelacyjnego przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Stosuje się następujące sankcje: nagana, wstrzymanie podwyżki wynagrodzenia na określony czas, przeniesienie do innego sądu w innym mieście bez dodatku na pokrycie kosztów zmiany miejsca zamieszkania, oraz utrata stanowiska sędziego. Ta ostatnia sankcja jest oczywiście zarezerwowana dla przypadków najpoważniejszych.

2. Belgia

2.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

Sądy w Belgii działają na czterech poziomach. Pierwszy, to sądy policyjne (32) i sądy *magistrates* (225); drugi, sądy pierwszej instancji (po 27 cywilnych, karnych i dla nieletnich); trzeci, sądy apelacyjne (5) i apelacyjne sądy pracy (5); czwarty - Sąd Kasacyjny. W Belgii istnieje od niedawna Wysoka Rada Wymiaru Sprawiedliwości, złożona z sędziów i osób niebędących sędziami.

Prokuratura jest zorganizowana hierarchicznie i podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości. Minister określa kierunki polityki karnej do realizacji przez

prokuraturę. Minister odpowiada również za budżet, personel, materiały i informatykę w sądach.

Ciałem kontrolnym jest też Wysoka Rada Wymiaru Sprawiedliwości. Rada sprawuje ogólny nadzór, rozpatruje skargi, bada i kontroluje funkcjonowanie systemu sądownictwa.

2.2. Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów

Za najpoważniejsze dla obywatela problemy uznaje się przewlekłość postępowań i zaległości w rozpoznawaniu spraw. W Belgii nie ma jednolitych statystyk prokuratorskich i sądowych i standardowej sprawozdawczości. Nie ma też jednolitego systemu informatycznego wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi zatem na brak zintegrowanych danych, środki, w tym osobowe w postaci sędziów powoływanych na określony czas, przydziela się do tych sądów, które „najgłośniej wołają o pomoc”.

Zainicjowano liczne programy i reformy mające na celu usprawnienie działania systemu wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje się też potrzebę wprowadzenia uproszczeń proceduralnych.

3. Dania

3.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

W Danii istnieją 82 sądy rejonowe, Sąd Morski i Sąd Handlowy z siedzibą w Kopenhadze, dwa sądy wyższe i Sąd Najwyższy. Ponadto występują dwa sądy szczególne: sąd zajmujący się rozpoznawaniem spraw dyscyplinarnych sędziów i ponownym orzekaniem w sprawach karnych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, oraz sąd, który orzeka o odpowiedzialności ministrów za naruszenie konstytucyjnych obowiązków. Przez duńską Radę Sądownictwa zarządzane są także

sądy Wysp Owczych (Sąd Rejonowy dla Wysp Owczych) i Grenlandii (jeden sąd wyższy i 18 sądów rejonowych).

Sąd Rejonowy dla Kopenhagi składa się z przewodniczącego i 49 sędziów. Sądy rejonowe większych miast składają się zaś z przewodniczącego i od 10 do 15 sędziów. W 29 sądach rejonowych zatrudnia się od dwóch do czterech sędziów, a aż 48 sądów rejonowych opiera się na pracy tylko jednego sędziego. W sumie w 2001 r. w sądach rejonowych w Danii zatrudnionych było 455 sędziów oraz 1437 urzędników sądowych.

Dwa sądy wyższe (*Landsret*) to Wyższy Sąd Danii Wschodniej i Wyższy Sąd Danii Zachodniej. Ten pierwszy składa się z przewodniczącego i 63 sędziów, drugi z przewodniczącego i 38 sędziów. Zajmują się one rozpoznawaniem środków zaskarżenia od orzeczeń sądów rejonowych.

Od orzeczeń sądów wyższych przysługuje środek zaskarżenia do Sądu Najwyższego Danii składającego się z prezesa i 18 sędziów. Sąd Najwyższy dzieli się na dwie izby wyodrębnione według kryterium terytorialnego. Każdą sprawę rozpoznaje się tam w składzie 5 sędziów, chyba że ustawa przewiduje konieczność poszerzonego składu.

Organami ochrony prawnej są: Prokurator Generalny, prokuratorzy regionalni i naczelnicy policji poszczególnych okręgów (oraz naczelnik policji miasta Kopenhaga). Zwierzchni nadzór nad prokuraturą sprawuje Minister Sprawiedliwości. Prokurator Generalny oprócz nadzorowania jednostek prokuratury uczestniczy w postępowaniach karnych przed Sądem Najwyższym jako oskarżyciel publiczny. Sześciu prokuratorów regionalnych jest przydzielonych do prowadzenia postępowań karnych przed Sądami Wyższymi. Istnieją także wyspecjalizowani prokuratorzy zajmujący się skargami przeciwko działaniom policji i sprawami odszkodowań za działania policji w postępowaniach karnych. Wyodrębniono także funkcję prokuratora zajmującego się najpoważniejszymi sprawami karnymi o charakterze gospodarczym, a także prokuratora zajmującego się przestępstwami o charakterze międzynarodowym. Naczelnicy policji popierają oskarżenie przed sądami rejonowymi. W Danii istnieją 54 dystrykty policyjne kierowane przez naczelników.

W Danii trwa dyskusja nad potrzebą uniezależnienia prokuratury od Ministra Sprawiedliwości.

Duńska Rada Sądownictwa powstała w 1999 r. Przedtem za kwestie związane z administracją sądownictwa odpowiadał Minister Sprawiedliwości. Obecnie obowiązki te wykonuje Rada.

Radą kieruje zarząd składający się z jednego sędziego Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów wyższych, dwóch sędziów sądów rejonowych, dwóch urzędników, jednego praktykującego prawnika (adwokata) i z osoby mającej doświadczenie w zarządzaniu. Członków zarządu mianuje minister sprawiedliwości na wniosek odpowiednich organów szczegółowo przewidzianych w ustawie o Radzie Sądownictwa. Zarząd Rady odpowiada za wszelkie kwestie związane z administrowaniem sądownictwem, takie jak zaopatrzenie sądów w sprzęt, zarządzanie personelem sądowym (ustalanie liczby etatów itp.), wsparcie technologiczne. Ponadto zarząd wspólnie z całą Radą przygotowuje budżet sądownictwa, który jest włączany do planu finansowego państwa.

Zarządzanie finansowaniem sądownictwa zostało powierzone zarządowi Rady Sądownictwa. Odpowiada on za wykonanie budżetu przed parlamentem, przy którym funkcjonuje urząd Audytora Generalnego odpowiedzialnego za kontrolę wszystkich jednostek budżetowych. Po uchwaleniu budżetu zarząd Rady decyduje o przeznaczeniu środków na poszczególne sądy. Nie ma w tym jednak pełnej swobody, gdyż ustawa uzależnia wysokość przyznanych środków od liczby zatrudnionych w danym sądzie sędziów. Zarząd nie może też w pełni dowolnie ustalać wynagrodzenia sędziowskiego, którego wysokość określa ustawa. Szacuje się, że wynagrodzenia sędziowskie obejmują około 30 procent wszystkich wydatków na wynagrodzenia w sądownictwie.

3.2. Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów

W 2001 r. w Danii przeprowadzono ogólnokrajowe badania opinii publicznej. Uczestnicy postępowań sądowych (strony, prawnicy itd.) zostali zapytani o to, jak oceniają czynności sądów w ich sprawach. Odpowiedzi udzieliło ponad 12.000 osób.

Zdecydowana większość respondentów wyraziła swoje zadowolenie z działalności sądów. 93 procent uważało, że sędziowie byli kompetentni i rzeczowi. 90 procent uznało ich za neutralnych. Ocena ta, co ciekawe, była niezależna od wyniku sprawy. 94 procent osób wyraziło ogólne zadowolenie z działalności sądów i obsługi. 69 procent uznało czas, jaki był potrzebny na załatwienie sprawy za rozsądny, a 30 procent uznało go za zbyt długi.

4. Finlandia

4.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z konstytucją, w Finlandii działają sądy rejonowe (sądy pierwszej instancji), sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy. Ten ostatni nadzoruje również - w pewnym zakresie - stosowanie prawa. Prawo obywatela do szybkiego i prawidłowego rozpoznania jego sprawy przez sąd właściwy jest prawem konstytucyjnym.

Sądy powszechne (wyróżnia się także powszechne sądy administracyjne) - rejonowe i apelacyjne - dzielą się na cywilne i karne. Również Sąd Najwyższy jest zaliczany do sądów powszechnych. Sądami powszechnymi nie są natomiast Sąd Pracy, Sąd Gospodarczy (sprawy obrotu gospodarczego, ochrony konkurencji i konsumenckie) i Sąd Ubezpieczeń (ubezpieczenia społeczne).

Sądy rejonowe są sądami pierwszej instancji. Jest ich ponad 60. Ich wielkość jest bardzo zróżnicowana - w największych orzeka około 80 sędziów, a ogółem zatrudnionych jest około 250 osób (w tym pracownicy sekretariatów, komornicy i aplikanci), w najmniejszych zaś dwóch sędziów i około dziesięciu urzędników. Prezes sądu rejonowego wykonuje również funkcje administracyjne. Ławnicy orzekają przede wszystkim w sprawach karnych.

Na wyższym poziomie działa sześć sądów apelacyjnych, rozpoznających apelacje i zażalenia na orzeczenia sądów rejonowych. W niektórych sprawach sądy te orzekają jako pierwsza instancja (dotyczy to np. orzekania utraty stanowiska przez sędziego sądu rejonowego). Sąd apelacyjny sprawuje także nadzór nad

stosowaniem prawa w sądach rejonowych oraz nad pewnymi kwestiami administracji sądowej. Sąd apelacyjny dzieli się na wydziały, którymi kierują przewodniczący wydziałów. Najczęstszy skład orzekający to trzech sędziów.

Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją odwoławczą. Podobnie jak sądy apelacyjne, również SN jest podzielony na wydziały. Wniesienie kasacji do SN wymaga złożenia przez stronę wniosku o jej dopuszczenie i pozytywnej decyzji tego sądu. Dopuszczenie kasacji jest możliwe tylko z określonych w ustawie przyczyn. Orzeczenia SN są wiążącymi precedensami. Apelacja od wyroku sądu apelacyjnego wydanego w pierwszej instancji nie wymaga dopuszczenia w tym trybie.

Każdy obywatel może wnieść skargę na nieprzestrzeganie prawa przez urzędnika lub sędziego, a także przez prywatnego obywatela do Kanclerza Sprawiedliwości, który jest najwyższym organem ds. stosowania prawa. Kanclerz może nakazać wniesienie oskarżenia przeciwko urzędnikowi lub sędziemu.

Takie same uprawnienia posiada Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich (do którego w praktyce wpływa więcej skarg).

4.2. Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne, w tym ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów

W Finlandii za stwarzanie prawidłowych warunków działania sądów odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości. Ministerstwo finansuje ze swojego budżetu zaspokajanie potrzeb sądów. Zajmuje się również wznoszeniem nowych budynków sądowych. Ministerstwo organizuje szkolenia dla sędziów oraz świadczy usługi informatyczne.

Administrowanie sądownictwem jest zadaniem Departamentu Administracji Sądowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Ministerstwo zapewnia sądom środki finansowe, personel, lokale i telekomunikację, organizuje szkolenia. Teoretycznie MS mogłoby to wykorzystywać jako środki nacisku, w praktyce jednak nie ingeruje w sposób, w jaki sądy stosują prawo.

W 1995 roku fińskie sądownictwo rozpoczęło stosowanie „zarządzania według wyników”, systemu przyjętego już wcześniej w administracji państwowej. Polega to między innymi na sporządzaniu planu działania i planu finansowego. W planach tych określa się obligatoryjnie docelowe rezultaty, do których osiągnięcia należy dążyć. W 1995 r. Departament Administracji Sądowej ustanowił wraz z sądami wskaźniki oceny wyników osiąganych przez sądy. Wskaźniki te obrazują produktywność i ekonomikę. Przez produktywność rozumie się liczbę wydanych orzeczeń w przeliczeniu na jednego sędziego albo wskaźnik liczby wyroków sądu podzielonej przez liczbę osób zatrudnionych w tym sądzie. Ekonomika, to wysokość przydzielonych sądowi środków finansowych podzielona przez liczbę wydanych orzeczeń. Od tych ilościowych wskaźników należy odróżnić pojęcie efektywności. Zakłada ono stosowanie również kryteriów jakościowych, przy czym ocena stopnia ich spełnienia jest niezwykle trudna. Dlatego jako miernik efektywności przyjmuje się czas trwania postępowania sądowego, który wiąże się z kwestią należytości procesu i praw obywatelskich (rozpoznanie sprawy w rozsądnym czasie).

Corocznie przedstawiciele Departamentu Administracji Sądowej omawiają kwestię wyników z każdą jednostką sądownictwa. Omówienie rozpoczyna się od ogólnego przeglądu stanu sądownictwa, przedstawienia rozważanych projektów reform oraz analizy stopnia zrealizowania prowadzonych już przedsięwzięć reformatorskich. Przechodzi się następnie do scharakteryzowania sytuacji danego sądu, tj. prognozowania ilości spraw poszczególnych rodzajów, jakie wpłyną prawdopodobnie do sądu w następnym roku, liczby tych, które zostaną załatwione oraz czasu trwania postępowań sprawach danego rodzaju. Oczywiście podstawą jest dobra statystyka załatwianych spraw. W negocjacjach ustala się następnie liczebność stałego personelu, a także ewentualne przydzielenie sądowi dodatkowych sędziów i innych pracowników na określony czas. Ustala się również docelowy czas trwania postępowania dla np. spraw cywilnych, karnych i upadłościowych. Po poruszeniu innych jeszcze problemów związanych z rozwojem działań, ustala się w drodze negocjacji kwotę przyznawaną na pokrycie kosztów działania sądu. W ramach tej kwoty sąd może np. kupić meble i wyposażenie, zapłacić czynsz i pokryć koszt wynagrodzeń personelu. Z negocjacji sporządza się protokół, ujmując w nim cele i szacunkowe obciążenie pracą. Protokół podpisuje przedstawiciel ministerstwa i prezes sądu. Takie negocjacje trwają zwykle od dwóch do czterech godzin.

Przyjęcie systemu zarządzania według wyników oznacza konieczność monitorowania przez sąd własnego działania i postępów w załatwianiu spraw, jak również staranniejszego niż dawniej gospodarowania środkami. Sędziowie, którzy w tym uczestniczą, muszą zatem w większym niż uprzednio stopniu poznawać zagadnienia administrowania sądem.

System ten bywa krytykowany. Niektórzy sędziowie uważają, że wytyczanie celów przez przedstawicieli administracji jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą niezależności sądów. Twierdzi się też, że nie powinno się ustalać dla sądów celów ilościowych. Omawianemu systemowi zarzuca się ponadto, że prowadzi do nadmiernego przywiązywania wagi do liczby załatwionych spraw i czasu postępowania, kosztem jakości orzecznictwa. Kanclerz Sprawiedliwości Rady Państwa, tj. najwyższy organ ds. stosowania prawa, odpowiedział na te zarzuty tak: „Zarządzanie według wyników nie może kolidować z zarówno obiektywną, jak i subiektywną niezależnością sądów w zakresie orzekania i innego stosowania prawa, co jest rzeczywistą esencją chronionej przez konstytucję niezawisłości. Fakt, że ogólne informacje o czasie postępowań, liczbie spraw do załatwienia itp. są wpisywane do dokumentów poszczególnych sądów stosujących zarządzanie według wyników nie umniejsza niezawisłości, ani jej nie zagraża w kontekście rozstrzygnięć zapadających w konkretnych sprawach (...)”.

W zasadzie jednak zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i sądy uznają doświadczenia ze stosowania omawianego systemu za pozytywne. System wpłynął korzystnie na planowanie pracy w sądach i na prawidłowość funkcjonowanie sądów. Żeby jednak ten system właściwie działał, konieczne są dobre relacje pomiędzy ministerstwem, a sądami. Sprzyjają im regularne spotkania oraz wspólne wypracowywanie ustaleń.

W Finlandii jest realizowany program poprawy jakości orzecznictwa. Poza kwestiami dość oczywistymi, takimi jak szkolenia sędziów mające na celu zwiększenie ich wiedzy, a tym samym jakości pracy, w jednym okręgu apelacyjnym jest prowadzony eksperymentalny program zwiększania jednolitości orzeczeń (podobne orzeczenia w podobnych sprawach) w sprawach karnych. Porównując wyroki wydane w ramach wybranych typów przestępstw i gromadząc o nich dane przyjmuje się, że dla stopnia surowości wyroku istotne są dwa elementy: sposób popełnienia przestępstwa

i rozmiar wyrządzonej nim krzywdy lub szkody. Pomimo trudności ocen stopnia takich podobieństw, gromadzenie i omawianie tych danych doprowadziło do zbliżenia poziomów surowości kar orzekanych za przestępstwa o podobnych cechach, według tych dwóch kryteriów. W ramach omawianego programu ocenia się także racjonalność prowadzenia spraw cywilnych, w tym zwłaszcza dopuszczania we właściwym czasie istotnych dowodów i odmówienia dopuszczenia dowodów nieistotnych. Program, poza wymiernymi rezultatami, doprowadził też do zwiększenia świadomości sędziów, jeśli chodzi o jakość ich pracy wykraczającą poza samo tylko prowadzenie postępowań i orzekanie zgodne z prawem.

4.3. Odpowiedzialność sędziów

W Finlandii nie ma odrębnego postępowania dyscyplinarnego, jak również sankcji dyscyplinarnych dla sędziów. Sędzia może zostać pozbawiony stanowiska tylko wyrokiem sądu. Poważne nieprawidłowości w pracy sędziów stanowią przestępstwa określone w kodeksie karnym. Czyn sędziego może więc stanowić przestępstwo, jeśli zaś nie, nie jest sankcjonowany.

5. Francja

5.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

Wynikiem uwarunkowań historycznych jest podział sądownictwa francuskiego na dwa oddzielne piony, a mianowicie sądownictwo powszechne (*jurisdiction judiciaire*) i administracyjne (*jurisdiction administratif*).

Sądownictwo powszechne składa się z Sądu Kasacyjnego (*Cour de cassation*), 35 sądów apelacyjnych (*cours d'appel*), 181 sądów wielkiej instancji (*Tribunaux de Grande Instance*) i 473 sądów instancji (*Tribunaux d'Instance*). W sprawach cywilnych w pierwszej instancji orzekają z reguły sądy instancji, od których apelacja przysługuje do sądów wielkiej instancji. Jeśli zaś w pierwszej instancji orzekają sądy wielkiej instancji to środki zaskarżenia od tych rozstrzygnięć rozpoznają sądy

apelacyjne. W sprawach karnych jest podobnie z tym, że sąd instancji pełni funkcję sądu policji (*tribunal de police*) a sąd wielkiej instancji sądu karnego (*tribunal correctionnel*). W najważniejszych sprawach karnych orzeka natomiast sąd przysięgłych, od którego apelację rozpoznają sądy apelacyjne. Ponadto we Francji funkcjonują liczne sądy szczególne, takie jak: 191 sądów handlowych (*tribunaux de commerce*), sądy pracy (*conseils de prud'hommes*), sądy dla nieletnich funkcjonujące przy sądach wielkiej instancji (*tribunaux des enfants*), sądy rozstrzygające spory dotyczące dzierżaw rolnych (*tribunaux des baux ruraux*), sąd ubezpieczeń społecznych (*tribunal des affaires des securité sociale*). Ponadto istnieje specjalizacja sądów według pewnych zagadnień (np. sprawy związane z przestępstwami terrorystycznymi, finansowymi, czy sprawami zdrowotnymi). Wskazuje się że specjalizacja ta pozostaje w sprzeczności z zasadą bliskości sądu dla obywatela, ale taka centralizacja pewnych kategorii spraw jest użyteczna ze względu na ekonomię postępowania. Od 2002 r. działa instytucja sędziego pokoju (*juge de proximité*) właściwego w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 7.500 euro.

Według danych statystycznych, budżet sądownictwa we Francji w 2002 r. wyniósł 4,69 miliardów euro. W 2002 r. w ministerstwie sprawiedliwości zatrudnionych było 1863 urzędników w tym 200 sędziów. W sądach zaś zatrudnionych było 27.601 osób z tego 7144 sędziów sądów powszechnych, 20.457 urzędników, w tym 9135 to byli sekretarze sądowi i kierownicy sekretariatów (*greffiers*). W sądach status urzędników jest zróżnicowany. Oprócz samych sędziów i przyszłych sędziów (*auditeur des justice*) występuje liczna grupa urzędników, których status nie jest jednoznacznie zdefiniowany oraz asystenci sędziego, którzy są zatrudniani na 2 lata na pół etatu z możliwością jednokrotnego przedłużenia zatrudnienia (łącznie na 4 lata). Ich zadaniem jest pomagać sędziom w wykonywaniu obowiązków. Obecnie trwają prace nad uporządkowaniem tej sytuacji i wprowadzeniem szczebla pośredniego pomiędzy sekretarzem sądowym, a sędzią, z możliwością przejścia z jednego zawodu do drugiego. Instytucja ta ma być wzorowana na referendarzach znanych z Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o sądownictwo administracyjne, to obejmuje ono 35 sądów administracyjnych (*Tribunaux Administratifs*), które orzekają w pierwszej instancji i 7

apelacyjnych sądów administracyjnych (*Cours Administratives d'Appel*), które rozpoznają środki zaskarżenia od orzeczeń sądów administracyjnych. Ponadto, na najwyższym szczeblu znajduje się Rada Stanu (*Conseil d'Etat*), która rozpoznaje pewne sprawy administracyjne w pierwszej i ostatniej instancji, jak również nieliczne apelacje bezpośrednio od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji, a także pełni funkcję sądu kasacyjnego od orzeczeń apelacyjnych sądów administracyjnych.

5.2. Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne

Ministerstwo Sprawiedliwości dzieli się na wiele departamentów (*directions*), do których zalicza się Departament Spraw Cywilnych i Skarbowych, Departament Spraw Karnych i Ułaskawień, Departament Administracji Ogólnej i Zaopatrzenia, Departament Administracji Penitencjarnej, Departament Ochrony Prawnej Młodzieży i Departament Pomocy Prawnej. Specyfiką francuską jest, że na czele tych departamentów stoją z reguły sędziowie, którzy po zakończeniu swojej misji wracają do sądów macierzystych. Przy ministrze sprawiedliwości działa także szczególna Inspekcja Kontroli Sądowej (*L'Inspection Generale des Services Judiciaires*), której uprawnienia ewoluowały na przestrzeni lat. Oprócz głównego inspektora składa się ona z dwóch zastępców i dwudziestu inspektorów. Jej zadaniem jest kontrola wszystkich jednostek podległych Ministerstwu Sprawiedliwości, a także zbieranie informacji i danych na temat funkcjonowania sądów. Początkowo inspekcja miała za zadanie prowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawach dyscyplinarnych, wszczynanych na wniosek ministra lub prezesów sądów. Obecnie do głównych zadań Inspekcji należy prowadzenie dochodzeń w stosunku do sędziów i urzędników sądowych, dotyczących ich przewinień dyscyplinarnych, a także związanych z błędnym funkcjonowaniem sądów od strony organizacyjnej. Inspekcja prowadzi swoje postępowania na wniosek prezesów sądów, ministra sprawiedliwości lub odpowiednika polskiej Krajowej Rady Sądownictwa (CSM). Obecnie jednak ważną rolę inspekcji jest przeprowadzanie swoistej kontroli (tzw. audytu) sądów pod kątem ich funkcjonowania i wdrażania nowych regulacji prawnych. Wskazuje się że obecnie inspekcja ta pełni wobec sądów funkcję pomocniczą i diagnostyczną, dostarczając

użyteczne dane dotyczące ich funkcjonowania, a nie ogranicza się do samej tylko kontroli ich funkcjonowania. Inspekcja wydała liczne opracowania, samodzielnie albo wspólnie z innymi ministerstwami, mające charakter raportów na temat stanu wymiaru sprawiedliwości, wraz z konkretnymi propozycjami zmian.

5.3. Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów

Należy odróżnić oceny funkcjonowania sądów od oceny działalności poszczególnych sędziów i urzędników sądowych.

Jeśli chodzi o ocenę funkcjonowania sądów i prowadzenie kontroli, to każdy prezes sądu dokonuje tego samodzielnie. Ma do dyspozycji specjalną tabelę, która przedstawia wpływ spraw według wydziałów i według kryterium przedmiotowego. Na poziomie centralnym przetwarza się dane statystyczne prezentujące wpływ spraw i ich przepływy między sądami oraz wskazujące ilości i rodzaje wydawanych rozstrzygnięć. Brakuje jednak centralnych statystyk umożliwiających ocenę jakości pracy sędziów. Pewną rolę odgrywają pod tym względem wyniki audytów przeprowadzanych przez Inspekcję Kontroli Sądowej.

Jeśli chodzi o ocenę działalności zawodowej sędziów, jest ona dokonywana co najmniej raz na dwa lata przez prezesów sądów. Każdy sędzia ma obowiązek wypełnić dokument zawierający rubryki dotyczące wykonywanych zadań, z punktu widzenia zarówno ilościowego (liczba spraw), jak i jakościowego (samoocena wykonywanych obowiązków). Następnie przeprowadzana jest rozmowa z przewodniczącym wydziału, z której powstaje sprawozdanie oraz wstępna propozycja oceny pracy sędziego. Jest ona wyrażana w odpowiednim formularzu zawierającym rubryki, w których ocenia się (metodą punktową) takie kwestie, jak: ogólne zdolności sędziego, kwalifikacje prawne i techniczne, umiejętność organizacji pracy, zaangażowanie w pracę. Powinno się tam także zamieścić wskazówki dotyczące dalszego kształcenia lub rozwoju sędziego oraz tego, jakie zdolności i cechy posiada każdy z sędziów. Kwestionariusz ten jest następnie przekazywany sędziemu do wglądu oraz prezesowi sądu, który dokonuje ostatecznej oceny, wystawiając ocenę zbiorczą (od oceny niezadowolającej do celującej). Ocenę otrzymuje następnie sędzia i Ministerstwo Sprawiedliwości. Podkreśla się, że

przeprowadzenie rozmowy z sędzią jest bardzo istotne, gdyż ma ona znaczenie pedagogiczne. Uświadamia się mianowicie sędziemu jego braki lub uchybienia albo przeciwnie - wskazuje pozytywne elementy jego pracy. Ocena końcowa jest bardzo istotna, gdyż przekłada się na perspektywy awansu sędziego. Od wystawionej oceny sędzia może się odwołać.

5.4. Odpowiedzialność sędziów

Odpowiedzialność cywilna. Sędziowie przy wykonywaniu funkcji ponoszą odpowiedzialność tylko wtedy, gdy można im przypisać winę umyślną. Wtedy przysługuje poszkodowanemu roszczenie regresowe do Skarbu Państwa rozpoznawane przez izbę cywilną Sądu Kasacyjnego w pierwszej i ostatniej instancji. W praktyce instrument ten nie został jednak nigdy wykorzystany. Zgodnie z przepisami ustawy o organizacji sądownictwa, Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną przez sędziego z jego ciężkiej winy (*faute lourde*) lub w przypadku odmowy wymierzenia sprawiedliwości. Sam sędzia nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej, lecz dyscyplinarną. Pojawiają się propozycje rozszerzenia zakresu odpowiedzialności państwa tak, by objąć nią również szkody wyrządzone z „lekkiej winy” lub niedbalstwa.

Odpowiedzialność dyscyplinarna. Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną w przypadku uchybienia obowiązkom urzędowym lub godności urzędu. Kary dyscyplinarne są rozmaite: upomnienie z wpisem do akt, przeniesienie na inne stanowisko służbowe, zniesienie z urzędu z zawieszeniem prawa do emerytury. W sprawach sędziów orzeka Rada Sądownictwa (CSM) w odpowiednim składzie pod przewodnictwem pierwszego prezesa Sądu Kasacyjnego. W stosunku do prokuratorów orzeka rada, ale w składzie prokuratorów pod przewodnictwem prokuratora generalnego przy Sądzie Kasacyjnym. W tym jednak przypadku opinia rady nie jest wiążąca dla ministra, który jest wyłącznie uprawniony do wymierzenia prokuratorowi kary. Rozprawy dyscyplinarne są jawne

6. Hiszpania

6.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

Podstawowym organem administracji sądowej w Hiszpanii, ustanowionym w Konstytucji jest Rada Sądownictwa (*Consejo General del Poder Judicial*). Rada składa się z 20 członków, w tym 8 prawników o uznanym autorytecie, z co najmniej 25-letnim doświadczeniem zawodowym i 12 sędziów wybranych przez parlament spośród kandydatów zaprezentowanych przez zgromadzenia sędziów hiszpańskich. Do zadań Rady należy wybór nowych sędziów, zarządzanie funkcjonowaniem sądownictwa, regulowanie kwestii dotyczących statusu sędziów, oraz wszczynanie i prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom.

W 2000 r. w sądach w Hiszpanii zatrudnionych było 3949 sędziów z czego 3419 stanowili sędziowie, którzy ukończyli szkołę sędziowską. Pięćset trzydzieści osób zajmowało stanowisko sędziego na innej podstawie (profesorowie, adwokaci itp.). Według danych statystycznych jeden sędzia przypada na 10 000 mieszkańców, co stanowi najniższy odsetek wśród państw tzw. starej Unii Europejskiej (15 państw). W związku z tym Rada Sądownictwa przygotowała dziesięcioletni plan, według którego rocznie ma przybywać około 245 sędziów.

W sądach występuje także funkcja referendarza sądowego (*seretario judicial*), którego zadaniem jest zarządzanie sekretariatem sądowym. Referendarze podlegają ministerstwu sprawiedliwości, muszą mieć ukończone studia prawnicze i zdany egzamin po odpowiednim szkoleniu w centrum studiów sądowych. Do zadań referendarzy należy poza tym organizacja pracy biura, przygotowywanie projektów orzeczeń, a także wydawanie zarządzeń o charakterze technicznym. Mają oni także za zadanie przygotowywanie danych statystycznych sądu, a także odpowiadają za powierzone w sądzie dokumenty, przedmioty oraz rachunek bankowy sądu. Od pewnego czasu referendarzom powierza się coraz liczniejsze funkcje procesowe, i to także o charakterze orzecznym. Nowy kodeks postępowania cywilnego z 2000 r. przyznał referendarzom uprawnienie do orzekania w pewnych sprawach spadkowych i egzekucyjnych, a także do sporządzania spisu inwentarza.

Budżet przeznaczony na wymiar sprawiedliwości w Hiszpanii wynosi 1 mld 508 mln euro w roku 2000 i 1 mld 652 mln euro w roku 2001. Stanowi on jeden z najniższych budżetów wymiaru sprawiedliwości w tzw. starej części UE. Zauważalna jest jednak tendencja wzrostowa w porównaniu z 2000 r. w 2001 r. budżet wzrósł mianowicie o ok.9,4%. Większość tego budżetu pochłaniają koszty osobowe, czyli wynagrodzenia sędziów i urzędników sądowych, a tylko 10% wydatkuje się na inne dobra (np. sprzęt) i usługi (np. transport). Tylko 5% przeznaczona jest na inwestycje.

6.2. Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów

W Hiszpanii stosuje się trzy instrumenty służące do oceny jakości wymiaru sprawiedliwości. Zalicza się do nich roczny raport Rady Sądownictwa, badanie nazywane tzw. barometrem opinii (*barometro de opinion*), a także wyniki badań sondażowych uczestników postępowań sądowych.

Raport Rady Sądownictwa na temat funkcjonowania sądownictwa jest sporządzany corocznie. Jest on użyteczny nie tylko dla samej Rady, która określa w nim swoją politykę w zakresie sądownictwa i kontroluje jej rezultaty, ale także dla rządu, który opiera się na danych zawartych w raporcie celem prowadzenia polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Każdy raport składa się z czterech części. W pierwszej zawarte są dane dotyczące aktywności samej Rady Sądownictwa, w drugiej - efektywności funkcjonowania personelu wymiaru sprawiedliwości (sędziów urzędników itp.); część trzecia zawiera informacje dotyczące aktywności organów centralnych w stosunku do jednostek autonomicznych, w zakresie zarządzenia wymiarem sprawiedliwości. Część czwarta jest najważniejsza zawiera bowiem dane dotyczące działalności sądów, czyli ilości spraw oraz sposobów rozstrzygnięcia. Odnosząc się do tej ostatniej części, zawartej w raporcie z 2000 r., wskazuje się, że sędziowie hiszpańscy wydali po ok. 640 orzeczeń z czego 288 zostało zaskarżonych, a 342 zakończyło się w tej samej instancji. Wynika z tego, że wskaźnik ten wzrósł o 3 % w stosunku do roku poprzedniego. W ostatnich latach wprowadzono w tej części raportu także badania polegające na ocenie pracy poszczególnych sądów w świetle czasu poświęcanego na rozpoznanie konkretnej kategorii spraw. Obecnie już ponad połowa sądów przechodzi podobne badania. Kryteria oceny ustala Rada, która klasyfikuje każdy sąd według tego, ile powinno trwać rozpoznanie w nim sprawy

w zależności od jej czasu i skomplikowania. Wyniki efektywności pracy sądów i poszczególnych sędziów nie mają obecnie przełożenia na zarobki i wynagrodzenia. Projektowane jest jednak połączenie efektywności z wynagrodzeniem sędziowskim, a mianowicie jeśli dany sędzia nie osiągnie założonego poziomu rozpoznania spraw lub przekroczy czas uznany za właściwy do rozpoznania sprawy, jego wynagrodzenie zostanie zmniejszone o 20%. Projekty te spotykają się jednak ze sprzeciwem sędziów ze względu na ryzyko doprowadzenia do rozpoznawania dużej ilości spraw kosztem jakości wydawanych orzeczeń oraz do zbytniego nagromadzenia spraw rozpoznawanych przez nielicznych sędziów.

Badanie zatytułowane „barometr opinii” jest instrumentem zaproponowanym przez prof. Toharię i stosowanym w Hiszpanii od roku 2000. Polega on na badaniu opinii, jaką mają w społeczeństwie sędziowie, a także wymiar sprawiedliwości, według z góry przyjętych kryteriów. Do kryteriów podlegających badaniu zalicza się: niezależność sędziowską, bezstronność, kompetencje zawodowe, odpowiedzialność oraz skuteczność.

Badania sondażowe na uczestnikach postępowań sądowych są przeprowadzane przez Radę Sądownictwa co dwa lata i służą do sporządzenia tzw. białej księgi wymiaru sprawiedliwości, która zawiera wskazówki dla ministerstwa sprawiedliwości - co należy poprawić i zmienić w obecnych regulacjach.

7. Holandia

7.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

W Holandii działa 61 sądów podrejonowych, 19 rejonowych, 5 sądów apelacyjnych i Sąd Najwyższy.

Od stycznia 2002 r. sądy podrejonowe stały się organizacyjnie częścią sądów rejonowych. Początkowo sądy podrejonowe miały rozpoznawać szybciej najprostsze sprawy, a apelacje od ich wyroków rozpoznawały sądy rejonowe, będące również sądami pierwszej instancji w poważniejszych sprawach. Po reformie apelacje te

rozpoznają sądy apelacyjne. Sąd Najwyższy jest sądem kasacyjnym. Wydziały sądów są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi, którymi kierują przewodniczący. Sądami zarządzają dyrektorzy, współpracujący z przewodniczącymi wydziałów.

Jednostki organizacyjne prokuratury odpowiadają poziomom sądownictwa. Rola prokuratora generalnego ogranicza się do wydawania opinii prawnych w sprawach kasacyjnych rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy.

Zadaniem dyrektora sądu jest udzielanie pomocy zarządowi. Jako członek zarządu, dyrektor odpowiada za administrowanie sądem. Wiąże się to ze stwarzaniem sędziom środowiska i sprzętu potrzebnego do wykonywania pracy, jak również z zapewnianiem odpowiedniej jakości i ilości personelu pomocniczego w ramach koncepcji integralnego zarządzania. Przewodniczący wydziałów podlegają zarządowi sądu, Zarząd ponosi ogólną odpowiedzialność za cały sąd, współpracując jednocześnie z przewodniczącymi.

Istnieją ilościowe kryteria osiągnięć, które sądy starają się corocznie spełniać. Opracowuje się również kryteria jakościowe.

7.2. Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne

Rada Sądownictwa dzieli pomiędzy sądy środki finansowe i dba o sprawne zarządzanie sądami. Uprzednio zadania te realizowało Ministerstwo Sprawiedliwości. Obecnie ministerstwo nie zajmuje się tymi kwestiami, co zapewnia sądownictwu organizacyjną autonomię. Rada stanowi rodzaj buforu pomiędzy władzą wykonawczą, a sądownictwem. Rada ustala corocznie budżet sądu stosownie do średniego czasu (określanego w minutach) poświęcanego przez personel różnych kategorii na załatwianie określonych rodzajów spraw (wyróżniono 40 rodzajów spraw), pomnożonego przez liczby spraw poszczególnych rodzajów załatwianych przez sąd w ciągu roku. Średni czas określa się według ogólnokrajowych próbek spraw, które są pobierane co najmniej co pięć lat. Sądy corocznie wykazują liczby spraw załatwianych w ramach poszczególnych kategorii. Poza tym, mniej więcej jedną trzecią budżetu stanowią inne wydatki, np. koszty opinii biegłych.

Poprzednio środki dzieliło centralnie Ministerstwo Sprawiedliwości, tradycyjnymi metodami budżetowymi. Personel obsługi sądów, w tym sekretariatów, wchodził w skład personelu MS. Sądami zarządzały więc faktycznie służby ministerstwa i zarządy poszczególnych sądów. Ministerstwo nie chciało rozwiązania, zgodnie z którym sędziowie odpowiedzialiby za swoją organizację i wydatki, z obawy przed naruszeniem niezawisłości sędziowskiej. Z uwagi na zasadę równowagi władz, koncepcja w myśl której ministerstwo rozliczałoby sędziów z działań organizacyjnych nie wydawała się do przyjęcia z konstytucyjnego punktu widzenia. Z tych przyczyn utworzono Radę Sądownictwa, która przejęła od MS ogólną odpowiedzialność za prowadzenie sądów. Obecnie fundusze przydziela sądom rada, której obowiązkiem jest również zapewnienie sprawnego działania sądów. W ramach projektu wzmocnienia organizacji sądownictwa, połączonej inicjatywy ministerialnej i sędziowskiej, uczy się lokalne organizacje sądowe, jak osiągać efektywność i świadczyć lepsze usługi. Na potrzeby tego przedsięwzięcia opracowano również model jakości, w oparciu o model Holenderskiego Instytutu Jakości. Pozwoliło to Ministerstwu Sprawiedliwości na pewne oddalenie od siebie odpowiedzialności za bieżące działanie organizacji sądowych poprzez organizacyjną autonomię sądów (i sędziów), co przy okazji wzmocniło sędziowską niezawisłość.

W 2002 r. przeprowadzono w jednym z sądów rejonowych - oceniany obecnie jako udany - eksperyment. Przyjęto mianowicie następujące jakościowe kryteria oceny pracy sędziów: bezstronność i uczciwość, jednolitość stosowania prawa, szybkość terminowość, wiedza i postawa. Kryteria te zostaną wprowadzone w całej Holandii.

Dawniej przewodniczący wydziałów karnych sądów odbywali spotkania, omawiając kwestie granic, w jakich sądy wymierzały kary za określone przestępstwa. Od 1999 r. działa system Polaris wspierany programem komputerowym BOS. System ten obejmuje około 80% wszystkich spraw karnych. Program ocenia przestępstwa, przydzielając punkty. Np. kradzież roweru to 10 punktów, włamanie 60, a włamanie do samochodu 20. System uwzględnia także okoliczności obciążające i łagodzące. Każdy punkt to grzywna w wysokości około 25 euro albo jeden dzień pozbawienia wolności. Do 30 punktów prokuratura może negocjować wymiar kary ze sprawcą. Powyżej 30 punktów (tj. powyżej zagrażającego miesiąca pozbawienia wolności lub 750 euro grzywny) sprawę obligatoryjnie rozpoznaje sąd. System ten nie tylko

zapewnia jednolitość orzeczeń, lecz również zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżenia wyroku.

7.3. Odpowiedzialność sędziów

Sędzia może utracić stanowisko tylko orzeczeniem Sądu Najwyższego, między innymi z powodu „nienadawania się do wykonywania funkcji sędziego”. Wniosek o wniesienie takiej sprawy do SN przez prokuratora generalnego składa prezes sądu.

8. Portugalia

8.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z Konstytucją Portugalii istnieją następujące sądy: Trybunał Konstytucyjny (*Tribunal Constitucional*), Sąd Kasacyjny (*Supremo Tribunal de Justica*), sądy powszechne pierwszego i drugiego stopnia, Najwyższy Sąd Administracyjny (*Supremo Tribunal Administrativo*), sądy administracyjne i podatkowe, Trybunał Obrachunkowy (*Tribunal de Contas*), sądy morskie, sądy polubowne i sądy pokoju (*Julgadoz de Paz*).

Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia od orzeczeń sądów powszechnych, kontrolując zgodność orzecznictwa z prawem. Sądów powszechnych drugiego stopnia (*tribunnais de relacao*) jest obecnie w Portugalii pięć. W ramach sądów powszechnych pierwszego stopnia występuje specjalizacja na sądy (wydziały) handlowe, cywilne, karne, rodzinne i nieletnich, pracy itd. Co do zasady, sądy pierwszego stopnia obejmują swoją właściwością obszar kantonu. W przypadku sądów wyspecjalizowanych okręgi najczęściej obejmują kilka kantonów.

W sądach oprócz sędziów i prokuratorów pracują także asystenci sędziów i prokuratorów, którzy z upoważnienia sędziego lub prokuratora mogą wydawać zarządzenia przygotowujące posiedzenia, zajmują się przygotowywaniem wokandy,

sporządzaniem projektów orzeczeń i decyzji. Ich zadaniem jest także zbieranie orzecznictwa i literatury oraz aktualizowanie komputerowych baz danych.

8.2. Dyrektor, menadżer

Na podstawie ustawy z 2000 r. wprowadzono w sądach portugalskich instytucję dyrektora (administratora) sądu, którego zadaniem jest udzielanie prezesowi sądu pomocy w kompleksowym zarządzaniu jednostką. Dyrektor stanowi zdecentralizowany organ podległy Ministrowi Sprawiedliwości, z własnymi i samodzielnymi uprawnieniami do zarządzania środkami finansowymi i technicznymi sądu, a także ma szerokie kompetencje w zakresie polityki kadrowej sądu. W związku z wprowadzeniem tego nowego stanowisko w sądach, ministerstwo sprawiedliwości zdecydowało się na zorganizowanie specjalnego kursu kształcącego dyrektorów (trwającego sześć miesięcy). Otrzymanie stanowiska dyrektora uzależniono od wyników kursu i zdanego egzaminu.

Prokuratura Generalna Republiki Portugalii jest organem zwierzchnim prokuratury, której przewodniczy Prokurator Generalny, wykonujący swoje funkcje związane z prowadzeniem postępowań dyscyplinarnych względem prokuratorów za pomocą Rady Prokuratorów.

8.3. Ministerstwo Sprawiedliwości, Rada Sądownictwa i programy ministerialne

Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości w Portugalii ma charakter scentralizowany i zbiurokratyzowany. Kompetencje w tym zakresie dzielą między siebie Rada Sądownictwa, Rada Prokuratorów i Minister Sprawiedliwości. Rada Sądownictwa i Rada Prokuratorów zajmują się zarządzaniem stanowiskami sędziów i prokuratorów, przez nominowanie osób na te stanowiska, wyznaczanie im miejsca służbowego, przenoszenie z miejsca służbowego, awansowanie, a także orzekanie w sprawach dyscyplinarnych sędziów i prokuratorów.

Rada Sądownictwa składa się z prezesa Sądu Kasacyjnego jako przewodniczącego i z szesnastu członków: dwóch wybranych przez prezydenta, siedmiu przez Parlament i siedmiu wybranych spośród sędziów orzekających. Rada Prokuratorów składa się z Prokuratora Generalnego oraz dwóch prokuratorów okręgowych wybranych przez zgromadzenia prokuratorów z jednostek pierwszego stopnia.

Minister Sprawiedliwości jest odpowiedzialny za zaopatrzenie materialne jednostek wymiaru sprawiedliwości (zapewnienie siedziby, wyposażenia itp.).

8.4. Zarządzania sądownictwem

W Portugalii kwestia zarządzania sądownictwem przedstawia się odmiennie w zależności od szczebla sądowego. W sądach wyższych (drugiego stopnia i Sądzie Kasacyjnym) można mówić o autonomii finansowej i administracyjnej. Zgodnie z ustawą z 2000 r. wydatki sądów wyższego szczebla dotyczące uposażeń sędziowskich i urzędników, jak również wydatki na bieżącą działalność są pokrywane z własnych budżetów tych sądów - finansowanych z budżetu państwowego i przez Instytut Zarządzania Finansowego Wymiaru Sprawiedliwości. Zgodnie z tą ustawą powołuje się w każdym sądzie radę administracyjną składającą się z prezesa sądu, wiceprezesów oraz sekretarza sądu lub dyrektora, jeśli jest powołany. Rada ta zajmuje się kwestiami zarządzania sądem przez tworzenie projektu budżetu sądu i decydowanie o wydatkach i inwestycjach oraz kontroluje prowadzenie ksiąg rachunkowych sądu. System ten zaczął działać w Sądzie Kasacyjnym w 2003 r., a w sądach apelacyjnych w 2004 r.

W sądach niższego rzędu (pierwszego stopnia) system zarządzania przeszedł ewolucję w związku z wprowadzeniem od 2001 r. instytucji dyrektora sądu. Do tego czasu sądy były zarządzane przez prezesów sądów (sędziów powoływanych do pełnienia tej funkcji na 2 lata) oraz sekretarza sądu odpowiedzialnego za czynności o charakterze technicznym i porządkowym. Poza tym szerokie uprawnienia, zwłaszcza w sferze decyzji personalnych, pozostawały w gestii ministra sprawiedliwości. Od dnia wprowadzenia stanowiska dyrektora sądu kompetencje tych podmiotów znacznie się zmniejszyły. W uzasadnieniu ustawy powołującej omawiany urząd wskazano, że jest on elementem rozwoju polityki dekoncentracji

administracji sądownictwa i ma stanowić skuteczną i szybką odpowiedź na codzienne problemy sądów w Portugalii.

W świetle ustawy, dyrektor sądu ma wykonywać swoje funkcje zarządcze wspierając prezesa sądu w bieżącej pracy administracyjnej. Jako organ administracyjny dyrektor jest odpowiedzialny za zarządzanie mieniem sądu i urządzeniami znajdującymi się w sądzie, oraz prowadzi politykę kadrową względem pracowników sądów nie będących urzędnikami. Do jego zadań należy przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa w sądzie, zarządzanie obiegiem informacji i zorganizowanie sposobu informowania stron o pracy jednostki, zapewnienie sprawnego przyjmowania interesantów, oraz zarządzanie budżetem sądu. W przypadku, gdy w danym sądzie nie powołano dyrektora, część z tych zadań jest wykonywana przez sekretarza sądu.

9. Włochy

9.1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

We Włoszech wyróżnia się sądownictwo powszechne (m.in. sędziowie pokoju, sądy apelacyjne), sądy administracyjne, sądy finansowe (*Corte dei Conti*), Sąd Konstytucyjny (*Corte Costituzionale*), sądy podatkowe (*Commissioni Tributarie*) oraz sądy wojskowe.

W skład sądów powszechnych wchodzi sędziowie pokoju (*Giudici di Pace*), których obecnie jest 848, o bardzo ograniczonych kompetencjach w drobnych sprawach cywilnych i karnych oraz sądy pierwszej instancji (*Tribunali*). Obecnie jest ich 166 oraz 222 jednostki zamiejscowe. W ramach tych sądów występuje specjalizacja sędziów na m.in. sędziów śledczych (nadzorujących postępowania przygotowawcze) i sędziów przygotowujących posiedzenia w sprawach cywilnych. Ponadto we Włoszech istnieje 26 sądów apelacyjnych (*Corte di Appello*). Na szczycie tej struktury znajduje się Sąd Kasacyjny (*Corte di Cassazione*). Sąd ten nie ma możliwości dyskrecjonalnej odmowy przyjęcia skarg kasacyjnych, jest zatem zmuszony rozpoznawać wszystkie przedstawione mu skargi. Doprowadziło to do znaczącego

poszerzenia liczby sędziów tego sądu, który liczy obecnie ponad 400 sędziów orzekających. Jest to ewenement na skalę światową. Prokuratorzy stanowią część szeroko ujmowanego sądownictwa, a nie władzy wykonawczej. Przy 166 sądach pierwszej instancji występuje 166 jednostek prokuratury pierwszego stopnia, a przy sądach apelacyjnych 26 jednostek prokuratury apelacyjnej. W tych ostatnich są powołane specjalne jednostki do zwalczania przestępstw o charakterze mafijnym. Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy mają ten sam status określany mianem *magistrati*. W toku swojej kariery mogą oni wielokrotnie wzajemnie wymieniać się w pełnieniu swojej funkcji za zgodą Wysokiej Rady Sądownictwa.

9.2. Ministerstwo sprawiedliwości, rada sądownictwa i programy ministerialne

Konstytucja wprost stanowi także o funkcjonowaniu Wysokiej Rady Sądownictwa i Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zadaniem Rady jest powoływanie sędziów, decydowanie o ich awansie oraz o przenoszeniu sędziów i prokuratorów, a także prowadzenie postępowań dyscyplinarnych sędziów i prokuratorów. Rada składa się z 3 stałych członków (z prezydenta Republiki, prezesa Sądu Kasacyjnego i Prokuratora Generalnego przy Sądzie Kasacyjnym), a pozostałość w 2/3 składa się z wybranych sędziów i prokuratorów oraz w 1/3 z prawników i profesorów prawa wybranych przez parlament. Ważną funkcją jest decydowanie o awansach sędziowskich. Wskazuje się jednak, że mimo iż teoretycznie awans powinien zależeć od określonych zasług i stażu pracy, w praktyce włoskiej zależy on wyłącznie od czasu pracy na określonym stanowisku. Po upływie określonego czasu sędzia uzyskuje bowiem prawo do wyższej pensji bez specjalnej procedury selekcji. Najwyższy próg sędziowie osiągają po przepracowaniu 28 lat na stanowisku sędziowskim.

Ministerstwo Sprawiedliwości Włoch jest dość złożoną instytucją. Istotne znaczenie, z punktu widzenia zarządzania wymiarem sprawiedliwości, mają dwie jednostki, a mianowicie Departament Organizacji Sądowej i Kadr oraz Inspektorat. Ta pierwsza jednostka ma za zadanie prowadzenie polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości, dysponuje budżetem ministerstwa i decyduje o przeznaczeniu środków finansowych,

a także prowadzi statystykę sądową. Inspektorat natomiast zbiera informacje na temat poszczególnych sądów i przekazuje je Ministrowi Sprawiedliwości. Inspektorat zbiera także informacje niezbędne do wszczęcia postępowań dyscyplinarnych sędziów, które są prowadzone przed Wysoką Radą Sądownictwa.

9.3. Ocena wymiaru sprawiedliwości, sądów i sędziów

Sposób oceny sędziów (oraz prokuratorów) i kontroli jakości ich pracy w systemie włoskiego wymiaru sprawiedliwości przeszedł znamiennej ewolucję. Od połowy lat 60-tych kariera sędziowska była połączona z kilkoma koniecznymi etapami oceny sędziego i jego pracy. Po osiągnięciu pewnego stażu zawodowego, każdy sędzia i prokurator przechodził ocenę przeprowadzaną przez komisję starszych sędziów i prokuratorów. Ocenie podlegało nie tylko zachowanie sędziego w czasie pełnienia urzędu i kwalifikacje moralne, ale przede wszystkim poziom jego pracy oparty na dokumentach, które dany sędzia lub prokurator sporządził w toku swojej pracy (uzasadnienia, pisma procesowe, wyroki). Ocena ta była niezbędna, gdy sędzia starał się o awans na wyższe stanowisko służbowe. Ten sposób oceny sędziów był jednak krytykowany, zwłaszcza przez młodszych sędziów i prokuratorów, z tego względu że uwzględniano w nim bardzo niejednoznaczne kryteria, jakimi były między innymi sposób prowadzenia się sędziego i dbanie o prestiż zawodu. Niekiedy wręcz oceniano także poglądy polityczne kandydatów. Pod koniec 1970 r. doszło pod tym względem do zmian ustawowych - pod wpływem działalności organizacji zawodowych sędziów i prokuratorów niższego szczebla. Od tego czasu zrezygnowano z systemu ocen na rzecz systemu automatycznego awansu opartego jedynie na kryterium stażu pracy. Wyjątek dotyczył sędziów ukaranych w postępowaniu dyscyplinarnym. Co ciekawe, awans ten polegał na wzroście wynagrodzenia niezależnie od zajmowanego stanowiska. Sędzia mógł więc przez całe życie zajmować to samo stanowisko, a i tak jego wynagrodzenie rosło wraz ze stażem pracy. Awans na wyższe stanowisko sędziowskie jest zaś uzależniony od stażu pracy i oceny Wyższej Rady Sądownictwa. Rada dokonuje tej oceny opierając się na ogólnej przesłance całościowego dorobku kandydata.

9.4. Odpowiedzialność sędziów

Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, o której orzeka specjalny sąd dyscyplinarny funkcjonujący w ramach Wysokiej Rady Sądownictwa. Prawo do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej przysługuje ministrowi sprawiedliwości i prokuratorowi generalnemu przy Sądzie Kasacyjnym. Oskarżycielem w tym postępowaniu jest jednak zawsze prokurator generalny przy Sądzie Kasacyjnym. Istotną rolę w postępowaniu dyscyplinarnym odgrywa także wspomniany Inspektorat funkcjonujący przy ministrze sprawiedliwości, gdyż to z reguły właśnie on ma za zadanie prowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie i gromadzenie materiału dowodowego. Sąd Dyscyplinarny składa się z sześciu członków: wiceprzewodniczącego Wysokiej Rady jako przewodniczącego sądu i pięciu członków wybranych spośród członków Wysokiej Rady. Instancją odwoławczą od rozstrzygnięć tego sądu stanowi Izba Cywilna Sądu Kasacyjnego. Postępowanie jest prowadzone według procedury karnej, z nielicznymi zmianami. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, utrata prawa do emerytury, przeniesienie na inne stanowisko służbowe oraz wydalenie ze służby. W czasie postępowania dyscyplinarnego sędziowie mogą zostać zawieszani w sprawowaniu swojej funkcji lub może zostać im zawieszona prawo do wynagrodzenia.

V. Podsumowanie

Pomimo - o czym wspomniano na wstępie - trudności związanych z porównaniem przedstawionych systemów prawnych, można się pokusić o przedstawienie pewnych wniosków płynących z przedstawionych informacji.

1. We wszystkich zaprezentowanych systemach prawnych szczególną wagę przywiązuje się do prawidłowego zarządzania wymiarem sprawiedliwości. Ustawodawcy zdają sobie sprawę z potrzeby takiego ukształtowania obsługi podmiotów postępowania i samego prowadzenia postępowań, by prowadziło to do osiągnięcia możliwie najwyższych rezultatów możliwie najniższym kosztem.
2. W przedstawionych systemach prawnych można zaobserwować różne sposoby umiejscowienia **centralnego organu zarządzającego wymiarem sprawiedliwości**. Wciąż w części systemów prawnych administracja sądowa w skali kraju spoczywa na ministerstwach sprawiedliwości (np. Austria, Finlandia). W części państw powierza się ją jednak radom sądownictwa lub radom prokuratorów (np. Dania, Hiszpania, Holandia). Wynika to z dostrzeganej potrzeby oddzielenia władzy wykonawczej od sądowniczej.
3. We wszystkich przedstawionych systemach szczególną wagę przywiązuje się do prawidłowej **struktury sądownictwa i jednostek prokuratury**. Chodzi o zapewnienie odpowiedniego dostępu do jednostek wymiaru sprawiedliwości dla obywateli a także racjonalne wykorzystanie środków przeznaczonych na wymiar sprawiedliwości. Szczególne znaczenie ma pod tym względem także występująca w niemal wszystkich przeanalizowanych systemach prawnych **specjalizacja sędziów**, którym powierza się określone sprawy. Czasami przyjmuje to postać odrębnych jednostek lub sądów (np. Austria, Dania, Finlandia, Francja, Portugalia).
4. W niektórych systemach prawnych wprowadzono instytucję **dyrektora (menedżera) sądu** jako organu mającego zarządzać bieżącą pracą sądu od strony organizacyjnej i finansowej (np. Holandia, Portugalia). Tym samym zdjęto te obowiązki z prezesów sądów, którzy mogą poświęcić się wyłącznie

- organizacji pracy sędziów i personelu pomocniczego. Zakres autonomii takiego dyrektora jest zróżnicowany w poszczególnych państwach. Instytucja ta ma na celu wprowadzenie do struktury sądów osób kompetentnych w dziedzinie zarządzania organizacjami, a nie kolejnego czynnika o charakterze biurokratycznym.
5. Istotne znaczenie, jeśli chodzi o zmiany podejścia do zarządzania wymiarem sprawiedliwości, ma zwiększanie w większości przeanalizowanych systemów zadań **personelu pomocniczego sędziów**, co służy odciążeniu tych ostatnich od funkcji nie mających charakteru orzeczniczego. Zakres kompetencji takich osób jest zróżnicowanych, począwszy od asystentów sędziego mających za zadanie pomoc sędziom w ich pracy, a skończywszy na specjalnych urzędnikach sądowych mających kompetencje procesowe w toku prowadzonych postępowań (np. Francja, Hiszpania).
 6. Za nowatorskie należy uznać wprowadzenie w wielu systemach prawnych **metod służących pomiarowi sprawności i efektywności postępowań sądowych**. Są to raporty przygotowywane przez rady sądownictwa (np. Hiszpania), analizy opracowywane przez poszczególne jednostki o charakterze kontrolnym (np. Francja), jak również przeprowadzanie badań opinii użytkowników instytucji wymiaru sprawiedliwości (np. Dania, Hiszpania). Można się także spotkać z systemami, w których wdrożono specjalne programy służące zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości przez pryzmat osiągniętych rezultatów (Finlandia). Istnieją jednak i takie systemy sądownictwa, gdzie brak jednolitych metod oceny sprawności i efektywności prowadzonych postępowań (np. Belgia).
 7. W wielu systemach szczególną rolę w odgrywają **okresowe oceny pracy sędziów** (np. Austria, Francja). Sposób dokonywania ocen oraz podmioty uprawnione do ich przeprowadzania przedstawiają się odmiennie w różnych krajach. Przełożenie danego systemu na zasady awansu zawodowego powoduje możliwość wprowadzenia odpowiedniego motywowania do polepszania poziomu pracy. Wciąż jednak są i takie systemy prawne, gdzie tego rodzaju ocen się nie przeprowadza (np. Włochy).

8. Istotną rolę w zapewnianiu jakości wykonywanych przez sądy funkcji pełni przewidziana we wszystkich systemach prawnych **odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów**, a także **odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych**. W większości systemów przewiduje się jednak daleko idące ograniczenia możliwości uzyskania odszkodowania od państwa za działalność orzeczniczą jego organów (m.in. wynikające ze stopnia winy).

VI. Bibliografia

The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards, red. M. Fabri, Ph.M. Langbroek, H. Pauliat, Bologna 2003.

Standardy prawne Rady Europy, Zalecenia, tom IV - Sądownictwo. Organizacja - Postępowanie - Orzekanie. Jasiński, J. wybór i tłumaczenie Oficyna Naukowa, Warszawa 1998.

Quality Development in the Field of Justice, Staes, P., Thijs, N. red., wyd. Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej, Maastricht 2008 r.

The Right Judge for Each Case, A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries, Langbroek, P. M., Fabri, M. red., Antwerpia, Oksford 2007 r.

European judicial systems, Edition 2008; Efficiency and quality of justice. wyd. Rady Europy, European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ.

Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study, wyd. Rady Europy, CEPEJ, 2007 r.

Use of Information and Communication Technologies (ICT) in European Judicial Systems, Velicogna, M., wyd. Rady Europy, CEPEJ, 2007 r.