

# **INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

***Narzędzia badawcze oraz statystyczne dedykowane  
ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy  
kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów  
w wybranych systemach prawnych państw Unii  
Europejskiej oraz Szwajcarii***

**Koncepcja i koordynacja projektu: dr Przemysław Feliga**

**Warszawa 2016**

## Spis treści

Wprowadzenie.....	1
Rozdział I. Zarys struktury sądownictwa powszechnego i zasad jego etatyzacji .....	5
1. Niemcy .....	5
1.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego .....	5
1.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego .....	6
2. Austria .....	7
2.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego .....	7
2.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego .....	9
3. Francja .....	15
3.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego .....	15
3.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego .....	19
4. Szwajcaria .....	22
4.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego .....	22
4.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego .....	24
Rozdział II. Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążania i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie krajowym.....	26
1. Niemcy .....	26
1.1. Zakres analizy narzędzi badawczych i statystycznych.....	26
1.2. Geneza wprowadzenia narzędzia badawczego i statystycznego.....	27
1.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego .....	28
1.4. Rozwój narzędzia badawczego i statystycznego .....	30
1.5. Wdrożenie narzędzia badawczego i statystycznego .....	34
1.6. Opis narzędzia badawczego i statystycznego PEBBŞY Fortschreibung 2014 .....	36
1.6.1. Struktura narzędzia badawczego i statystycznego .....	36
1.6.2. Podmiotowy zakres narzędzia badawczego i statystycznego .....	37
1.6.3. Czasowy zakres narzędzia badawczego i statystycznego .....	38
1.6.4. Przedmiotowy zakres narzędzia badawczego i statystycznego .....	39
1.6.5. Organizacja narzędzia badawczego i statystycznego .....	41
2. Austria .....	49
2.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego .....	49
2.2. Geneza narzędzia badawczego i statystycznego.....	49
2.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego .....	51
2.4. Rozwój i wdrożenie narzędzia badawczego i statystycznego .....	52
2.5. Opis narzędzia badawczego i statystycznego PAR I .....	58
2.6. Opis narzędzia badawczego i statystycznego PAR II .....	66
3. Francja .....	73
3.1. Zakres analizy narzędzi badawczych i statystycznych.....	73

3.2. Geneza narzędzia badawczego i statystycznego.....	73
3.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego .....	84
3.4. Wdrożenie narzędzia badawczego i statystycznego .....	85
3.5. Opis narzędzia badawczego i statystycznego LOLF.....	86
4 Szwajcaria.....	89
4.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego .....	89
4.2. Geneza narzędzia badawczego i statystycznego.....	89
4.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego .....	91
4.4. Opis narzędzia badawczego i statystycznego NPM.....	92
Rozdział III. Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatywacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu .....	95
1. Niemcy .....	95
1.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego .....	95
1.2. Źródła normatywne narzędzi badawczych i statystycznych .....	96
1.3. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie .....	97
1.4. Zasady wykorzystania narzędzi badawczych i statystycznych w ramach nadzoru administracyjnego danego sądu.....	101
1.4.1. Ustalenie pensum i jego znaczenie dla zasobów zapotrzebowania kadry orzeczniczej .....	101
1.4.2. Plan podziału czynności w danym sądzie i jego znaczenie dla zasobów kadry orzeczniczej .....	102
1.4.2.1. Uwagi wprowadzające.....	102
1.4.2.2. Plan podziału czynności w danym sądzie jako element kształtowania zasobów kadry orzeczniczej .....	103
1.4.2.3. Zmiana planu podziału czynności w danym sądzie w związku z koniecznością zapewnienia zasobów kadry orzeczniczej.....	106
2. Austria .....	107
2.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego .....	107
2.2. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie .....	108
2.3. Wykorzystania urządzeń statystycznych dla ustalenia planu zapotrzebowania kadry orzeczniczej.....	114
3. Francja .....	116
3.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statycznego.....	116
3.2. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie .....	116
3.3. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu.....	120
4. Szwajcaria .....	121
4.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego .....	121

4.2. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie .....	121
4.3. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu .....	125
Rozdział IV. Ocena narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych w poszczególnych systemach prawnych .....	131
1. Niemcy .....	131
2. Austria .....	132
3. Francja .....	136
4. Szwajcaria .....	142
Rozdział V. Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości oraz prezesów sądów powszechnych w Polsce .....	151
Zakończenie .....	155

**Koncepcja i koordynacja projektu: dr Przemysław Feliga**

**Autorzy:**

**dr Przemysław Feliga (wprowadzenie, podrozdziały: I.1., II.1., III.1., IV.1., V, zakończenie)**

**dr Agnieszka Okońska (podrozdziały: I.4., II.4., III.4., IV.4.)**

**Aleksandra Machowska (podrozdziały: I.3., II.3., III.3., IV.3.)**

**Michał Dąbrowski (podrozdziały: I.2., II.2., III.2., IV.2.)**

## Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kluczowych zagadnień wiążących się z narzędziami badawczymi i statystycznymi, których przedmiotem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia oraz efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych w wybranych systemach prawnych państw Unii Europejskiej na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, Austrii, Francji, a ponadto Szwajcarii.

Potrzeba przedstawienia tych kwestii wynika z tego, że w Polsce brak narzędzi badawczych i statystycznych przeznaczonych wyłącznie do etatyzacji sądów powszechnych. Dlatego zaprezentowanie narzędzi badawczych i statystycznych przyjętych w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w Szwajcarii może stanowić impuls do dyskusji nad zasadnością wprowadzenia zbliżonych instytucji do polskiego porządku prawnego. Podejście takie uzasadnione jest przede wszystkim koniecznością racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej w kontekście liczby i rodzaju spraw rozpoznawanych w sądach powszechnych.

Podkreślić należy, że kwestia właściwej etatyzacji sądów powszechnych jest istotnym elementem organizacji wymiaru sprawiedliwości. Jest to jeden z czynników wpływających na efektywność pracy w sądach powszechnych i zdolność sądów do rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Ze względu na stan finansów publicznych możliwość znaczącego zwiększenia liczby sędziów jest ograniczona. Dlatego adekwatna ocena zapotrzebowania kadr orzeczniczych w oparciu o narzędzia badawcze i statystyczne może ułatwić decyzje w przedmiocie tworzenia i znoszenia stanowisk sędziowskich w konkretnych sądach powszechnych.

Dla precyzyjnego ustalenia przedmiotu opracowania konieczne jest uprzednie, ściśle określenie zakresu jego analizy. Podejście takie podyktowane jest istotnymi odrębnościami systemów prawa ustrojowego państw wybranych do analizy porównawczej. Odmienności te są tak znaczące, że na poziomie badawczym tematu niniejszej pracy nie można mówić o porównywalności systemów prawnych tych państw<sup>1</sup>. Przyczyn tych różnorodności należy upatrywać przede wszystkim w innej

---

<sup>1</sup> Na temat nieporównywalności systemów prawnych i likwidacji pozoru nieporównywalności zob. S. Rozmaryn, *Z teorii badań i prac prawno-porównawczych*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 2, s. 398; zob. także K. Lubiński, *Przedmiot komparatystyki prawa procesowego*, [w:] *Proces cywilny. Nauka –*

organizacji sądownictwa powszechnego oraz odmiennym uregulowaniu pozycji prawnej sędziów i zakresu ich obowiązków. Występujące różnorodności nie eliminują celowości zbadania istniejących w tych państwach narzędzi badawczych i statystycznych. Wyniki badań ukazują cechy wspólne oraz istotne różnice.

W celu rzetelnego przedstawienia zagadnień ujętych w temacie opracowania przyjęto, że zakres jego analizy powinien obejmować kwestie dotyczące:

- narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążania i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie krajowym (z reguły w ramach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości);
- narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu.

Łącznie z narzędziami badawczymi i statystycznymi dotyczącymi ustalenia rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych omówiono w uproszczeniu i w niezbędnym zakresie narzędzia badawcze i statystyczne, które służą ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr pracowników wspomagających kadry orzecznicze. Jest to uzasadnione tym, że w wybranych do analizy porównawczej państwach narzędzia badawcze i statystyczne, które zostaną przedstawione, służą również do badania rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy obydwóch grup pracowników i są ze sobą ściśle powiązane.

Określony powyżej zakres zagadnień będących przedmiotem analizy umożliwi właściwe ujęcie tematu opracowania oraz uchwycenie narzędzi badawczych i statystycznych, które mogą potencjalnie zostać wykorzystane przy ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych w Polsce. Dlatego poza zakresem niniejszego opracowania pozostają zagadnienia obejmujące takie kwestie jak:

- narzędzia badawcze i statystyczne dotyczące etatyzacji sądów powszechnych z punktu widzenia jakości pracy kadr orzeczniczych;

- narzędzia badawcze i statystyczne, których zadaniem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądownictwa szczególnego (np. sądownictwa administracyjnego, sądownictwa wojskowego, sądownictwa kasacyjnego).

Pominięcie tych zagadnień uzasadnione jest następującymi przyczynami:

- po pierwsze, narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych, nie są tożsame z narzędziami badawczymi i statystycznymi, które służą etatyzacji sądów z punktu widzenia jakości pracy kadr orzeczniczych<sup>2</sup>;
- po drugie, narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności prac kadr orzeczniczych, w kontekście etatyzacji sądownictwa szczególnego są w zasadzie takie same jak w przypadku sądownictwa powszechnego, ale w ramach pominiętych grup sądownictwa nie znajdują one szerszego zastosowania i nie stanowiły rozwiniętego przedmiotu badań.

Analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu ma charakter prawno-porównawczy. Powyższe cele badawcze sprawiły, że zestawiono w niej narzędzia badawcze i statystyczne funkcjonujące w czterech europejskich systemach prawnych: niemieckim, austriackim, francuskim i szwajcarskim. Dobór wskazanych systemów prawnych nie był przypadkowy. Zarówno bowiem w systemach prawnych niemieckim, jak i austriackim rozwój narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności kadr orzeczniczych, jest bardzo zaawansowany. Odmiennie jest natomiast w systemach prawnych francuskim oraz szwajcarskim. W tych państwach narzędzia badawcze i statystyczne rozwijają się, dlatego celowa jest obserwacja kierunku regulacji prawnych, w jakim te państwa

---

<sup>2</sup> Na temat narzędzi badawczych i statystycznych mających za przedmiot badanie jakości pracy kadr orzeczniczych zob. M. Kleinknecht, *Diskussionspapier „Qualität in der Justiz”*, „Deutsche Richterzeitung” (dalej: DRiZ) 2002, nr 3, s. 77; W. Spindler, *Warum diskutieren wir über „Qualität in der Justiz”*, DRiZ 2002, nr 3, s. 78; M. Steindorner, *Qualitätsmanagement und Benchmarking*, DRiZ 2003, nr 8, s. 273; J. Meunier-Schwab, M. Hinrichs, *Benchmarking in der niedersächsischen Justiz – das Projekt AGiL*, DRiZ 2005, s. 50 i n.; M. Kalde, M. Volker, S. Schröder, *Erfolgreiches Qualitätsmanagement in der niedersächsischen Justiz*, DRiZ 2006, nr 10, s. 273–275. W kontekście badania jakości pracy kadry orzeczniczej należy zauważyć, że narzędzia badawcze i statystyczne wykorzystywane są obecnie wyłącznie w jednostkowych sądach w ramach projektu pilotażowego prowadzonego w kraju związkowym, jakim jest Dolna Saksonia, pt. *Qualitätsmanagement in der niedersächsischen Justiz – Pilotprojekt Amtsgerichte im Leistungsvergleich (AGiL)*; zob. także A. Henkes, *Wer will was von der Justiz? Über Glaube, Hoffnung, Realität im Gerichtswesen. Qualität in der Justiz: Anspruch und instrumentale Verwirklichung, eine unendliche Geschichte – Selbstverwaltung als schlüssiges Mittel? NRB. Niedersächsischer Richterbund, „Mitteilungsblatt”* 2014, nr 7, s. 1 i n.



podążają. Stopień szczegółowości omawianych zagadnień był uzależniony od zakresu normatywnego narzędzi badawczych i statystycznych w danym państwie. Natomiast odniesienie się do regulacji polskich ma charakter uboczny z tej przyczyny, że brak w nich analogicznych rozwiązań prawnych jak w porównywanych systemach prawnych. Dlatego ujawniają się one w ostatnim rozdziale opracowania i mają charakter uzupełniający w kontekście przeprowadzonych badań.

Opracowanie składa się z pięciu głównych rozdziałów. W pierwszym rozdziale omówiono podstawowe zasady struktury sądownictwa powszechnego i zasad jego etatyzacji. Jest to konieczne do uchwycenia zagadnień, w odniesieniu do których stosuje się narzędzia badawcze i statystyczne. Natomiast w rozdziałach drugim i trzecim przedstawiono zagadnienia wiążące się z narzędziami badawczymi i statystycznymi występującymi odpowiednio na poziomie krajowym oraz na poziomie sądu w oparciu o urzędnika statystyczne lub w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu. Kwestie te zostały omówione równolegle w odniesieniu do każdego z porównywanych państw. Z kolei w czwartym rozdziale, w celu całościowego przedstawienia poruszonych zagadnień, zaprezentowano krytyczne podejścia w wykładniach doktrynalnej oraz operatywnej do narzędzi badawczych i statystycznych. W rozdziale piątym zaś podjęto próbę porównania poczynionych ustaleń z obecnie obowiązującym stanem prawnym w Polsce. Z uwagi na to, że w Polsce narzędzia badawcze i statystyczne nie są tak rozwinięte jak w omawianych systemach prawnych, problematykę tę skrótowo przedstawiono na przykładzie narzędzi badawczych i statystycznych występujących w sądach. Opracowanie kończą wnioski, w których podjęto próbę krytycznej oceny obowiązujących regulacji w świetle analizy prawno-porównawczej.

# Rozdział I. Zarys struktury sądownictwa powszechnego i zasad jego etatyzacji

## 1. Niemcy

### 1.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego

Struktura sądownictwa powszechnego w Niemczech jest czterostopniowa, co wynika z art. 92 GG<sup>3</sup> i § 12 GVG<sup>4</sup>. Obejmuje ona sądy rejonowe (*Amtsgerichte*), sądy okręgowe (*Landgerichte*), sądy apelacyjne (*Oberlandgerichte*). W rozumieniu art. 92 GG są to tzw. sądy obligatoryjne kraju związkowego (*obligatorische Gerichte der Länder*). Oznacza to, że w każdym kraju związkowym musi istnieć przynajmniej jeden sąd takiego rodzaju. Kwestia istnienia większej liczby sądów w kraju związkowym jest zadaniem organizacyjnym tego państwa. Sądy powszechne rozstrzygają sprawy cywilne, rodzinne oraz karne (§ 13 GVG)<sup>5</sup>. Ostatnim w strukturze sądownictwa powszechnego jest Federalny Sąd Najwyższy (*Bundesgerichtshof*). Natomiast ze struktury tej wyłączone są sądownictwa: administracyjne, finansowe, socjalne oraz pracy<sup>6</sup>.

W strukturze sądownictwa powszechnego zatrudnieni są sędziowie zawodowi (*Berufsrichter*), czyli sędziowie powołani na podstawie ustawy i jej podlegający (tzw. *gesetzliche Richter* – § 101 ust. 1 GG, § 15 GVG). Koncepcja sędziego ustawowego jest częścią zasady państwa prawa<sup>7</sup>. Ma zasadnicze znaczenie dla praw obywatela do sądu.

W sądach rejonowych zatrudniani są sędziowie sądów rejonowych (§ 22 ust. 1 GVG), sędziowie na zlecenie (§ 22 ust. 5 GVG, *Richter kraft Auftrags*) oraz sędziowie

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1949 r. – Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland (GG, BGBl. I s. 2438).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 12 września 1950 r. – Gerichtsverfassungsgesetz (GVG, BGBl. I s. 1077).

<sup>5</sup> O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz. Kommentar*, Monachium 2015, s. 243.

<sup>6</sup> Zob. szerzej O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 229.

<sup>7</sup> Zob. szerzej O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 389.

na próbę (§ 22 ust. 5 GVG, *Richter auf Probe*). Sędziowie sądów rejonowych mogą jednocześnie pełnić służbę w innym sądzie rejonowym albo w sądzie okręgowym (§ 22 ust. 2 GVG).

W sądach okręgowych zatrudniani są prezes (*Präsident*), który pełni obowiązki sędziego oraz organu sądu, i przewodniczący izb (*Vorsitzender Richter*) (§ 59 ust. 1 GVG) oraz sędziowie sądów okręgowych, a ponadto sędziowie na próbę lub sędziowie na zlecenie (§ 59 ust. 3 GVG). Sędziowie sądów okręgowych mogą jednocześnie pełnić służbę w innym sądzie okręgowym albo w sądzie rejonowym.

W sądach apelacyjnych zatrudniani są prezes sądu, przewodniczący izb i sędziowie (§ 115 GVG), którymi mogą być wyłącznie sędziowie zawodowi mianowani na stanowisko sędziego dożywotnio<sup>8</sup>.

## **1.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego**

Zasady etatyzacji sądownictwa powszechnego są ściśle związane z rodzajem sądu powszechnego.

W sądach rejonowych zasadą jest, że w danym sądzie rejonowym musi być zatrudniony przynajmniej jeden sędzia sądu rejonowego. W przypadku wakatu na stanowisku sędziego sądu rejonowego przejściowo w danym sądzie rejonowym musi być zatrudniony przynajmniej jeden sędzia na próbę albo jeden sędzia na podstawie zlecenia. Liczba sędziów sądów rejonowych ustalana jest w ogólności corocznie w ustawie budżetowej, lecz przydział sędziów sądów rejonowych do poszczególnych sądów rejonowych jest decyzją władzy sądowniczej<sup>9</sup>. Przyjmuje się, że nie jest możliwe ustalenie liczby sędziów sądów rejonowych, których zatrudnienie jest niezbędne do właściwego funkcjonowania sądownictwa powszechnego w tym zakresie<sup>10</sup>. Jest to związane ze zmianami prawa, których konsekwencją jest zwiększenie bądź też zmniejszenie obowiązków nałożonych na sędziów sądów rejonowych. Ustalenie zapotrzebowania kadr orzeczniczych w sądach rejonowych

---

<sup>8</sup> O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 883.

<sup>9</sup> O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 579.

<sup>10</sup> O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 579.

oscyluje na poziomie takiej liczby sędziów w danym sądzie, aby sędziowie pracowali maksymalnie 40 godzin w tygodniu i 220 dni roboczych w roku<sup>11</sup>. Liczbę takich sędziów wskazują organy władzy sądowniczej. Jednakże nie jest ona wiążąca dla ustawodawcy. Dlatego w praktyce w ustawie budżetowej ustalana jest ona na innym poziomie.

W sądach okręgowych musi być zatrudniona taka liczba sędziów sądów okręgowych, aby mogli oni zasiadać w pełnych składach danych izb sądu okręgowego<sup>12</sup>. W sądzie tym tworzy się przynajmniej jedną izbę karną oraz jedną izbę cywilną (§ 60 GVG). Na podstawie rozporządzenia rządu kraju związkowego w sądzie okręgowym może zostać utworzona izba handlowa (§ 93 ust. 1 GVG). Liczba sędziów sądów okręgowych ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej na analogicznych zasadach jak liczba sędziów rejonowych.

W sądach apelacyjnych musi być zatrudniona jak najmniejsza liczba sędziów, tj. taka, która umożliwi rozstrzygnięcie liczby spraw wpływających do takich sądów<sup>13</sup>. Ustalenie zapotrzebowania kadr orzeczniczych następuje na podobnych zasadach jak wyżej omówione.

## **2. Austria**

### **2.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego**

Struktura sądownictwa w Austrii jest czterostopniowa. Najniżej w hierarchii znajdują się sądy rejonowe (*Bezirksgerichte*), których w 2014 r. było 116, powyżej usytuowanych jest 18 sądów krajowych, trzeci poziom zajmują cztery wyższe sądy krajowe, a najwyższy poziom sądownictwa stanowi Trybunał Najwyższy (*Oberster Gerichtshof*) w Wiedniu. Sądy krajowe i wyższe sądy krajowe określane są także odpowiednio trybunałami pierwszej i drugiej instancji (*Gerichtshöfe 1. und 2. Instanz*).

---

<sup>11</sup> O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 579.

<sup>12</sup> O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 754.

<sup>13</sup> O. Kissel, H. Meyer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 754.

Rozpoznanie spraw odbywa się jednak w trzech instancjach, i tak np. w sprawach cywilnych – stosownie do treści § 2–4 normy jurysdykcyjnej<sup>14</sup> – w pierwszej instancji władzę sądowniczą sprawują sądy rejonowe, sądy krajowe oraz sądy handlowe. Odwołania od wyroków i postanowień sądów rejonowych rozpoznają w drugiej instancji sądy krajowe, natomiast w okręgu, w którym działa samodzielny sąd handlowy, odwołania od wyroków i postanowień sądu rejonowego dla spraw handlowych rozpoznaje sąd handlowy. Trzecią instancją od wyroków i postanowień sądów rejonowych jest Trybunał Najwyższy. Przysługujące od wydanych w pierwszej instancji wyroków i postanowień sądów krajowych lub handlowych środki odwoławcze rozpoznaje w drugiej instancji wyższy sąd krajowy, a w trzeciej instancji Trybunał Najwyższy.

W ramach wewnętrznej struktury sądów w przypadku sądów rejonowych, stosownie do treści § 26 ust. 2 ustawy o organizacji sądów<sup>15</sup>, dla przydzielonych w tych sądach etatów (stanowisk planowych – *Planstellen*) z wyjątkiem etatów dla celów szczególnych (np. sędziów delegowanych do wykonywania obowiązków administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub delegowanych do Trybunału Najwyższego) tworzy się wydziały sądu (*Gerichtsabteilungen*), czyli referaty sędziowskie. Nie tworzy się też własnych wydziałów dla sędziów właściwych dla danego okręgu (*Sprengelrichter*) ani dla zastępców sędziów (*Vertretungsrichter*), którzy są wykorzystywani do zastępowania sędziów doznających przeszkody w wykonywaniu obowiązków lub przeciążonych pracą. W odniesieniu do sądów krajowych podobne uregulowanie jak w przepisie § 26 zawiera przepis § 32 ust. 2 GOG. Przepis ten dotyczy – co do zasady – sędziów orzekających jednoosobowo, a odrębności wynikają z istnienia senatów, tj. kolegialnych składów orzeczniczych. Kierowanie wydziałem senatu (referatem) nie wyklucza, aby sędzia ten był członkiem innego senatu. Oznacza to, że dany sędzia może kierować tylko jednym, swoim senatem, chyba że pełni obowiązki zastępcy innego sędziego. W zbliżony sposób

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1895 r. o wykonywaniu sądownictwa i właściwości sądów zwyczajnych w sprawach cywilnych (Norma jurysdykcyjna), Gesetz vom 1. August 1895, über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen (Jurisdiktionsnorm – JN), RGBl. 111/1895 ze zm.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 listopada 1896 r. zawierająca przepisy o obsadzaniu i o wewnętrznym urządzeniu sądów, tudzież o porządku czynności w sądach (ustawa o organizacji sądów) (Gesetz vom 27. November 1896, womit Vorschriften über die Besetzung, innere Einrichtung und Geschäftsordnung der Gerichte erlassen werden (Gerichtsorganisationsgesetz – GOG), RGBl. 217/1896 ze zm.

wewnętrzną organizację sądu w stosunku do wyższych sądów krajowych reguluje także § 46 GOG, który przewiduje możliwość tworzenia referatów dla senatów stosownie do liczby etatów (stanowisk planowych) przewodniczących senatów, pomniejszonej o etat dla kierującego wydziałem rewizji wewnętrznej wizytatora.

## **2.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego**

Zasady etatyzacji sądownictwa powszechnego wiążą się z tzw. gospodarowaniem etatami w służbie publicznej w Republice Austrii (*Personalbewirtschaftung*). Opiera się ono na tzw. planie personalnym (*Personalplan*), który ma zakotwiczenie w Konstytucji Federalnej. Plan personalny stanowi bowiem część – jako załącznik – corocznie uchwalanego budżetu w formie tzw. federalnej ustawy finansowej (*Bundesfinanzgesetz*) (zob. art. 51 ust. 5 Konstytucji Federalnej)<sup>16</sup>. Stosownie do brzmienia art. XIII tej ustawy regulacje o najwyższej liczbie zatrudnionych oraz o gospodarowaniu personalnym Federacji na rok 2015 są określone w planie personalnym na rok 2015 (załącznik IV). W załączniku tym ujęta jest przede wszystkim ogólna liczba etatów, która wskazuje najwyższą liczbę pracowników oraz określa ich przyporządkowanie do poszczególnych resortów i instytucji.

Stosownie do treści § 44 ust. 1 BHG<sup>17</sup> plan personalny do corocznej federalnej ustawy finansowej określa najwyższą dopuszczalną wielkość kadr pod względem ilościowym oraz jakościowym. Z kolei etat upoważnia do zatrudnienia do jednego ekwiwalentu pełnego zatrudnionego (*Vollbeschäftigtenäquivalent*). Zgodnie z brzmieniem § 44 ust. 4 BHG plan personalny powinien zawierać m.in. regulacje co do gospodarowania etatami, a także spis etatów na następny rok finansowy. Spis etatów sporządza się w zgodzie z projektem budżetu federalnego i według przewidzianego podziału na resorty. Plan personalny obejmuje także

---

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji Federalnej federalna ustawa finansowa zawiera jako załączniki propozycję budżetu (*Bundesvoranschlag*) oraz planu personalnego, a także dalsze dane istotne dla prowadzenia budżetu. Obecnie obowiązuje plan personalny – załącznik IV do federalnej ustawy z dnia 23 maja 2014 r. o zatwierdzeniu budżetu federalnego na rok 2015 (Federalna ustawa finansowa na rok 2015) z załącznikami, Bundesgesetz über die Bewilligung des Bundesvoranschlages für das Jahr 2015 (*Bundesfinanzgesetz 2015 – BFG 2015*) samt Anlagen, BGBl. I Nr 39/2014).

<sup>17</sup> Ustawa federalna z dnia 11 grudnia 2009 r. o prowadzeniu budżetu federalnego (Federalna ustawa budżetowa 2013), Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (*Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013*), BGBl. I Nr 139/2009 ze zm.

podsumowujące przeglądy personalne poszczególnych resortów oraz wspólny przegląd wszystkich resortów.

Odpowiedzialność za sprawy personalne federacji spoczywa na poszczególnych ministrach federalnych. Koordynacja zarządzania kadrami, a także przygotowanie ustaw i innych unormowań dotyczących spraw prawnośłużbowych pozostaje w gestii Federalnego Urzędu Kanclerskiego (*Bundeskanzleramt*).

Stosownie do uregulowań z zakresu gospodarowania etatami określonych w planie personalnym do federalnej ustawy finansowej na rok 2015 zarówno nabór nowych kadr, jak i przenoszenie dotychczasowych, są możliwe tylko w ramach dostępnych wolnych etatów. W dodatku musi być zapewnione przestrzeganie regulacji budżetowych w zakresie personalnych nakładów finansowych. Wielkość zatrudnienia określona zgodnie z planem personalnym nie może być przekroczona w żadnym dniu roku finansowego (por. § 4 planu personalnego). Obsada etatów ponad wskazania planu personalnego jest zasadniczo możliwa tylko na skutek zmiany federalnej ustawy finansowej. Wyjątek stanowią osoby w ponad 70% niepełnosprawne (por. § 5 planu personalnego). Etaty powinny być przypisane tam, gdzie faktycznie będą wykorzystywane i opłacane (por. § 6 planu personalnego). Nie powinno dochodzić do obsadzania etatów poniżej ich wartości. Za urzędników, którzy są nieobecni i nie pobierają uposażenia, jest możliwe zatrudnienie na czas nieobecności zastępcy na podstawie umowy (por. § 7 planu personalnego). Takie zastępstwo nie może przekroczyć wymiaru zatrudnienia zastępowanego. Zastępstwo na powyższej zasadzie nie dotyczy np. choroby czy zawieszenia zatrudnionego. Zmiana planu personalnego jest możliwa przez ustawodawcę, a w granicach planu także przez rząd (por. § 12 planu personalnego).

Obsadę wolnych etatów w sądownictwie austriackim szczegółowo reguluje przytaczana już wyżej federalna ustawa o służbie sędziów, prokuratorów i aplikantów sądowych.

Dla każdej nominacji sędziowskiej wymagane jest istnienie odpowiedniego etatu (*Planstelle*). Zgodnie z treścią § 30 planu personalnego dla każdego podlegającego obsadzeniu etatu należy ogłosić konkurs, przy czym dla takich samo rodzajowo etatów może być on ogłoszony wspólnie. Konkurs na etaty prezesa i wiceprezesów

Trybunału Najwyższego i prezesów wyższych sądów krajowych ogłaszane są przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości. Z jego upoważnienia konkurs na inne etaty Trybunału Najwyższego ogłasza Prezes tego Trybunału, a na wszystkie pozostałe etaty – prezes wyższego sądu krajowego, w którego obszarze właściwości znajduje się etat podlegający obsadzeniu. Ogłoszenie o konkursie publikuje się na przygotowanej przez Federalny Urząd Kanclerski stronie internetowej „Kariera w służbie publicznej” (*Karriere Öffentlicher Dienst*) oraz dodatkowo w „Dzienniku Urzędowym do Gazety Wiedeńskiej” (*Amtsblatt zur Wiener Zeitung*).

Wskazany wyżej plan personalny, który nazywany jest też planem stanowisk (*Stellenplan*), dzieli się według resortów i w obrębie danego resortu na obszary etatowe.

W resorcie wymiaru sprawiedliwości (*Justizressort*) utworzonych jest pięć obszarów etatowych: 1) kierownictwo centralne, 2) Trybunał Najwyższy i Prokuratura Generalna, 3) organy wymiaru sprawiedliwości w krajach związkowych, 4) zakłady karne oraz 5) pomoc przy karach w zawieszeniu. Przez pojęcie „organy wymiaru sprawiedliwości w krajach związkowych” należy rozumieć sądy i prokuratury w obszarach właściwości czterech wyższych sądów krajowych lub wyższych prokuratur krajowych<sup>18</sup>.

Podział etatów sędziowskich pomiędzy obszary właściwości czterech wyższych sądów krajowych następuje na podstawie zarządzeń Federalnego Ministra Sprawiedliwości, który na podstawie corocznego planu stanowisk dokonuje przydziału etatów sędziowskich, prokuratorskich i urzędniczych dla czterech obszarów właściwości Wyższych Sądów Krajowych oraz Wyższych Prokuratur. Z kolei podział etatów w ramach obszaru właściwości jednego z czterech wyższych sądów krajowych należy do organów służbowych pierwszej instancji, tj. prezesów sądów, którzy sporządzają odpowiednio w ramach swojej właściwości projekt tzw. podziału systematyzującego na poszczególne sądy i prokuratury oraz przedkładają

---

<sup>18</sup> H. Spehar, W. Fellner, U. Jesionek, *Kommentar zum Richterdienstgesetz und Gerichtsorganisationsgesetz*, Wien 1999, s. 62.



go Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości do zatwierdzenia. Tak zatwierdzony przegląd systematyzujący etatów sędziowskich podlega opublikowaniu<sup>19</sup>.

Stosownie do treści § 23 GOG przegląd podziału etatów sędziowskich pomiędzy poszczególne sądy, tj. wspomniany wyżej przegląd systematyzujący, należy opublikować raz do roku do dnia 30 czerwca w „Dzienniku urzędowym austriackiej administracji wymiaru sprawiedliwości”. W uzasadnieniu do projektu tego przepisu regulaminu wyjaśniono, że ze względu na to, iż podziały czynności sędziowskich w przyszłości będą przygotowywane w zgodzie z przydzielonymi do poszczególnych sądów etatami sędziowskimi, jest celowe, aby miało miejsce opublikowanie takiego przeglądu i aby następowało to w pierwszym półroczu danego roku kalendarzowego<sup>20</sup>.

Istotnym elementem gospodarowania personelem w austriackiej administracji, w tym także administracji wymiaru sprawiedliwości, jest tzw. controlling personalny (*Personalcontrolling*), który polega m.in. na możliwie dokładnej, aktualnej analizie rozwoju kadrowego w celu uzyskania wszelkich informacji istotnych z punktu widzenia kwestii personalnych oraz wspomagania działań zarządzających personelem. Uzyskana w ten sposób wiedza jest m.in. podstawą planowania zapotrzebowania personalnego<sup>21</sup>.

Wiadomości na temat istniejącego w austriackim wymiarze sprawiedliwości systemu controllingu personalnego może dostarczyć informacja przekazana w odpowiedzi Federalnego Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2004 r.<sup>22</sup> na interpelację poselską, w której przytoczono fragment aktu prawnego Federalnego Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2001 r., JMZ 3210/9-PR 1/2000, wydanego na podstawie obowiązującej wówczas ustawy o prowadzeniu budżetu, w którym m.in. wskazuje się organy właściwe w sprawach controllingu personalnego, reguluje się obowiązki sprawozdawcze w tej materii oraz – co najistotniejsze – wymienia się

---

<sup>19</sup> H. Spehar, W. Fellner, U. Jesionek, *Kommentar zum Richterdienstgesetz...*, s. 62.

<sup>20</sup> H. Spehar, W. Fellner, U. Jesionek, *Kommentar zum Richterdienstgesetz...*, s. 450.

<sup>21</sup> Verwaltung in Österreich, *Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt in Österreich*, Wien 2011, s. 13; por. <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen.html> (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>22</sup> Odpowiedź Federalnego Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2004 r. na zapytanie poselskie Johanna Maiera, znak BMJ-Pr7000/0033-Pr 1/2004, materiały parlamentarne 1941/AB XXII. GP.

poszczególne instrumenty controllingu personalnego.

Stosownie do pkt 5 tej regulacji zadania z zakresu controllingu personalnego w ramach organu centralnego, tj. Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, pozostawały we właściwości kilku komórek organizacyjnych: Wydziału do spraw Koordynacji Działań z zakresu Controllingu Personalnego, Wydziału do spraw Sporządzania Instrumentów Controllingu Personalnego oraz Merytorycznego Kształtowania Działań Controllingu Personalnego, a także poszczególnych wydziałów, którym powierzono zadania administracyjne i kadrowe w zakresie własnych kompetencji.

W organach podporządkowanych organowi centralnemu do wykonywania zadań z zakresu controllingu personalnego właściwi są: Prezes Trybunału Najwyższego, Prokuratura Generalna, prezesi wyższych sądów krajowych i wyższych prokuratur krajowych oraz kierownicy niektórych zakładów karnych, w obszarze swojej właściwości. Controlling personalny obejmuje odpowiednio wszystkie jednostki organizacyjne pozostające w obszarze właściwości odpowiedzialnego organu.

W ramach controllingu personalnego określono też obowiązki sprawozdawcze. Prezes Trybunału Najwyższego oraz prezesi wyższych sądów krajowych, a także kierownicy niektórych zakładów karnych sporządzają w formie elektronicznej lub przy użyciu odpowiednich formularzy sprawozdania składane do Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości za poszczególne kwartały roku o bieżącym i przewidywanym rozwoju zasobów personalnych. Sprawozdania te, oprócz danych liczbowych, powinny zawierać analizę odchyleń, objaśnienia co do przewidywanego rozwoju, jak również propozycje działań zarządczych w przypadku odchyleń od planowanych zasobów personalnych. Prezes Trybunału Najwyższego oraz prezesi wyższych sądów krajowych przekazują sprawozdania do wiadomości Prokuraturze Generalnej i właściwej wyższej prokuraturze do przygotowania ewentualnego stanowiska uzupełniającego dla Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

Właściwe komórki organizacyjne Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości przygotowują sprawozdania co do przewidywalnego rozwoju stanu personalnego, a także wskazują na planowane przyjęcia aplikantów sądowych oraz nowe nominacje prokuratorów.

W Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości badana jest zupełność oraz racjonalność składanych sprawozdań. Ministerstwo może zażądać uzupełniających materiałów i wyjaśnień oraz przygotowuje sprawozdania kwartalne do przedłożenia Federalnemu Ministrowi Finansów.

Szczególne sprawozdanie z zakresu controllingu przedstawia się wszystkim odpowiedzialnym organom niezwłocznie po jego sporządzeniu. Odpowiedzialne jednostki weryfikują w zakresie swojej kompetencji ich zgodność z własnymi danymi i przygotowują prognozę o realizacji celu, a w przypadku odchylenia danych albo gdy prognoza wykazuje odchylenia od wartości celowych, informują o tym Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z propozycjami działań zarządczych.

Zgodnie z pkt 7 wspomnianej regulacji w celu wspierania działań związanych z planowaniem, kierowaniem i kontrolą w zakresie wpływających na wydatki budżetowe zasobów personalnych lub innych kwestii podlegających kierowaniu komórka 6 Wydziału Prezydzialnego (jedna z jednostek organizacyjnych Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości) opracowuje opisane poniżej narzędzia z zakresu controllingu personalnego:

**Obliczenie zapotrzebowania kadrowego – corocznie.** Za pomocą tego narzędzia powinno się ustalać zapotrzebowanie kadrowe w odniesieniu do sędziów i referendarzy sądowych sądów rejonowych i trybunałów pierwszej instancji, tj. sądów krajowych z uwzględnieniem miejsca siedziby sądu i obszaru właściwości wyższego sądu krajowego na podstawie liczby spraw oraz ustalonych wartości czasowych, jak również danych infrastrukturalnych. Ponadto narzędzie to powinno umożliwić adekwatny do zapotrzebowania podział i usystematyzowanie etatów dla sędziów i referendarzy sądowych sądów rejonowych i krajowych.

**Porównanie stanu istniejącego z pożądanym (*Soll/Ist-Vergleich*) – trzy razy w roku.** W ramach takiego porównania dokonuje się na podstawie właściwego planu stanowisk oraz przydziału etatów zestawienia etatów usystematyzowanych z liczbą osób faktycznie zatrudnionych, aby stwierdzić uwidocznione przekroczenia lub niedoszacowania w systematyzacji etatów. Uwzględnia się przy tym możliwości zastępstwa zgodnie z ogólną częścią planu stanowisk oraz poddziały w obszarach etatowych i w obszarach właściwości wyższych sądów krajowych i wyższych

prokuratur krajowych, a ponadto wyszczególnia się przedstawienie poszczególnych grup zawodowych i grup wynagrodzenia.

**Analiza ekwiwalentów zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy – miesięcznie.** W ramach tej regularnie sporządzanej analizy przedstawia się według podziału na obszary etatowe i obszary właściwości wyższych sądów krajowych oraz wyższych prokuratur krajowych liczbowo stany personalne w poszczególnych grupach zawodowych (sędziów, aplikantów sądowych, prokuratorów, urzędników niebędących sędziami) w tym celu, aby oszacować stopień dotrzymania ogólnych wskazań w ramach gospodarowania personalnego państwa w odniesieniu do resortu wymiaru sprawiedliwości i jego podziałów.

**Szczególne sprawozdanie – kwartalnie.** To szczególne sprawozdanie przedstawia rozwój wpływających na wydatki budżetowe zasobów personalnych za miesiąc sprawozdawczy w porównaniu do analogicznego miesiąca roku poprzedniego i za miesiące bieżącego roku w sposób skumulowany w zestawieniu z analogicznym okresem roku poprzedzającego, każdorazowo odrębnie dla podziałów i w odniesieniu do ustanowionych celów. Przedstawia się to w liczbach względnych i bezwzględnych. Wpływające na wydatki budżetowe zasoby ludzkie to przeliczona na zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy liczba stosunków zatrudnienia, za które wypłaca się wynagrodzenie. Sprawozdanie sporządza się według podziału na poszczególne obszary etatowe [kierownictwo centralne, Trybunał Najwyższy, Prokuratura Generalna, organy wymiaru sprawiedliwości w krajach związkowych (každorazowo rozdzielone według obszarów właściwości wyższych sądów krajowych i wyższych prokuratur krajowych), zakłady karne], a także w sposób skumulowany dla całego resortu. W obrębie poszczególnych obszarów etatowych wyróżnia się sędziów, prokuratorów, urzędników, pracowników kontraktowych, służby policyjne, a w obrębie tych grup pracowników jeszcze grupy zaszeregowania płacowego.

### **3. Francja**

#### **3.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego**

Struktura sądownictwa we Francji jest – co do zasady – dwuinstancyjna, przy czym nie występują tam sądy będące odpowiednikiem sądów okręgowych w Polsce.

W pierwszej instancji sprawy są rozpoznawane przez sądy instancji (*tribunaux d'instance*, TI) oraz sądy „wielkiej instancji” (*tribunaux de grande instance*, TGI). Właściwość TI można porównać do funkcjonujących w Polsce do dnia 1 stycznia 2010 r. wydziałów grodzkich, cywilnych i karnych. Pamiętać należy, że w przypadku spraw karnych mówi się, w odniesieniu do TI, o *tribunaux de police* (głównie rozpoznaje sprawy o wykroczenia), natomiast w odniesieniu do TGI – o *tribunaux correctionnels* (występki). W ramach TI działają również nadal *juges de proximité*, są one zatem także sądami „bliskimi obywatelowi” (*jurisdiction de proximité*). Sprawy o zbrodnie rozpoznawane są w strukturach TGI, jednak sędziowie zawodowi składu orzekającego (w liczbie trzech) są sędziami sądów apelacyjnych (zawsze – przewodniczący, dwóch pozostałych może być sędzią TGI lub CA), sąd ten, *cour d'assises*, określany jako sąd przysięgłych z uwagi na udział przysięgłych w składzie (dziewięciu w pierwszej instancji, 12 w apelacji), nie jest sądem stałym, ale zbiera się na ogół co trzy miesiące na okres około dwóch tygodni. Podstawową strukturą sądową są TGI, w których rozpoznawana jest większość spraw.

Sądem drugiej instancji jest sąd apelacyjny (*cour d'appel*, CA). Sędziowie w TGI mogą zajmować się ogólnie wszystkimi rodzajami spraw rozpoznawanych w tych sądach, tzn. orzekać zarówno (czasem równocześnie) w sprawach cywilnych, jak i karnych, albo wykonywać funkcje wyspecjalizowane, jak np. sędzia ds. rodzinnych (*juge aux affaires familiales*), sędzia ds. nieletnich (*juge des enfants*), sędzia śledczy (*juge d'instruction*), sędzia penitencjarny (*juge de l'application des peines*, JAP) lub sędzia sądu instancji (TI)<sup>23</sup>. Natomiast na terytoriach zamorskich Francji funkcjonują sądy pierwszej instancji (*tribunaux de première instance*, TPI) obejmujące swoją właściwością zarówno sprawy rozpoznawane we Francji metropolitalnej przez TI i TGI, jak i przez sądy gospodarcze<sup>24</sup>.

We francuskim systemie wymiaru sprawiedliwości występują zarówno sędziowie zawodowi (*magistrats professionnels, magistrats de carrière, magistrats appartenant*

---

<sup>23</sup> L. Cadiet, J.-P. Jean, H. Pauliat, A. Binet-Grosclaude, C. Foulquier-Expert, *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger* (MAJICE), 2012, s. 39, dostępny na: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917> (dostęp dnia 20 maja 2016 r.), dalej: MAJICE.

<sup>24</sup> Przedstawiony system organizacji sądownictwa we Francji jest obecnie jednym z przedmiotów szeroko zakrojonej reformy wymiaru sprawiedliwości, tzw. sprawiedliwości XXI w. (*justice de XXI<sup>e</sup> s. J21*). Szczegóły na stronie internetowej francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr).

*au corps judiciaire*), jak i niezawodowi (*magistrats non professionnels, juges non professionnels*). Do tych ostatnich, których nie określa się jednolitą nazwą, zalicza się m.in. sędziów sądów pracy – *conseillers prud’hommes*, sędziów sądów gospodarczych – *juges consulaires*, ale również sędziów, których rola odpowiada w przybliżeniu ławnikom w polskim systemie sądownictwa: w sądach dla nieletnich – *assesseurs des tribunaux pour enfants*, w sądach ds. dzierżawy rolnej – *assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux*, w sądach ds. ubezpieczeń społecznych – *assesseurs des tribunaux de la sécurité sociale* czy członków ławy przysięgłych – *jurés des cours d’assises*. Co do zasady, sędziowie zawodowi są sędziami w takim rozumieniu, jak w Polsce używa się tego określenia, natomiast drudzy, niezawodowi – funkcjonalnie zrównani w świetle prawa z sędziami zawodowymi – stanowią w większości przypadków kategorię nieznaną w polskim systemie prawnym. Są to osoby, które zwykle swoją funkcję wykonują bez wynagrodzenia, jako rodzaj pracy społecznej, jakkolwiek także w tym zakresie występują istotne różnice<sup>25</sup>. Jako przykład można wskazać sąd handlowy (sąd gospodarczy), który – co do zasady – tworzą praktycy – przedsiębiorcy<sup>26</sup>, a sąd ten jest jednostką całkowicie odrębną od sądu „zawodowego”, przy czym w niektórych departamentach Francji sądy gospodarcze działają jako odrębna izba w strukturze sądów „zawodowych”, w tzw. sądach wielkiej instancji (*tribunaux de grande instance*, TGI), w składach porównywalnych ze znanymi polskiemu systemowi składach ławniczych (sędzia zawodowy jako przewodniczący i sędziowie niezawodowi)<sup>27</sup>. Całkowicie wymyka się porównaniom z polskim systemem organizacji sądownictwa instytucja tzw. *juges de proximité* (co można w przybliżeniu przetłumaczyć jako „sędzia bliski [obywatelowi]”, w niektórych państwach podobne funkcje pełni sędzia pokoju). Do tej kategorii

---

<sup>25</sup> Niektóre grupy sędziów niezawodowych otrzymują za sprawowanie funkcji ryczałt bądź diety.

<sup>26</sup> Sędziowie sądów gospodarczych są przedsiębiorcami, którzy często pełnią w przedsiębiorstwach funkcje kierownicze.

<sup>27</sup> Przykładowo, w departamentach zamorskich oraz w departamentach Haut Rhin i Bas Rhin w Alzacji oraz w departamencie Moselle w Lotaryngii, gdzie utworzone zostały specjalne izby (odpowiedniki wydziałów), w których sprawy gospodarcze rozpoznawane są przez skład trzyosobowy, złożony z sędziego zawodowego jako przewodniczącego i dwóch przedsiębiorców, wybieranych na cztery lata. Pojawiają się obecnie projekty, aby ten system rozszerzyć na całe terytorium Francji, co spotyka się ze zrozumiałym niezadowoleniem dotychczasowych sędziów sądów handlowych. Podstawowy argument, który podnoszą, jest natury finansowej: jako sędziowie niezawodowi nie są oni opłacani za działalność orzeczniczą, natomiast sędzia zawodowy – już tak. Tymczasem to on – jako przewodniczący – ma decydujący głos przy rozpoznawaniu spraw. We Francji są trzy TGI właściwe w sprawach gospodarczych, siedem TPI właściwych w sprawach gospodarczych (terytoria zamorskie) oraz osiem TGI, w których znajdują się specjalne wydziały gospodarcze o mieszanym składzie.

sędziów, traktowanej również jako „obywatelska służba na rzecz wymiaru sprawiedliwości”<sup>28</sup>, rekrutowane są osoby o bardzo różnym statusie zawodowym i społecznym, z bardzo mocno zróżnicowanym doświadczeniem zawodowym – od osób aktywnych zawodowo po emerytów, od prawników czynnie wykonujących zawód, jak byli sędziowie czy adwokaci, po nauczycieli i wykładowców prawa czy osoby pełniące funkcje kierownicze w podmiotach prywatnych i publicznych<sup>29</sup>.

W ramach francuskiego wymiaru sprawiedliwości działają także *maisons de (la) justice et du droit* (MJD), które istnieją od 1998 r. jako element polityki państwa w zakresie pomocy w dostępie do sądu. W sieci MJD, które istnieją w dzielnicach dużych miast, stałe dyżury pełnią prawnicy, udzielając nieodpłatnie porad prawnych, pomagając w dokonywaniu prostych czynności procesowych. Tam również rozpatrywane są drobne sprawy z życia codziennego (*litiges du quotidien*), głównie z zakresu praw konsumentów, sporów sąsiedzkich oraz wynikających z najmu. Tam też znajdują się ośrodki alternatywnych metod rozwiązywania sporów. W działalności MJD biorą udział również sędziowie zawodowi, m.in. w formie dyżurów pełnionych przez sędziego ds. małoletnich (nieletnich) (*juge d'enfants*, polski odpowiednik sędziego rodzinnego)<sup>30</sup>. W MJD wykonują czynności również sekretarze sądowi (*greffiers*), przy czym ich rola i zadania w ramach wymiaru sprawiedliwości są w znacznym stopniu odmienne od pełnionych przez sekretarza sądowego w Polsce; przede wszystkim wykonują oni część zadań, które w Polsce należą do wyłącznej kompetencji sędziego lub referendarza, a ich status zawodowy jest bardziej autonomiczny<sup>31</sup>.

Wszystko to sprawia, że wiele konfliktów i spraw, które – w przypadku braku podobnej instytucji – zostałyby skierowane do sądu, jest rozstrzyganych bez udziału

---

<sup>28</sup> Por. materiały informacyjne francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2003 r., *Le juge de proximité: „Un citoyen au service de la justice”*, opracowane po wdrożeniu reformy, która wprowadziła do francuskiego systemu sądownictwa *juridictions de proximité* (por. [http://www.presse.justice.gouv.fr/art\\_pix/conf020403.pdf](http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/conf020403.pdf), dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>29</sup> Por. opracowanie Maison des Sciences de l'Homme Ange Guépin i Centre Nantais de Sociologie [C.E.N.S.] pod kierunkiem A. Pelicanda, *Les juges de proximité: une étude du recrutement. Mars 2009*, s. 121 (por. <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/07/06-19-RF.pdf>, dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat A. Machowska, [w:] *Prawo francuskie*, t. 2, A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), Kraków 2005, s. 85.

<sup>31</sup> O roli greffiers we Francji por. A. Machowska, [w:] *Prawo francuskie*, s. 124 i n.

sędziów zawodowych. Dla dokonania prawidłowej oceny danych statystycznych, dotyczących francuskiego wymiaru sprawiedliwości, należy mieć na uwadze, że we Francji – oprócz sędziów zawodowych – ogromną liczbę spraw, które rozstrzygane są w Polsce przez 9874 sędziów<sup>32</sup>, załatwiają sędziowie niezawodowi. Przykładowo, w 2014 r. we Francji działało 3200 sędziów sądów gospodarczych<sup>33</sup>. W 2012 r. we Francji na 100 000 mieszkańców przypadało 11 sędziów zawodowych i aż 38 sędziów niezawodowych<sup>34</sup>. Według analizy przeprowadzonej przez CEPEJ na dzień 31 grudnia 2012 r. we Francji orzekało 7032 sędziów zawodowych (w tym 376 sędziów Sądu Najwyższego), natomiast 24 932 sędziów niezawodowych<sup>35</sup>, czyli niemal czterokrotnie więcej niż zawodowych.

### **3.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego**

Zasady etatyzacji sądownictwa powszechnego wiążą się z określeniem corocznie przez Ministra Sprawiedliwości liczby stanowisk sędziowskich, w tym wolnych stanowisk (*localisation des emplois de magistrats*), w zależności od przewidywanych potrzeb i danych budżetowych<sup>36</sup>. Pozwala na to optymalny podział środków budżetowych, przy uwzględnieniu potrzeb i charakterystyki działalności danego sądu, po konsultacji z kierownictwem sądów apelacyjnych, tak aby w uwzględnianym roku zapewnione było należyte funkcjonowanie sądów. Umożliwia to dokonywana przez ministerstwo ocena działalności sądów. Zasadą jest, że podział stanowisk nie może przekraczać ustalonego w ministerstwie limitu etatów *magistrats* (a więc zarówno sędziów, jak i prokuratorów). W tzw. rocznym okólniku lokalizacji stanowisk (*circulaire annuelle de localisation des emplois, C.L.E.*) uwzględniane są stanowiska w sądach

---

<sup>32</sup> GUS, Rocznik statystyczny RP 2014, Dział IV „Wymiar sprawiedliwości”.

<sup>33</sup> Dane według

[http://www.tribunauxdecommerce.org/images/stories/pdf/chiffres\\_cles/statistiques2014.pdf](http://www.tribunauxdecommerce.org/images/stories/pdf/chiffres_cles/statistiques2014.pdf) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>34</sup> L. Brunin, *Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité*, „Infostat Justice” 2014, nr 131, por. [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/stat\\_Infostat\\_131compress.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_Infostat_131compress.pdf) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>35</sup> CEPEJ, *Report on „European judicial systems – Edition 2012 (2012 data): efficiency and quality of justice”*, s. 154, por. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>36</sup> Por. [https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf\\_2007/10-05-2007/10-05-2007\\_mckee\\_fr.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/10-05-2007/10-05-2007_mckee_fr.pdf) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).



niższego szczebla (*tribunaux*) oraz w sądach apelacyjnych (*cours d'appel*). Nie obejmuje on stanowisk w *Cour de cassation* (CC) ani stanowisk w administracji centralnej<sup>37</sup>.

Między innymi w celu określenia potrzeb sądów w kontekście ustalenia optymalnej obsady orzeczniczej, równoległe z toczącymi się pracami nad opracowaniem systemu mierników pracy kadr orzeczniczych w Ministerstwie Sprawiedliwości powstał projekt repertorium stanowisk i kompetencji w sądownictwie, który stanowi pierwszy krok w usystematyzowaniu poszczególnych zadań i przydziału funkcji. W tym właśnie celu powstał również m.in. scentralizowany system informacji PHAROS gromadzący dane o działalności i zasobach sądów<sup>38</sup>.

Ocena wydajności wymiaru sprawiedliwości, dokonywana w ramach polityki LOLF, w ramach której dokonuje się m.in. oceny czasu trwania postępowania oraz liczby spraw załatwianych przez sędziego, umożliwia obliczenie danych dla poszczególnych sądów, a na ich podstawie – średniej dla całego kraju. Na podstawie tych danych oceniana jest sytuacja sądów w kontekście potrzeby dokadrowania etatami sędziowskimi. Dokonuje się w tym celu porównania średniej krajowej z wynikami poszczególnych sądów. Sądy, których wyniki sytuują się poniżej średniej krajowej, mogą zostać dokadrowane. W praktyce, dla utworzenia nowych etatów sędziowskich konieczne jest porozumienie się Ministra Sprawiedliwości z ministrem właściwym dla spraw gospodarki i finansów<sup>39</sup>.

Ze względu na częste zmiany prawa we Francji, utworzenie nowych etatów sędziowskich następuje, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, również w związku z wejściem w życie nowych przepisów, których skutkiem jest zwiększenie kognicji sądów. Jednak zdarza się, że przewidziane w ustawach budżetowych etaty sędziowskie w praktyce pozostają nieobsadzone, jak np. w 2015 r., gdy w wyniku ustaleń przewidywano utworzenie nowych 64 etatów, jednak część z tych etatów nie

---

<sup>37</sup> Informacja Direction des services judiciaires z dnia 21 sierpnia 2015 r.

<sup>38</sup> Według informacji otrzymanej od Direction des services judiciaires z dnia 21 sierpnia 2015 r.

<sup>39</sup> Na podstawie informacji uzyskanych od V. Léger, członka Commission d'avancement i sekretarza krajowego Union Syndicale des magistrats (USM), największego francuskiego związku zawodowego sędziów i prokuratorów.

mogła zostać obsadzona ze względu na to, że osoby, które potencjalnie miały otrzymać stanowiska, jeszcze odbywały szkolenie w ENM, trwające 31 miesięcy<sup>40</sup>.

Zarządzanie kadrami orzecznymi i prokuratorskimi (*magistrature*) dzieli się na dwa etapy: ustalenie budżetowego limitu etatów (*plafond d'autorisation d'emplois*, P.A.E.) oraz lokalizacja etatów (*localisation d'emplois*). Limit etatów określany jest w jednostkach ETPT (*équivalent temps plein travaillé*), czyli równoważnika pełnoetatowego, określanego dla prognozowanej średniej wydajności rocznej. Lokalizacja rozumiana jest jako optymalne rozmieszczenie kadr – w granicach ustalonego limitu etatów, przy uwzględnieniu poszczególnych kategorii działalności, jakie Ministerstwo Sprawiedliwości uważa za najbardziej korzystne dla należytego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Ustalenie limitu etatów następuje w trzecim kwartale roku poprzedzającego, przy współpracy z jednostką odpowiadającą za zasoby kadrowe w sądownictwie i prokuraturze (*magistrature*) w Ministerstwie Sprawiedliwości. Planowanie limitów nie jest skorelowane z terminem wskazania przez sędziów, jakie stanowisko chcieliby zająć (takie wskazania mają miejsce raz w roku), ani z terminem dokonywania wyboru pierwszego miejsca sędziowskiego przez aplikantów (luty). Ze względu na to, że w tym czasie nieznane są jeszcze dokładne dane dotyczące odejścia z zawodu i ruchów kadrowych, przewidywania te mogą ulegać modyfikacjom.

Lokalizacja etatów (*localisation d'emplois*) stanowi ramy operacyjne w zakresie zarządzania kadrami na dany rok, które muszą się mieścić w ustalonym limicie etatów<sup>41</sup>.

We Francji krytykowany jest przyjęty sposób obliczania etatów, utożsamianych z etatami, które są objęte faktycznie i czynnie<sup>42</sup>, ponieważ wiele z etatów jest

---

<sup>40</sup> Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2015 r., skierowane do kierownictwa sądów i ENM, nr SJ-15-145-RHMI-RHG2/7.05.2015,

por. <http://syndicatgreffiersenchef.e-monsite.com/medias/files/circulaire-localisation-2015.pdf> (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>41</sup> Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 lutego 2012 r. w sprawie lokalizacji etatów, SJ-12-54-SDRHM-SDRHG/17.02.2012; por. [http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/DSJ\\_localisation\\_emplois\\_2012.pdf](http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/DSJ_localisation_emplois_2012.pdf) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>42</sup> Podstawą obliczeń francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości są etaty budżetowe, nie uwzględniają one zatem długotrwałych nieobecności sędziów (np. urlopy macierzyńskie) lub etatów zwolnionych.

nieobsadzonych; taki sposób prezentowania lokalizacji etatów ogranicza tworzenie nowych. Przykładowo, *Union syndicale des magistrats* (USM) wskazuje, że w 2014 r. na 7854 etaty (nie wliczając *Cour de cassation*) było aż 600 wakatów. USM podniosło także, że w 2009 r. w sądach było 8208 sędziów (w tym CC), podczas gdy w 2013 r. było ich już tylko 7916<sup>43</sup>.

## 4. Szwajcaria

### 4.1. Zarys struktury sądownictwa powszechnego

Struktura sądownictwa w Szwajcarii jest konsekwencją systemu federalnego tego państwa (art. 1 oraz art. 3 Konstytucji Federalnej z 1999 r.<sup>44</sup>). Tym samym w Szwajcarii działają sądy federalne i sądy kantonalne.

Najważniejszymi sądami federalnymi pierwszej instancji są Federalny Sąd Karny, Federalny Sąd Administracyjny i Federalny Sąd Patentowy<sup>45</sup>. Od ich rozstrzygnięć przysługuje skarga do Trybunału Federalnego, najwyższego sądu federalnego.

Ustrój sądów kantonalnych jest uregulowany przepisami prawa poszczególnych kantonów. Z wymogów stawianych przez prawo federalne wynika, że kantony są zobowiązane do stworzenia przynajmniej dwustopniowego sądownictwa w sprawach cywilnych i karnych<sup>46</sup>. Ponadto w kantonach działają sądy administracyjne, które rozpoznają środki zaskarżenia od rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Od rozstrzygnięć sądu kantonального drugiej instancji przysługuje – co do zasady – skarga do Trybunału Federalnego.

---

<sup>43</sup> USM, *Lettre d'information*, maj 2014, por. <http://www.union-syndicale-magistrats.org/> (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>44</sup> Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., *Amtliche Sammlung* 1999, s. 2556, ze zm.

<sup>45</sup> Sądy szczególne, w tym sądy wojskowe i sądy właściwe ds. wyłączeń lub postępowań dyscyplinarnych, pominięto.

<sup>46</sup> R. Hauser/E. Schweri/V. Lieber, *GOG. Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess*, Zurych 2012, Einleitung nb. 13.

Istotne znaczenie dla określenia struktury sądownictwa w Szwajcarii ma aktualne rozumienie zadań sędziego<sup>47</sup>.

W ostatnich latach w Szwajcarii często dyskutowana była zmiana wyobrażeń o pozycji i zadaniach sędziego<sup>48</sup>. Za anachroniczny uznaje się obraz sędziego, który spędza czas, studiując akta sprawy i pisząc referat, który następnie przekazuje kolegom lub wygłasza podczas rozprawy, i który stanowi podstawę kolegiального rozstrzygnięcia. Następnie, na podstawie referatu i obrad składu sędziowskiego, uzasadnienie orzeczenia byłoby sporządzane przez sekretarza sądowego.

Obecnie lektura akt i sporządzenie referatu jest w coraz większym stopniu przekazywane sekretarzom sądowym. Do zadań sędziego należy natomiast „przeniknięcie” sprawy i podjęcie (najczęściej kilku) najważniejszych decyzji w kwestiach faktycznych i prawnych. Także następująca po wydaniu rozstrzygnięcia redakcja orzeczenia wraz z uzasadnieniem na podstawie tych decyzji sędziego należy do zadań sekretarzy sądowych. Powyższa praktyka wynikała początkowo z faktu, że większość urzędów sędziowskich sprawowali laicy, dla których sformułowanie uzasadnienia orzeczenia byłoby stosunkowo trudne.

Ponadto nowszą praktyką w Trybunale Federalnym będącą przedmiotem krytyki w piśmiennictwie jest wydawanie rozstrzygnięć w ramach tzw. procedury cyrkulacji. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy federalnej o Trybunale Federalnym (*Bundesgesetz über das Bundesgericht*, dalej: BGG) Trybunał Federalny obraduje nad rozstrzygnięciem tylko wtedy, gdy pomiędzy członkami składu orzekającego zachodzi różnica zdań (z wyłączeniem postępowań uproszczonych – art. 109 ust. 1 zd. 2 BGG), na zarządzenie przewodniczącego wydziału lub na żądanie jednego z sędziów. W pozostałych przypadkach rozstrzygnięcia są wydawane w drodze cyrkulacji akt

---

<sup>47</sup> Do końca tego podrozdziału za H.-P. Walter, *Interne richterliche Unabhängigkeit*, [w:] S. Gass u.a. (red.), *Jusitz ins Blickfeld – Justice en lumière, Ausgewählte Beiträge aus der Schweizer Richterzeitung 2005–2008 – Contributions choisies de la Revue suisse des juges 2005–2008*, Berno 2009, s. \*, nb. 4 oraz H.-J. Mosimann, *Richterliche Unabhängigkeit Leistungsbeurteilung: Schweiz*, referat wygłoszony dnia 23 maja 2013 r. podczas konferencji Szwajcarskiego Związku Sędziów, [http://www.svr-asm.ch/jcm/images/pdf/unterlagen\\_hj\\_mosimann.pdf](http://www.svr-asm.ch/jcm/images/pdf/unterlagen_hj_mosimann.pdf), pkt 2 (dostęp dnia 10 września 2016 r.).

<sup>48</sup> Do końca akapitu za R. Klopfer, *Management in der Jusitz – Richterbild im Wandel*, w: S. Gass u.a. (red.), *Jusitz ins Blickfeld – Justice en lumière, Ausgewählte Beiträge aus der Schweizer Richterzeitung 2005–2008 – Contributions choisies de la Revue suisse des juges 2005–2008*, Berno 2009, s. 109, nb. 16, 18 i n.; M. Felber, *Vom alten zum neuen Richterbild*, *Schweizerische Juristen-Zeitung* 2007, s. 435 i n. oraz H.-J. Mosimann, *Richterliche Unabhängigkeit...*, pkt 2.

(art. 58 ust. 2 BGG). Przy wprowadzaniu tej regulacji ustawodawca zakładał, że ze względu na odmienne stanowiska sędziów procedura cyrkulacji będzie stanowić wyjątek od reguły w postaci obrad składu sędziowskiego<sup>49</sup>. Jednakże obecnie prawie wszystkie rozstrzygnięcia są wydawane w drodze cyrkulacji akt<sup>50</sup>. W ramach tej procedury projekt orzeczenia sporządzony przez sędziego sprawozdawcę (najczęściej przy współdziałaniu sekretarzy sądowych) jest przekazywany wraz z aktami sprawy pozostałym członkom składu rozpoznającego, którzy go akceptują (stawiając haczyk w odpowiednim miejscu) lub odrzucają (formułując własną propozycję rozstrzygnięcia)<sup>51</sup>.

#### **4.2. Zarys zasad etatyzacji sądownictwa powszechnego**

Zasady etatyzacji sądownictwa powszechnego są ściśle związane z kwestią wybieralności sędziów.

Szwajcarscy sędziowie wszystkich instancji są wybierani przez właściwy organ wyborczy na określoną kadencję, a nie mianowani bez możliwości ich odwołania. Organem wyborczym może być ludność gminy, kantonu, rada gminy lub kantonu, sąd wyższej instancji albo parlament. Organem wyborczym sędziów federalnych jest Zgromadzenie Federalne, tj. obradujące razem obie izby szwajcarskiego parlamentu (Rada Narodu i Rada Kantonów). Liczba sędziów Trybunału Federalnego jest uregulowana w BGG. Zgodnie z art. 1 ust. 3 BGG w skład Trybunału Federalnego wchodzi od 35 do 45 sędziów, dla których stanowisko sędziego Trybunału Federalnego stanowi główną działalność zawodową. Ponadto w skład Trybunału Federalnego wchodzi sędziowie, dla których stanowisko sędziego Trybunału Federalnego stanowi dodatkową działalność zawodową, jednakże ich liczba nie może być wyższa niż 2/3 sędziów zawodowych (art. 1 ust. 4 BGG). Dokładna liczba sędziów Trybunału Federalnego jest określana w rozporządzeniu Zgromadzenia Narodowego. Zgodnie z rozporządzeniem o stanowiskach sędziowskich w Trybunale

---

<sup>49</sup> M. Felber, *Seltsame Eintracht*, „Neue Zürcher Zeitung” z dnia 29 grudnia 2013 r.

<sup>50</sup> W 2002 r. było to 97% rozstrzygnięć, patrz R. Schweizer, *Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz*, „Parlament, Parlement, Parlamento” 2002, nr 3, s. 4, 5.

<sup>51</sup> Patrz D. Strelbel, *Brutstätte für Intrigen*, „Die Weltwoche” 2003, nr 9.

Federalnym z dnia 30 września 2011 r.<sup>52</sup> w skład Trybunału wchodzi 38 sędziów zawodowych i 19 sędziów, dla których stanowisko sędziego Trybunału Federalnego stanowi dodatkową działalność zawodową. Powyższe rozporządzenie zastąpiło rozporządzenie z 2006 r., które obowiązywało do dnia 31 grudnia 2011 r. Liczba sędziów pozostała bez zmian. Przy ustalaniu liczby sędziów Trybunału Federalnego parlament bierze pod uwagę liczbę spraw wpływających do Trybunału Federalnego, a tym samym obciążenie jego sędziów.

Ponowny wybór na stanowisko sędziego jest zależny od poparcia ze strony organu wyborczego. Sędziowie są z reguły wybierani ponownie, lecz istnieją wyjątki od tej zasady<sup>53</sup>. Nie jest wymagane posiadanie przez nich wykształcenia prawniczego. Większe znaczenie ma przynależność do partii politycznych, albowiem w Szwajcarii obowiązuje nieformalna zasada proporcji: liczba sędziów proponowanych przez poszczególne partie polityczne odpowiada ich sile w parlamencie.

Można dodać, że sędziowie sądów kantonu Zurych są również wybierani, co wynika z art. 75 Konstytucji kantonu Zurych. Sędziowie sądów, których właściwość obejmuje obszar całego kantonu, są wybierani przez Radę Kantonu, tj. legislatywę kantonu (art. 75 ust. 1 Konstytucji kantonu Zurych), natomiast sędziowie pozostałych sądów są wybierani przez obywateli (art. 75 ust. 2 Konstytucji kantonu Zurych). W odniesieniu do procedury wyboru i biernego prawa wyborczego § 5 ustawy o ustroju sądów i administracji w postępowaniu cywilnym i karnym kantonu Zurych (*Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess des Kantons Zürich*, dalej: GOG Zurych) odsyła do ustawy o prawach politycznych. Liczba sędziów sądów okręgowych (sądów niższego szczebla) jest określana przez Radę Kantonu na wniosek Wyższego Sądu Kantonu Zurych odrębnie dla poszczególnych sądów okręgowych (§ 8 ust. 2 GOG Zurych). Zatwierdzona liczba nie dotyczy liczby osób, które sprawują urząd sędziego, lecz liczby pełnych etatów sędziowskich. Liczba etatów sędziowskich w Wyższym Sądzie Kantonu Zurych jest określana przez Radę Kantonu po wysłuchaniu przedstawicieli tego sądu (§ 34 ust. 2 GOG Zurych).

---

<sup>52</sup> Amtliche Sammlung 2011, s. 4493.

<sup>53</sup> Patrz R. Kiener, *Richterliche Unabhängigkeit: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte*, Berno 2001, s. 285 i n.; H.-P. Walter, *Interne richterliche Unabhängigkeit...*, nb. 30.

## **Rozdział II. Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążania i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie krajowym**

### **1. Niemcy**

#### **1.1. Zakres analizy narzędzi badawczych i statystycznych**

Zastosowanie narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie federalnym, ma długą tradycję historyczną<sup>54</sup> i obejmuje trzy zasadnicze kwestie.

Po pierwsze, narzędzia badawcze i statystyczne stosowane są na poziomie federalnym w oparciu o porozumienia pomiędzy Ministrami Sprawiedliwości Krajów Związkowych a Federalnym Ministrem Sprawiedliwości i objęte są nimi wybrane sądy powszechne w poszczególnych krajach związkowych.

Po drugie, zastosowane narzędzia badawcze i statystyczne na poziomie federalnym są tożsame dla wszystkich sądów powszechnych, niezależnie od tego, w którym z krajów związkowych się znajdują. Natomiast badanie rzeczywistego obciążenia kadr orzeczniczych i efektywności pracy oparte jest w zasadzie o takie same kryteria oceny przyjęte za podstawę narzędzi badawczych i statystycznych. Ze względu na to, że sądy powszechne w niektórych krajach związkowych orzekają w szczególnych rodzajach spraw cywilnych (np. sprawy dotyczące naprawienia szkód morskich czy szkód górniczych), narzędzia badawcze i statystyczne wyjątkowo obejmują także kryteria pozwalające na ocenę rzeczywistego obciążenia kadry orzeczniczej i efektywności jej pracy w odniesieniu do takich spraw.

---

<sup>54</sup> Zob. szerzej na ten temat K. Röhl, *Reform der Justiz durch die Reform der Justizverwaltung*, [w:] W. Hoffmann-Riem, *Offene Rechtswissenschaft*, Tübingen 2010, s. 1 i n.

Po trzecie, skutki prawne zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych na poziomie federalnym, w tym wyniki przeprowadzonych badań, są niewiążące dla Ministrów Sprawiedliwości Krajów Związkowych oraz Federalnego Ministra Sprawiedliwości z punktu widzenia etatyzacji sądów powszechnych. Stanowią one jednak element wyjściowy do oceny obciążenia kadrami orzeczniczymi sądów powszechnych z punktu widzenia efektywności pracy.

## **1.2. Geneza wprowadzenia narzędzia badawczego i statystycznego**

PEBBŞY- System zastąpił powszechnie krytykowane narzędzie badawcze i statystyczne, jakie było stosowane w krajach związkowych, pod nazwą: *Pensenbemessung für die deutsche Justiz* (Pomiar Norm Pracy dla Niemieckiego Wymiaru Sprawiedliwości)<sup>55</sup>. Zmiana narzędzia badawczego i statystycznego nastąpiła na podstawie porozumienia Ministrów Sprawiedliwości Krajów Związkowych, zawartego podczas 69 Konferencji Ministrów Sprawiedliwości w Rostocku, która odbyła się w dniach od 17 do 18 czerwca 1998 r.<sup>56</sup> U podstaw tej zmiany legło niewykorzystanie w krajach związkowych uprzedniego narzędzia badawczego i statystycznego z uwagi na jego niewystarczalność i brak mierzalnej stosowalności parametrów oceny pomiaru norm pracy pracowników wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych krajach związkowych<sup>57</sup>. Na przedmiotowej konferencji postanowiono o wdrożeniu nowego narzędzia badawczego i statystycznego, jakim był *System der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats- und amtsanwaltlichen und Rechtspflegedienst* (tzw. PEBBŞY I) (System Oceny Zapotrzebowania Zasobów Ludzkich w Sektorze Służby Publicznej Sędziów, Prokuratorów i Referendarzy Sądowych).

---

<sup>55</sup> R. Maier-Peveling, S. Paas, *Projekt zur Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit gestartet*, DRiZ 2000, nr 3, s. 89.

<sup>56</sup> R. Maier-Peveling, S. Paas, *Projekt zur Erarbeitung eines Systems...*, s. 89.

<sup>57</sup> H. Herrler, *PEBBŞY. Kurzfassung des Gutachtens Arthur Andersen über analytisches und fortschreibbares Personalbedarfsberechnungssystem für Richter und Staatsanwälte*, DRiZ 2002, nr 8, s. 284, który stwierdza, że wyniki pozyskane za pomocą narzędzia badawczego i statystycznego, jakim był *Pensenbemessung*, są niemierzalne, a w konsekwencji w niektórych sądach Hamburgu w ogóle wyłączono stosowanie tego narzędzia.



### **1.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego**

Podstawowym narzędziem badawczym i statystycznym, którego celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadry orzeczniczej w ramach nadzoru administracyjnego Ministrów Sprawiedliwości Krajów Związkowych we współpracy z Federalnym Ministrem Sprawiedliwości, jest PEBBŞY.

Akronim „PEBBŞY” oznacza skrót od sformułowania „**Personalbedarfsberechnungssystem**”. Wyrażenia tego używa się w uproszczonej formule dla oznaczenia narzędzia badawczego i statystycznego występującego pod pełną nazwą w brzmieniu: *Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staatsanwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit* (Opracowanie Systemu Oceny Zapotrzebowania Zasobów Ludzkich dla Służby Sędziów, Prokuratorów i Referendarzy Sądowych w Sądownictwie Powszechnym).

PEBBŞY stanowi nowatorskie narzędzie badawcze i statystyczne, za pomocą którego w poszczególnych krajach związkowych ocenia się ogólne obciążenie pracą i efektywność pracy pracowników sektora publicznego, jakimi są wymiar sprawiedliwości i ochrona prawna.

Obejmuje on:

- pracowników wymiaru sprawiedliwości, tj. sędziów, referendarzy sądowych oraz pracowników biurowych (kategoryzowanych w zależności od pełnionych funkcji), w wybranych sądach powszechnych różnych szczebli, tj. na poziomach sądów rejonowych, sądów okręgowych oraz sądów apelacyjnych;
- pracowników organów ochrony prawnej, tj. prokuratorów oraz pracowników biurowych (kategoryzowanych w zależności od pełnionych funkcji), w wybranych prokuraturach różnych szczebli, tj. na poziomie prokuratur rejonowych oraz prokuratur okręgowych.

PEBBŞY jest narzędziem badawczym i statystycznym o zróżnicowanej i rozbudowanej strukturze. Jego celem jest ustalenie przeciętnej, mierzalnej czasowo efektywności pracy pracowników wyżej wymienionego sektora publicznego w całym

kraju. Jednakże z uwagi na odrębności występujące w poszczególnych krajach związkowych, PEBBŞY dostosowywany jest do ustalenia rzeczywistego obciążenia pracą pracowników i efektywności ich pracy w poszczególnych krajach związkowych. Następuje to przez wykorzystanie odpowiednich instrumentów (kryteriów ocen właściwych dla załatwiania spraw cywilnych charakterystycznych w danym kraju związkowym) w ramach stosowania narzędzia badawczego i statystycznego. Dlatego PEBBŞY stanowi obecnie uznane i akceptowane przez kraje związkowe narzędzie badawcze i statystyczne, które służy do ustalenia rzeczywistego obciążenia pracą pracowników wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej oraz oceny efektywności ich pracy<sup>58</sup>.

Zasadniczym celem PEBBŞY jest pomiar efektywności pracy z punktu widzenia zasobów ludzkich i ustalenie rzeczywistego zapotrzebowania pracowników w danym obszarze badawczym oraz transparentne wdrożenie wyników badań w konkretnych jednostkach organizacyjnych sektora publicznego. Dlatego osiągnięcie tego celu za pomocą przedmiotowego narzędzia badawczego i statystycznego sprawdza się do dwóch zasadniczych kwestii. Po pierwsze, za pomocą PEBBŞY empirycznie bada się aktualny stan zasobów ludzkich w wymiarze sprawiedliwości (w organach ochrony prawnej) („Ist – Zustand”). Po drugie, PEBBŞY służy ustaleniu właściwych zasobów kadrowych w przyszłości („Sollen”)<sup>59</sup>. Przedmiotowe narzędzie badawcze i statystyczne nie obejmuje badania jakości pracy pracowników. Dlatego PEBBŞY nie może być wykorzystywane do oceny właściwego wykonywania obowiązków pracowniczych. Zastrzega się, że PEBBŞY w sądownictwie powszechnym w żadnym wypadku nie może służyć do oceny jakości orzecznictwa.

Zastosowanie narzędzia badawczego i statystycznego, jakim jest PEBBŞY, następuje, najogólniej rzecz ujmując, przez przeprowadzenie w wybranych

---

<sup>58</sup> Kwestia znaczenia PEBBŞY dla ustalenia rzeczywistego obciążenia pracą pracowników i oceny efektywności ich pracy jest przedmiotem dyskusji sędziów i prokuratorów, zob. Ch. Oestmann, *Der Druck im Kassel – Bericht vom 39. Richterratschlag 2013 in Dresden; verdikt Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter*, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di” 2014, nr 4, s. 10–11, oraz stanowisko stowarzyszenia sędziów i prokuratorów Ver.di., *PEBBŞY – Vollerhebung 2014 in der Justiz Erklärung des Bundesfachausschusses der Richterinnen und Richter/Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di vom 6.12.2013 in Frankfurt a. M. verdikt 1.14. Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter*, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di” 2014, nr 4, s. 20–22.

<sup>59</sup> G. Lommer, *PEBBŞY II: 2014 folgt Fortschreibung*, „Jurdat. ver.di” 2014, nr 1, s. 24.

jednostkach sądów powszechnych (oraz innych jednostkach sektora administracji publicznej), w okresie sześciu miesięcy danego roku kalendarzowego, analitycznych i matematycznych badań na podstawie kart oceny pracy dotyczących czasu pracy określonej grupy pracowników w wymiarze minutowym dla załatwienia poszczególnych rodzajów spraw, przy zastosowaniu dla tych spraw zindywidualizowanych kryteriów ocen, a następnie uśrednieniu tych wyników i ich upublicznieniu oraz przedstawieniu jednostkom, których zadaniem jest zarządzanie zasobami ludzkimi w wymiarze sprawiedliwości i ochronie prawnej w celu ustalenia właściwej obsady kadry pracowniczej.

#### **1.4. Rozwój narzędzia badawczego i statystycznego**

PEBBŞY nie jest spójnym narzędziem badawczym i statystycznym. Obejmowało ono kilka różnych wersji w zależności od czasu jego zastosowania i sądów, w których je wdrożono, oraz przyjętych kryteriów oceny efektywności pracy pracowników. Dotychczas w Republice Federalnej Niemiec rzeczywiste obciążenie i efektywność pracy kadry orzeczniczej analizowano za pomocą takich narzędzi badawczych i statystycznych, jak: PEBBŞY I, PEBBŞY II, PEBBŞY Fach, PEBBŞY – Fortschreibung 2008 oraz PEBBŞY – Fortschreibung 2014<sup>60</sup>. PEBBŞY I (*Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats- (amts-) anwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit*)<sup>61</sup> oraz PEBBŞY II (*Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den mittleren und Kanzleidienst sowie für den einfachen Dienst in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit*)<sup>62</sup>, jako narzędzia badawcze i statystyczne mające za zadanie ustalenie rzeczywistego obciążenia pracy i oceny efektywności pracy, zostały

---

<sup>60</sup> Zob. L. Sprickmann-Kerkerinck, *PEBBŞY 2014: Jetzt kommt's drauf an*, DRiZ 2014, nr 1, s. 6.

<sup>61</sup> Ocena narzędzia badawczego i statystycznego została opublikowana w: PEBBŞY I – *Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats- (amts-)anwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit*, Bundesanzeiger Verlagsges. GmbH, Köln 2002, i została udostępniona na stronie internetowej pod adresem: [http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=35295&article\\_id=126477&\\_psmand=13](http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35295&article_id=126477&_psmand=13) (dostęp dnia 25 października 2015 r.).

<sup>62</sup> Ocena narzędzia badawczego i statystycznego została opublikowana w: PEBBŞY II – *Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den mittleren und Kanzleidienst sowie für den einfachen Dienst in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit*, Bundesanzeiger Verlagsges. GmbH, Köln 2003, i została udostępniona na stronie internetowej pod adresem: [http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=35295&article\\_id=126477&\\_psmand=13](http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35295&article_id=126477&_psmand=13) (dostęp dnia 25 października 2015 r.).

wprowadzone w 1998 r.<sup>63</sup> Różnica pomiędzy obydwoma narzędziami badawczymi i statystycznymi polegała na tym, że PEBBŞY I objął badaniem pracę sędziów, prokuratorów oraz referendarzy sądowych w sądownictwie powszechnym i prokuraturach, natomiast PEBBŞY II – pracę urzędników średniego szczebla w tych jednostkach sektora publicznego. Ich łączną cechą było to, że PEBBŞY I i PEBBŞY II nie objęły badaniem pracy pracowników (w tym sędziów) sądownictwa szczególnego.

Narzędzie badawcze i statystyczne nie zostało wdrożone w 1998 r. Dopiero w dniu 25 października 1999 r. przedstawiono cztery firmy, wybrane w przetargu, które zaprezentowały strukturę tych narzędzi<sup>64</sup>. Przez ponad rok trwały prace nad ustaleniem właściwej metody badawczej, za pomocą której możliwy był rzeczywisty pomiar efektywności pracy pracowników, w tym kadry orzeczniczej, w oparciu o przedstawione przez te firmy struktury narzędzi badawczych i statystycznych. Istotne w tym względzie było opracowanie takiej metody badawczej, która nie naruszałaby niezawisłości sędziowskiej oraz uwzględniałaby możliwie równomierny podział pracy wewnątrz danego sądu, a miała na uwadze porównywalne wielkością referaty sędziów i uniemożliwienie manipulowania referatami sędziów w czasie trwania badania<sup>65</sup>.

Ostatecznie wykonanie badań zlecono firmie Artur Andersen Bussines Consulting GmbH. Badania były prowadzone od lutego 2000 r. do sierpnia 2000 r.<sup>66</sup> Wówczas zakresem tego narzędzia zostały objęte wybrane jednostki organizacyjne sektora administracji publicznej, tj. sądy powszechne (różnych szczebli) oraz prokuratury (różnych szczebli). Badania przeprowadzono w mieście wydzielonym Hamburg oraz w takich krajach związkowych jak: Badenia i Wirtembergia, Bawaria, Brandenburgia, Nadrenia Północna-Westfalia oraz Saksonia, z tym że w ostatnim z wymienionych krajów związkowych badanie objęło wyłącznie prokuratury, i Turyngia, z tym zastrzeżeniem, że w tym kraju związkowym badaniem objęto wyłącznie sądownictwo

---

<sup>63</sup> B. Letetz, *Neue Pensen für Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger*, DRiZ 1999, nr 11, s. 429; R. Maier-Peveling, S. Paas, *Projekt zur Erarbeitung eines Systems...*, s. 89.

<sup>64</sup> B. Letetz, *Neue Pensen für Richter...*, s. 429.

<sup>65</sup> R. Maier-Paveling, A. Günther, *Berechnung des Personalbedarfs: Erste Projektphase erfolgreich abgeschlossen*, DRiZ 2000, nr 7, s. 252; analogicznie wypowiedział się B. Letetz, *Neue Pensen für Richter...*, s. 429.

<sup>66</sup> R. Maier-Peveling, R. Tucovic, *Personalbedarfssystem (PEBBŞY) in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Eine Zwischenbilanz nach der Piloterhebung*, DRiZ 2001, nr 1, s. 15.

powszechne. Łącznie badaniem objęto 35 sądów, 11 prokuratur, około 1900 sędziów, którzy stanowili reprezentację 50% kadry orzeczniczej siedmiu krajów związkowych<sup>67</sup>, i prokuratorów, 1110 referendarzy sądowych, oraz wydano ponad 850 000 kart oceny pracy<sup>68</sup>. Przedmiot kart oceny pracy dotyczył 43 produktów w sądach rejonowych, 22 produktów w sądach okręgowych oraz 17 produktów w sądach apelacyjnych<sup>69</sup>. Ostateczne wyniki badań zostały ogłoszone w marcu 2002 r.<sup>70</sup> Na ich podstawie sformułowano końcowe wnioski dotyczące ustalenia rzeczywistych zasobów kadry orzeczniczej i zapotrzebowań w zakresie etatyzacji sądów powszechnych w przyszłości<sup>71</sup>. Przedstawiają się one w sposób następujący.

W badanych sądach powszechnych w odniesieniu do załatwienia określonej w narzędziu badawczym i statystycznym grupy produktów rzeczywista obsada sędziów sądów apelacyjnych wynosiła 1030, sędziów sądów okręgowych – 1920, natomiast sędziów sądów rejonowych – 3240, podczas gdy według PEBBŞY I ta sama grupa produktów powinna zostać załatwiona przez odpowiednio: 1190 sędziów sądów apelacyjnych, 1980 sędziów sądów okręgowych i 3880 sędziów sądów rejonowych. Oznacza to, że w badanych sądach powszechnych dla załatwienia grupy produktów wystąpiło dodatkowe zapotrzebowanie kadry orzeczniczej, tj. w sądach apelacyjnych 160 sędziów, w sądach okręgowych – 60 sędziów i w sądach rejonowych – 480 sędziów.

W 2000 r., z uwagi na zadawalające wyniki PEBBŞY I, podjęto decyzję o kontynuowaniu programu badawczego<sup>72</sup>. Objęto nim także sądownictwo specjalne (PEBBŞY II Fach<sup>73</sup>), w takich krajach związkowych, jak: Badenia-Wirtembergia,

---

<sup>67</sup> R. Maier-Peveling, E. Herrler, *PEBBŞY I ist abgeschlossen*, DRiZ 2002, nr 4, s. 123.

<sup>68</sup> R. Meier-Peveling, E. Herrler, *PEBBŞY I ist abgeschlossen*, s. 124; E. Herrler, *PEBBŞY. Kurzfassung des Gutachtens Arthur Andersen...*, s. 284.

<sup>69</sup> E. Herrler, *PEBBŞY. Kurzfassung des Gutachtens Arthur Andersen...*, s. 284.

<sup>70</sup> Wyniki badań zostały udostępnione na stronie internetowej pod adresem: [http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=3779&article\\_id=10316&psmand=13](http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=3779&article_id=10316&psmand=13); w zakładce: „PEBBŞY I (richterlicher, staats-(amts-)anwaltlicher und Rechtspflegerdienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften)” (stan na dzień 25 października 2015 r.).

<sup>71</sup> R. Meier-Peveling, E. Herrler, *PEBBŞY I ist abgeschlossen...*, s. 124; H. Herrler, *PEBBŞY. Kurzfassung des Gutachtens Arthur Andersen...*, s. 288.

<sup>72</sup> S. Rabehn, *PeBBŞy – mehr Verdruss als Genuss*, DRiZ 2015, nr 15, s. 171.

<sup>73</sup> Justizministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *PEBBŞY-Fach – Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für alle Berufsgruppen des richterlichen und nichtrichterlichen Dienstes in*

Nadrenia Północna-Westfalia, Bawaria, Brandenburgia, Saksonia, Dolna Saksonia i Nadrenia Palatynat, z tym zastrzeżeniem, że w ostatnim z wymienionych krajów związkowych badaniem objęto wyłącznie sądownictwo finansowe. Wykonanie badań powierzono Deloitte Consulting GmbH. Przeprowadzono je w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 30 czerwca 2011 r. Ostateczne wyniki badań zostały ogłoszone przez Deloitte Consulting GmbH w październiku 2005 r.<sup>74</sup> Podsumowanie wyników PEBBŞY II i PEBBŞY Fach nastąpiło na początku 2008 r.

Z uwagi na pozytywną ocenę narzędzia badawczego i statystycznego, Komisja Administracji Wymiaru Sprawiedliwości Krajów Związkowych dla Oceny Zapotrzebowania Zasobów Ludzkich (*Die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung*, tzw. *Lenkungsausschus*), postanowiła kontynuować w 2008 r. program badawczy pod nazwą PEBBŞY Fortschreibung 2008<sup>75</sup>. Należy wskazać, że narzędzia badawcze i statystyczne nie zostały zaakceptowane przez dwa największe związki zawodowe, tj. *die Neue Richtervereinigung* (NRV) i *der Landesbezirksfachausschuss der Richterinnen und Richter in ver.di*<sup>76</sup>. Pomimo zgłoszonych sprzeciwów badaniami zdecydowano się objąć wybrane jednostki sektora administracji publicznej sądownictwa powszechnego, w takich krajach związkowych jak: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hesja, Dolna Saksonia, Saksonia, Szlezwik Holstyn, Nadrenia Północna-Westfalia i Turyngia<sup>77</sup> oraz w ramach PEBBŞY II Fach w Dolnej Saksonii dodatkowo sądownictwo socjalne<sup>78</sup>. Przeprowadzenie badań powierzono ponownie Deloitte

---

den Fachgerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland, Bundesanzeiger Verlagsges GmbH, Köln (2006).

<sup>74</sup> Wyniki badań zostały opublikowane na stronie internetowej pod adresem: [http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=3779&article\\_id=10316&psmand=13](http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=3779&article_id=10316&psmand=13), pod zakładką: PEBBŞY Fach (richterlicher, gehobener, mittlerer und Schreibdienst der Fachgerichtsbarkeiten) (stan na dzień 25 października 2015 r.)

<sup>75</sup> W. Helbig, *PEBBŞY Nacherhebung, verdikt 1.08. Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter*, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di” 2008, nr 7, s. 14.

<sup>76</sup> Zob. *Kluft zwischen Richterschaft und Landesregierung. Alle Richterververtretungen lehnen neue Personalbedarfsberechnung ab. Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter*, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di” 2008, nr 7, s. 17.

<sup>77</sup> W. Helbig, *PEBBŞY Nacherhebung, verdikt...*, s. 14.

<sup>78</sup> K. Schulte, *Dienstvereinbarung für PEBBŞY Fach in Niedersachsen abgeschlossen, Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter*, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di” 2008, nr 7, s. 17.

Consulting GmbH<sup>79</sup>. Wykonywano je w okresie od dnia 1 czerwca 2008 r. do dnia 30 listopada 2008 r. Ostateczne wyniki badań zostały ogłoszone przez Deloitte Consulting GmbH w maju 2009 r.<sup>80</sup> Podsumowanie wyników „PEBB§Y Fortschreibung 2008” nastąpiło podczas 81 Konferencji Ministrów Sprawiedliwości Krajów Związkowych, która odbyła się w dniach 23–24 czerwca 2010 r. w Hamburgu.

Na przedmiotowej konferencji postanowiono o kontynuowaniu programu badawczego w 2014 r. w odniesieniu do sądownictwa powszechnego i prokuratur, przy czym badaniem objęto wyłącznie sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych, z tym zastrzeżeniem że w odniesieniu do pozostałych pracowników tego sektora publicznego narzędzia badawcze i statystyczne zostały zredukowane, tj. powiązano je z pracą konkretnego sędziego, prokuratora czy też referendarza sądowego, w odniesieniu do pozostałych pracowników zrezygnowano z przeprowadzenia badania w całości. Przyczyną tego stanu rzeczy było to, że narzędzia badawcze i statystyczne dostosowano do oceny efektywności kadry orzeczniczej w powiązaniu z pracą kadry wspomagającej. System ten został określony nazwą „PEBB§Y Fortschreibung 2014”<sup>81</sup>. Jego celem było ustalenie reprezentatywnego, przeciętnego czasu pracy pracowników, w tym kadry orzeczniczej, w procesie załatwiania spraw<sup>82</sup>.

### **1.5. Wdrożenie narzędzia badawczego i statystycznego**

Narzędzie badawcze i statystyczne, jakim jest PEBB§Y Fortschreibung 2014, wdrożono w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 czerwca 2014 r.

---

<sup>79</sup> W. Helbig, *PEBB§Y Nacherhebung, verdikt...*, s. 14.

<sup>80</sup> Wyniki badań zostały opublikowane na stronie internetowej pod adresem elektronicznym: [http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=3779&article\\_id=10316&\\_psmand=13](http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=3779&article_id=10316&_psmand=13), pod zakładką o nazwie: „PEBB§Y Fortschreibung 2008 (ausgewählte Geschäfte des richterlichen, gehobenen, mittleren und Schreibdienst der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie der Sozialgerichtsbarkeit)” (stan na dzień 25 października 2015 r.); zob. także na ten temat: W. Helbig, *PEBB§Y Fortschreibung 2008, verdikt 1.09. Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di”* 2009, nr 8, s. 27.

<sup>81</sup> Zob. G. Lommer, *PEBB§Y II. Fortschreibung, verdikt 1.14. Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di”* 2008, nr 7, s. 14.

<sup>82</sup> M. Löffelmann, *PEBB§Y Fortschreibung 2014, „recht + politik”* 2014, nr 7, s. 1.

w 14 krajach związkowych i jednym mieście wydzielonym (Berlin)<sup>83</sup>, w 70 punktach<sup>84</sup>. Badaniami objęto ponad 4 000 000 wypełnionych kart oceny pracy, przygotowanych na podstawie 264 rodzajów skatalogowanych Produktów, przez około 16 000 pracowników zatrudnionych w 54 wybranych sądach powszechnych<sup>85</sup>, 16 prokuraturach oraz w centralnym sądzie ds. nakazów<sup>86</sup>.

Przeprowadzenie badań i opracowanie ich metodologii powierzono zewnętrznej jednostce zajmującej się audytem, wybranej w przetargu, tj. PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft<sup>87</sup>. Nadzór nad przebiegiem wdrażania narzędzia badawczego i statystycznego powierzono Ministrowi Sprawiedliwości Badenii-Wirtembergii<sup>88</sup>.

Założenia dla PEBBŞY Fortschreibung 2014 były przygotowywane przez PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft około roku<sup>89</sup>.

Przy ich opracowaniu kierowano się przede wszystkim kwestiami dotyczącymi<sup>90</sup>:

---

<sup>83</sup> L. Sprickmann-Kerkerinck, *PEBBŞY oder wie funktioniert Personalbedarfsbemessung*, DRiZ 2015, nr 7–8, s. 242.

<sup>84</sup> M. Löffelmann, *PEBBŞY Fortschreibung 2014*, s. 1.

<sup>85</sup> W Badenii-Wirtembergie: AG Stuttgart, AG Ulm, AG Karlsruhe, AG Freiburg, LG Stuttgart, LG Mannheim, LG Karlsruhe, OLG Stuttgart; Bawarii: AG München, AG Regensburg, AG Würzburg, AG Coburg, AG Nürnberg, LG München, LG Augsburg, OLG München; Berlinie: LG Berlin, Kammergericht Berlin; Branderburgii: LG Frankfurt; Hesji: AG Darmstadt, AG Hanau, AG Friedberg, LG Darmstadt; Mecklenburg-Vorpommern: AG Schwerin; Dolnej Saksonii: AG Hannover, AG Uelzen, AG Brake, AG Glosar, LG Braunschweig, OLG Celle; Nadrenii Północnej-Westfalii: AG Köln, AG Essen, AG Paderborn, AG Moers, AG Warendorf, AG Marsberg, AG Düsseldorf, AG Euskirchen, AG Aachen, LG Duisburg, LG Köln, AG Siegen, OLG Düsseldorf; Nadrenii Palatynat: AG Frankenthal, LG Koblenz; Saarland: OLG Saarbrücken; Saksowanii: AG Leipzig, AG Zittau, LG Chemnitz, Sachsen-Anhalt: AG Haldensleben, AG Aschersleben, LG Stendal, Schlezwik-Holsztyn: AG Flesenburg, Thüringen: AG Jena.

<sup>86</sup> S. Rabehn, *PebbŞy – mehr Verdruss als Genuss*, s. 171.

<sup>87</sup> S. Rabehn, *PebbŞy – mehr Verdruss als Genuss*, s. 171.

<sup>88</sup> S. Rabehn, *PebbŞy – mehr Verdruss als Genuss*, s. 171.

<sup>89</sup> G. Lommer, *PEBBŞY – Erhebung 2014. Viele Zahlen, viele offene Fragen, verdikt 1.15. Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter*, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di“ 2015, nr 6, s. 11.

<sup>90</sup> Zob. np. M. Löffelmann, *PEBBŞY Fortschreibung 2014*, s. 1.



- uwzględnienia matematyczno-analitycznego charakteru metody badawczej zapewniającej czynny udział pracowników wybranego sektora administracji publicznej, których efektywność pracy została objęta badaniem;
- określenia narzędzia badawczego i statystycznego, które zostanie oparte na obiektywnych kryteriach oceny efektywności pracy pracowników wybranego sektora administracji publicznej;
- transparentności i zrozumiałości metody badawczej oraz narzędzia badawczego i statystycznego, w zakresie umożliwiającym kontrolę oraz sprawdzalność ostatecznych wyników badania przez podmioty zewnętrzne, w tym przez pracowników wybranego sektora administracji publicznej biorących w nim udział;
- oparcia metody badawczej w zakresie oceny efektywności pracy i zapotrzebowania zasobów kadrowych na samodzielnej analizie audytora kart oceny czasu pracy pracowników wybranego sektora administracji publicznej;
- przedstawienie wyników badań w końcowej pisemnej opinii.

### **1.6. Opis narzędzia badawczego i statystycznego *PEBBŞY Fortschreibung 2014***

PEBBŞY Fortschreibung 2014 jest złożonym narzędziem badawczym i statystycznym<sup>91</sup>. Poniżej omówione zostaną najważniejsze kwestie dotyczące struktury tego narzędzia badawczego i statystycznego, jego podmiotowego i przedmiotowego zakresu, zakresu czasowego oraz organizacji.

#### 1.6.1. Struktura narzędzia badawczego i statystycznego

Złożoność narzędzia badawczego i statystycznego, jakim jest PEBBŞY Fortschreibung 2014, wymagała określenia jego struktury. Było to konieczne, aby umożliwić właściwe zarządzanie tym narzędziem. W tym celu powołano na poziomie

---

<sup>91</sup> Jest to narzędzie badawcze i statystyczne odmienne aniżeli narzędzie badawcze i statystyczne przyjęte w Sądzie Rejonowym w Białymstoku: zob. na ten temat T. Rostkowski, *Pomiar efektywności pracy pracowników sądownictwa*, Wydawnictwo Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Warszawa 2010.

federalnym instytucją, tzw. *Lenkungsausschus*, w skład której wchodzi 16 przedstawicieli krajów związkowych oraz siedmiu przedstawicieli związków zawodowych<sup>92</sup>. Instytucja ma charakter reprezentatywny, natomiast do jej kompetencji należało zaakceptowanie opracowanej metody badawczej oraz przyjęcie opinii końcowej z przeprowadzonych badań (odbyły się cztery posiedzenia komisji)<sup>93</sup>. Instytucja działa przez Biuro Komisji (*Gaschäftsführender Lenkungsausschus*), którego zadaniem jest pośredniczenie we współpracy pomiędzy Instytucją a Biurem Projektu PricewaterhouseCoopers. Z kolei Biuro Projektu PricewaterhouseCoopers jest wyodrębnioną organizacyjnie jednostką PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, która organizowała pracę grup roboczych (*Projektarbeitsgruppen*). Grupy robocze funkcjonowały w poszczególnych jednostkach sektora administracji publicznej biorących udział w badaniu. Ich celem było doradztwo pracownikom tych jednostek w związku ze stosowanym narzędziem badawczym i statystycznym, wyjaśnianie bieżących wątpliwości związanych z wypełnianiem kart oceny pracy oraz oznaczania akt postępowań sądowych, monitorowanie zastrzeżeń pracowników co do narzędzia badawczego i statystycznego. Federalny Minister Sprawiedliwości powierzył nadzór administracyjny nad strukturą projektu Ministerstwu Sprawiedliwości Kraju Związkowego Badenii-Wirtembergii.

#### 1.6.2. Podmiotowy zakres narzędzia badawczego i statystycznego

Złożoność narzędzia badawczego i statystycznego wymagała określenia jego podmiotowego zakresu z punktu widzenia jednostek administracji publicznej, w których przeprowadzono badania, oraz pracowników biorących w nich udział. W tym celu w poszczególnych krajach związkowych wyznaczono konkretne jednostki organizacyjne sektora administracji publicznej różnych szczebli (np. sąd rejonowy, sąd okręgowy, sąd apelacyjny), które objęto badaniami. W jednostkach tych wybrano pracowników (sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych, pracowników

---

<sup>92</sup> S. Rebehn, L. Sprickman, *PEBB§Y Fortschreibung auf Zielgeraden. Vier Millionen Erhebungskarten ausgewertet*, „Newsletter. Deutscher Richterbund” 2015, nr 6; G. Lommer, *PEBB§Y II. Fortschreibung, verdict 1.14. Mitteilungen der Fachgruppen Richterinnen und Richter*, „Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di” 2014, nr 4, s. 19; G. Lommer, *PEBB§Y II: 2014 folgt Fortschreibung*, s. 24.

<sup>93</sup> Zob. G. Lommer, *PEBB§Y II: 2014 folgt Fortschreibung*, s. 24.

biurowych), którzy dobrowolnie wyrazili zgodę na udział w badaniu. Uczestnicy nie podlegali w tym przedmiocie nadzorowi pracodawcy.

Przyjęta metoda badawcza wymagała, aby udział w badaniu wzięli wyłącznie pracownicy, którzy uczestniczą w postępowaniu sądowym w procesie załatwienia sprawy na każdym jego etapie, tj. od momentu wszczęcia postępowania sądowego do jego prawomocnego zakończenia. Dlatego wyłączono z udziału w badaniu pracowników, którzy nie biorą czynnego udziału w procesie załatwienia sprawy albo ich udział w tym procesie jest marginalny. Dotyczyło to m.in. pracowników centrali telefonicznych, kas sądowych, organów egzekucyjnych (sądu, komorników sądowych, centralnego sądu egzekucyjnego), pracowników pomocniczych (woźnych), pracowników ITI, pracowników przygotowywanych do pracy w danej jednostce administracji publicznej (asesorów, stażystów, praktykantów).

Łącznie w badaniu udział wzięło 90% sędziów z wybranych jednostek sądów powszechnych<sup>94</sup>. Jedynie w Sądzie Rejonowym w Jenie wszyscy sędziowie odmówili wzięcia udziału w badaniu<sup>95</sup>.

Przed rozpoczęciem właściwych badań zorganizowano dla ich uczestników łącznie 383 szkoleń<sup>96</sup> oraz przygotowano materiały szkoleniowe (tzw. *Schulungskonzept Version 3.0, Version 3.1*)<sup>97</sup>.

### 1.6.3. Czasowy zakres narzędzia badawczego i statystycznego

Złożoność narzędzia badawczego i statystycznego wymagała także określenia zakresu czasowego PEBB§Y Fortschreibung 2014. Z tego punktu widzenia należy wyodrębnić następujące zasadnicze okresy w zastosowaniu tego narzędzia:

---

<sup>94</sup> G. Lommer, *PEBB§Y II. Fortschreibung, verdikt 1.14*, s. 19; G. Lommer, *PEBB§Y II: 2014 folgt Fortschreibung*, s. 24.

<sup>95</sup> G. Lommer, *PEBB§Y II. Fortschreibung, verdikt 1.14*, s. 19; G. Lommer, *PEBB§Y II: 2014 folgt Fortschreibung*, s. 24.

<sup>96</sup> G. Lommer, *PEBB§Y II. Fortschreibung, verdikt 1.14*, s. 19.

<sup>97</sup> G. Lommer, *PEBB§Y II. Fortschreibung, verdikt 1.14*, s. 19; G. Lommer, *PEBB§Y II: 2014 folgt Fortschreibung*, s. 24.

- od dnia 1 listopada 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. – czas szkoleń pracowników<sup>98</sup>,
- od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. – przeprowadzenie badań w jednostkach administracji publicznej,
- od dnia 1 lipca 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. – analiza przeprowadzonych badań w jednostkach administracji publicznej przez PricewaterhouseCoopers,
- marzec 2015 r. – przedstawienie *Lenkungsausschus* ostatecznej opinii przez PricewaterhouseCoopers,
- kwiecień 2016 r. – omówienie wyników PEBBŞY Fortschreibung 2014 na Konferencji Ministrów Sprawiedliwości Krajów Związkowych.

#### 1.6.4. Przedmiotowy zakres narzędzia badawczego i statystycznego

Złożoność narzędzia badawczego i statystycznego odzwierciedla przede wszystkim jego zakres przedmiotowy.

Ze względu na zakres czasowy narzędzia badawczego i statystycznego wyodrębniono pięć grup postępowań sądowych, tj.:

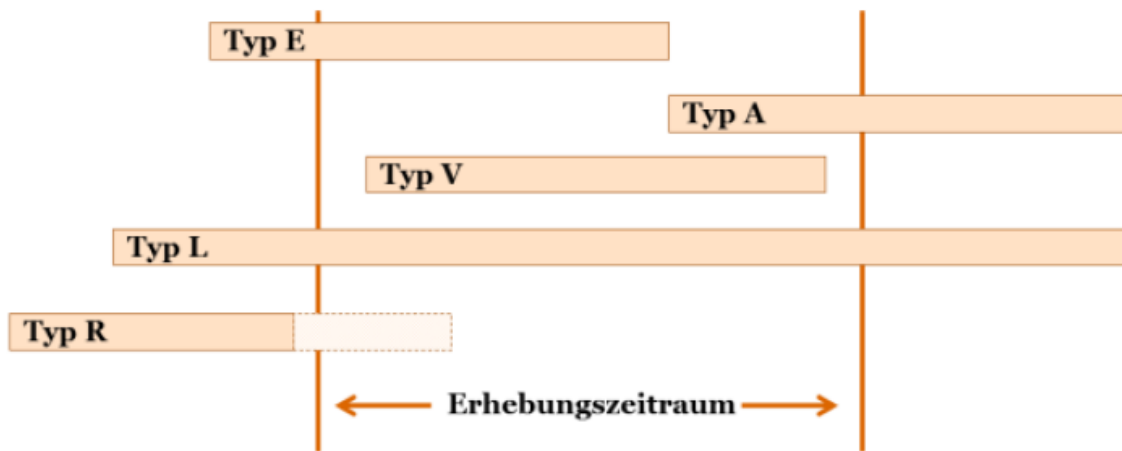
- **grupa E:** postępowania sądowe, które zostały wszczęte przed dniem 1 stycznia 2014 r. i zostały statystycznie zakończone do dnia 30 czerwca 2014 r.;
- **grupa A:** postępowania sądowe, które zostały wszczęte po dniu 1 stycznia 2014 r. i nie zostały statystycznie zakończone do dnia 30 czerwca 2014 r.;
- **grupa V:** postępowania sądowe, które zostały wszczęte po dniu 1 stycznia 2014 r. i zostały statystycznie zakończone do dnia 30 czerwca 2014 r.;

---

<sup>98</sup> G. Lommer, *PEBBŞY II. Fortschreibung, verdikt 1.14*, s. 19.

- **grupa L:** postępowania sądowe, które zostały wszczęte przed dniem 1 stycznia 2014 r. i nie zostały statystycznie zakończone do dnia 30 czerwca 2014 r.;
- **grupa R:** postępowania sądowe, które zostały wszczęte przed dniem 1 stycznia 2014 r., zostały statystycznie zakończone do tego dnia, jednakże po tym dniu zachodziła konieczność podejmowania dalszych czynności.

Graficznie podział postępowań sądowych przedstawia się następująco<sup>99</sup>:



Zróżnicowanie postępowań sądowych ze względu na czasowy zakres narzędzia badawczego i statycznego miało istotne znaczenie dla badań statystycznych i matematycznych dotyczących oceny efektywności pracy<sup>100</sup>.

Niezależnie od przyjętego powyżej podziału postępowań sądowych wyodrębniono klasy spraw, które są załatwiane w takich postępowaniach, mając na względzie stopień ich trudności. W oparciu o to kryterium różnicujące wyeksplikowano: sprawy klasy „A” (duże zaangażowanie), sprawy klasy „B” (średnie zaangażowanie) i sprawy klasy „C” (małe zaangażowanie).

<sup>99</sup> Gutachten. PEBBŞY Fortschreibung 2014, s. 27, por. [https://www.neuerichter.de/fileadmin/user\\_upload/bundesvorstand/pdfs/PEBBSY\\_2015-04-10\\_Hauptband.pdf](https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/bundesvorstand/pdfs/PEBBSY_2015-04-10_Hauptband.pdf) (dostęp dnia 10 września 2016 r.).

<sup>100</sup> Zob. na ten temat L. Sprickmann-Kerkerinck, *PEBBŞY oder wie funktioniert Personalbedarfsbemessung*, s. 242–243.

### 1.6.5. Organizacja narzędzia badawczego i statystycznego

Z uwagi na to, że narzędziem badawczym i statystycznym objęto postępowania sądowe, w których załatwiane są sprawy karne oraz sprawy cywilne różnych rodzajów, natomiast istota narzędzia badawczego i statystycznego opiera się na metodach empirycznej i analitycznej, konieczna była właściwa organizacja narzędzia badawczego i statystycznego w odniesieniu do przedmiotowych spraw.

W pierwszej kolejności wszystkie postępowania sądowe objęte badaniami zostały oznaczone według określonego klucza literowo-cyfrowego, który umożliwił precyzyjne ustalenie badanej jednostki sektora administracji publicznej, pracowników biorących udział w badaniu, rodzaju postępowań sądowych według wyżej przedstawionych podziałów, rodzaju spraw (sprawy cywilne, sprawy karne) oraz czynności podejmowanych w tych sprawach. Przyjęta identyfikacja pozwalała na zdekodowanie konkretnej sprawy jako „Produktu”, który podlegał ocenie z punktu widzenia efektywności pracy pracowników.

Każdy Produkt był oznaczony na aktach według następującego wzoru<sup>101</sup>:

Formularz identyfikacyjny produktu sądowego z następującymi elementami:

- Logo: A-STR STU
- Nazwa sądu: Amtsgericht Stuttgart Strafsachen
- Identyfikator: Erhebungsgeschäft der Richter RA [pole do wpisania]
- Data wstąpienia: Eingangsdatum (TT/MM/JJ) [pole do wpisania]
- Data zakończenia: Statistisch abgeschlossen am (TT/MM/JJ) [pole do wpisania]
- Kod kreskowy: 3 0 2 0 4 3 0 0
- Wskazniki: 4 (nad kodem kreskowym), 5 (nad polem do wpisania)

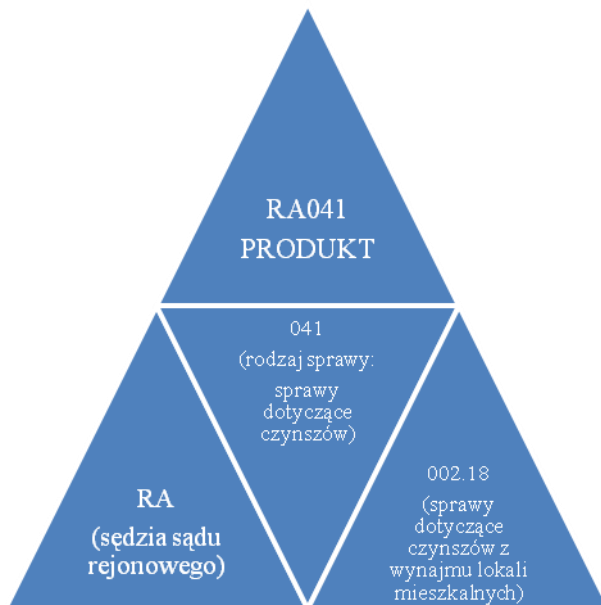
Po pierwsze, Produkt był katalogowany do właściwej klasy spraw: A, B, C oraz oznaczono grupę postępowań sądowych przez wskazanie daty wszczęcia postępowania sądowego (*Eingangsdatum*) oraz daty statystycznego zakończenia postępowania sądowego (*Statistisch abgeschlossen*). Właściwe przyporządkowanie do określonej grupy postępowań sądowych następowało po zakończeniu badań.

Po drugie, Produkt był oznaczany literowo, np. A-STR STU. Przyjęte wyrażenie identyfikowało sąd, „A” („*Amtsgericht*” – sąd rejonowy), rodzaj sprawy (skrót literowy „STR” od słowa „*Strafsachen*” – sprawy karne) oraz miasto, które było siedzibą sądu (skrót literowy „STU” od słowa Stuttgart).

<sup>101</sup> Gutachten. PEBBŞY Fortschreibung 2014, s. 50.

Po trzecie, Produkt, w którym czynności podejmowane były przez sędziego, oznaczono literą „R” (skrót literowy od słowa: „Richter” – „sędzia”). W zależności od tego, czy badaniem objęty był sąd rejonowy, sąd okręgowy czy też sąd apelacyjnym, przy literze „R” przyjęto dodatkowe oznaczenie literowe identyfikujące sąd, w którym podejmowane były czynności procesowe podlegające ocenie, tj. RA (skrót literowy od wyrażenia: „*Richter am Amtsgericht*” – sędzia sądu rejonowego), „RL” (skrót literowy od wyrażenia „*Richter am Landgericht*” – sędzia sądu okręgowego), „RO” (skrót literowy od wyrażenia „*Richter am Oberlandgericht*” – sędzia sądu apelacyjnego).

Po czwarte, w Produkcie oznaczano rodzaj sprawy, w którym dany podmiot podejmował czynności podlegające ocenie z punktu widzenia efektywności pracy, (*Erhebungsgeschäft der Richter*). Oznaczenie następowało według klucza cyfrowego, który identyfikował rodzaj spraw załatwianych w postępowaniu sądowym przez określone podmioty. W tym celu sprawy zostały pogrupowane według ich rodzaju i oznaczone numerami statystycznymi, np. sprawy dotyczące czynszu (*Mietsachen*) otrzymały symbol: 041, sprawy dotyczące wypadków drogowych (*Verkehrsunfallsachen*) otrzymały symbol: 053. Ze względu na to, że konkretne rodzaje spraw są zróżnicowane pod względem prawnym, w poszczególnych sprawach wyodrębniono podgrupy spraw i oznaczono je odpowiednimi symbolami według tabel statystycznych, np. sprawy dotyczące czynszu podzielono na sprawy odnoszące się do czynszu najmu lokali mieszkalnych (*Wohnungsmietsachen*) oznaczono symbolem 002.18, natomiast pozostałe sprawy dotyczące czynszu (*sonstige Mietsachen*) oznaczono symbolem 002.19. Dodatkowe oznaczenie rodzaju sprawy numerem statystycznym nie było ujawniane w zakładce akt sprawy. Ujawniany był symbol podstawowy składający się od trzech do czterech cyfr.



Po piąte, w ramach wszystkich Produktów wyodrębniono typowe, powtarzalne, mierzalne czasowo czynności procesowe i administracyjne. Łącznie przedstawiono ponad 1100 wariantów takich czynności, które były oceniane z punktu widzenia efektywności pracy<sup>102</sup>. Inne czynności niż skatalogowane, pomimo że mogły mieć wpływ na efektywności pracy, nie były brane pod uwagę.

Po szóste, Produkt był oznaczany dodatkowo za pomocą kodu kreskowego dla czytników elektronicznych według poniższego wzoru<sup>103</sup>. Jego celem było umożliwienie automatycznego odczytywania informacji. Pozwalało to na szybką identyfikację sprawy i miało znaczenie logistyczne.



<sup>102</sup> G. Lommer, *PEBBŞY II. Fortschreibung verdikt 1.14*, s. 19.

<sup>103</sup> Gutachten. *PEBBŞY Fortschreibung 2014*, s. 51.



Identyfikacja Produktu następuje na podstawie oznaczeń cyfrowych kodu kreskowego. Przykładowo, odnosząc się do wyżej wymienionego kodu kreskowego, należy wyjaśnić, że:

- cyfra 1 identyfikuje jednostkę sektora administracji publicznej – numer 3 oznacza sąd rejonowy;
- cyfra 2 identyfikuje rodzaj sprawy – numer 02 oznacza sprawę karną;
- cyfra 3 identyfikuje kraj związkowy oraz miasto, w którym znajduje się siedziba jednostki administracji publicznej – numer 043 oznacza kraj związkowy Badenię-Wirtembergię, miasto Stuttgart;
- cyfra 4 identyfikuje rodzaj karty oceny pracy;
- cyfra 5 jest liczbą porządkową generowaną automatycznie przez system ułatwiający logistykę Produktu.

Ze względu na to, że podstawowym założeniem badawczym PEBBŞY Fortschreibung 2014 jest metoda analityczna, istotny element tego narzędzia badawczego i statystycznego opierał się na badaniu efektywności pracy kadry orzeczniczej nad Produktem w oparciu o karty oceny pracy (*Erhebungskarten*). W tym celu opracowano 1244 rodzajów kart oceny pracy w zależności od jednostki organu administracji publicznej, w której były wykorzystywane, podmiotu, który wypełniał karty oceny pracy, rodzaju postępowania sądowego i sprawy w nim rozstrzyganej oraz rodzaju czynności, które podlegały ocenie.

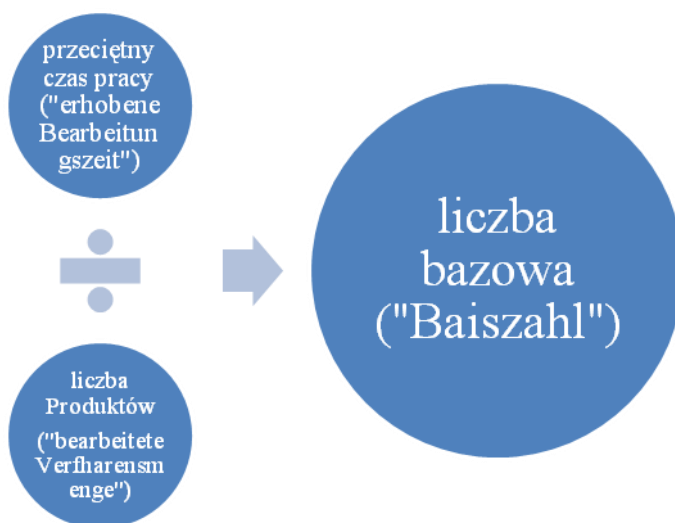
Karta oceny pracy była przyporządkowana do danego Produktu przez cały czas trwania postępowania sądowego, który podlegał badaniu z zastosowaniem narzędzia badawczego i statystycznego. Jej znaczenie polegało na tym, że podmioty biorące udział w postępowaniu sądowym, których efektywność pracy podlegała ocenie, wypełniały ją dobrowolnie odnośnie do skatalogowanych w niej czynności dotyczących danego Produktu<sup>104</sup>. Uzupelnienie karty oceny pracy przyporządkowanej do danego Produktu polegało przede wszystkim na oznaczeniu Produktu oraz właściwym oznaczeniu czynności procesowej oraz czasu trwania

---

<sup>104</sup> G. Lommer, *PEBBŞY – Erhebung 2014...*, s. 11.

podejmowanej czynności. Do badania przygotowano 8 000 000 kart oceny pracy. Łącznie wypełniono 6 958 850 kart oceny pracy<sup>105</sup>.

Wyodrębnienie liczb bazowych stanowi jeden z najistotniejszych elementów narzędzia badawczego i statystycznego. Liczba bazowa jest liczbą ustaloną dla konkretnego Produktu. Na podstawie kart oceny pracy ustala się przeciętny czas pracy nad danym Produktem. Liczba bazowa określa stosunek przeciętnego czasu nad danym Produktem do liczby Produktów analizowanych w danym okresie czasu zastosowania narzędzia badawczego i statystycznego.



Liczby bazowe ustalane są dla danego Produktu w danej jednostce sektora administracji publicznej oraz w ogólności dla całego sektora administracji publicznej, którego przedmiot pracy obejmuje badany Produkt.

Ustalenie zapotrzebowania kadrowego dla danego Produktu (np. sprawy dotyczące czynszu) ma na celu określenie liczby pracowników (np. konkretnej liczby sędziów), którzy załatwią wszystkie skonkretyzowane Produkty (np. wszystkie sprawy dotyczące czynszu), objęte narzędziem badawczym i statystycznym (np. liczby spraw dotyczących czynszu, które zostały objęte wszystkimi grupami postępowań sądowych w przyjętym okresie badawczym).

Przy ustaleniu zapotrzebowania kadrowego dla danego Produktu bierze się pod uwagę następujące kwestie:

---

<sup>105</sup> G. Lommer, *PEBB§Y II. Fortschreibung...*, s. 19.

## PRODUKT

- RA041
- wypadki drogowe w sądzie rejonowym załatwiane przez sędziego

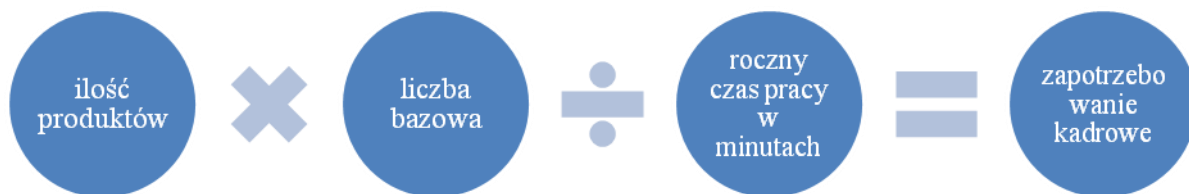
## Liczba Produktów

- 500
- liczba produktów załatwionych w sądzie rejonowym przez sędziego w analizowanym czasie

## Liczba bazowa

- 230 min
- przeciętny czas załatwienia jednego Produktu w sądzie rejonowym przez sędziego w analizowanym czasie

Ustalenie zapotrzebowania kadrowego dla danego Produktu następuje według następującego wzoru matematycznego<sup>106</sup>:



### Przykład 1:

Ustalenie zapotrzebowania kadrowego sędziów w celu załatwienia danej liczby konkretnych Produktów w sądzie rejonowym, przy przyjęciu następujących danych:

**Produkt:** wypadki samochodowe w AG

**Liczba bazowa:** 230 minut

**Liczba Produktów w analizowanym czasie:** 500

<sup>106</sup> Zob. L. Sprickmann-Kerkerinck, *PEBB&Y oder wie funktioniert Personalbedarfsbemessung*, s. 242; oraz informacje zawarte na stronie internetowej pod adresem: [http:// www.amtsrichterverband.com /index.php?id=79](http://www.amtsrichterverband.com/index.php?id=79) (stan na dzień 25 października 2015 r.).

**Czas pracy pracownika w roku kalendarzowym:** 102 000 minut

**Zapotrzebowanie kadrowe:**  $\frac{500 \times 230}{102\ 000} = 1,13$

**Wniosek:**

Dla załatwienia 500 Produktów dotyczących wypadków drogowych w sądzie rejonowym konieczna jest liczba sędziów: 1,13.

**Przykład 2:**

Ustalenie zapotrzebowania kadrowego sędziów w celu załatwienia danej liczby konkretnych Produktów w sądzie okręgowym, przy przyjęciu następujących danych:

**Produkt:** wypadki samochodowe w LG

**Liczba bazowa:** 640 minut

**Liczba Produktów w analizowanym czasie:** 500

**Czas pracy pracownika w roku kalendarzowym:** 102 000 minut

**Zapotrzebowanie kadrowe:**  $\frac{500 \times 640}{102\ 000} = 3,14$

**Wniosek:**

Dla załatwienia 500 Produktów dotyczących wypadków drogowych w sądzie okręgowym konieczna jest liczba sędziów: 3,14.

W oparciu o analizę karty pracy oceny Produktów w danym sądzie ustala się zapotrzebowanie kadrowe pracowników (w tym sędziów) dla załatwienia wszystkich Produktów w przyjętym czasie pracy (w czasie zastosowania narzędzia badawczego i statystycznego). Badania w tym zakresie są przez audytora anonimizowane. Nie są znane dokładne dane w odniesieniu do konkretnych sądów. Zostały one przedstawione na konferencji Ministrów Sprawiedliwości Krajów Związkowych, która odbyła się w kwietniu 2016 r. i opracowane także przez Federalną Komisję do Spraw Zasobów Ludzkich w Wymiarze Sprawiedliwości<sup>107</sup>. Do publicznej wiadomości

---

<sup>107</sup> G. Lommer, *PEBB§Y – Erhebung 2014...*, s. 11.

podano szczerą informacje dotyczące zapotrzebowania kadrowego. W odniesieniu do kadry orzeczniczej kraju związkowego Nadrenii-Palatynatu przedstawiają się one następująco<sup>108</sup>:

Sądy powszechne	Zapotrzebowanie kadry orzeczniczej według <i>PEBBŞY</i>	Stan kadry orzeczniczej na dzień 1 kwietnia 2014 r.	Zapotrzebowanie kadry orzeczniczej według <i>PEBBŞY</i> w udziale procentowym
sądy rejonowe w okręgach: OLG Koblenz OLG Zweilbrücken	253,69 137,35	238,25 129,01	94% 94%
sądy okręgowe w okręgach: OLG Koblenz OLG Zweilbrücken	135,13 68,98	131,13 75,67	97% 110%
sądy apelacyjne: OLG Koblenz OLG Zweilbrücken	58,46 31,71	56,92 26,15	97% 82%

W badanych sądach powszechnych w odniesieniu do załatwienia określonej w narzędziu badawczym i statystycznym grupy produktów rzeczywista obsada sędziów analizowanych sądów powszechnych wykazała – co do zasady – niedobory kadry orzeczniczej w zakresie 6% w sądach rejonowych, 3% w sądach okręgowych w okręgu OLG Koblenz oraz sądu apelacyjnego OLG Koblenz, oraz 18% w sądzie apelacyjnym OLG Zweilbrücken. Jedynie w sądach okręgowych w OLG Zweilbrücken odnotowano zwiększoną o 10% liczbę kadry orzeczniczej w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania kadrowego.

<sup>108</sup> Dane ujawnione na stronie internetowej: [http://www.mjv.rlp.de/Ministerium/Wir-ueberuns/Personalbedarf\\_sberechnung](http://www.mjv.rlp.de/Ministerium/Wir-ueberuns/Personalbedarf_sberechnung) (stan na dzień 25 października 2015 r.).

## **2. Austria**

### **2.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego**

W Austrii na poziomie krajowym wypracowano narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych. Są to narzędzia badawcze i statystyczne: PAR I i PAR II, których istota polega na obliczaniu zapotrzebowania kadrowego.

### **2.2. Geneza narzędzia badawczego i statystycznego**

Konieczność optymalnego wykorzystania stale ograniczonych zasobów kadrowych, postulaty bardziej sprawiedliwego obciążenia pracą oraz dążenie do ustalenia obiektywnie i bezwzględnie koniecznej wielkości obsady kadrowej w sądach były czynnikami, które wpłynęły na potrzebę uzupełnienia i rozwoju dotychczas istniejących w służbie publicznej instrumentów sterowania personalnego<sup>109</sup>.

Aby wymiar sprawiedliwości mógł wypełniać swoje zadania, Ministerstwo Sprawiedliwości w „Wytycznych dla obliczania zapotrzebowania kadrowego PAR w odniesieniu do sędziów i referendarzy sądowych sądów rejonowych” domagało się - obok stworzenia warunków w obszarze legislacyjnym i administracyjnym – również zaspokojenia potrzeb organizacyjnych, kadrowych i finansowych. Jako centralne punkty były wskazywane odpowiednie (wystarczające) zaopatrzenie kadrowe sądów oraz zapewnienie właściwych warunków pracy<sup>110</sup>.

W związku z tą potrzebą zlecono na początku lat 90. ubiegłego wieku szwajcarskiemu przedsiębiorstwu doradztwa zarządczego „ROI Seidel + Partner Management Consultants” opracowanie założeń i modelu systemu kontrolingu dla służby publicznej, który miał się opierać na rozwiązaniach przyjętych w gospodarce

---

<sup>109</sup> W. Fellner, *Leitfaden zur „Personalanforderungsrechnung“ im Bereich der Richter und Rechtspfleger der Bezirksgerichte (PAR-BG) 1996*, s. 2, materiały dostępne w Bundesministerium für Justiz.

<sup>110</sup> K. Kmetić, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung – ein Instrument des modernen Personalmanagements im öffentlichen Dienst?*, Frankfurt am Main 2005, s. 17.

prywatnej. Projekt został nazwany jako informatyczny system controllingu (*Controlling-Informationssystem* – w skrócie CIS). W sprawozdaniu końcowym do tego projektu przedstawiono projekt systemu obliczania zapotrzebowania kadrowego (*Personalanforderungsrechnung* – w skrócie PAR). Następnie, w maju 1992 r. przeprowadzono projekt pilotażowy w okręgu wyższego sądu krajowego w Linzu. Projekt pilotażowy pozwolił stwierdzić, że model obliczania zapotrzebowania kadrowego, który najpierw był stosowany w gospodarce prywatnej, po odpowiednim dostosowaniu może być wykorzystany także w sądownictwie. Przedmiotem tego projektu był przede wszystkim pomiar w minutach czasu poświęconego na daną sprawę, dotyczący bezpośrednio czynności orzeczniczych, a więc kadr sędziowskich i referendarskich. Pominięto wówczas czynności wykonywane przez służby urzędnicze, które także teraz nie są objęte obecnym systemem. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że system nie dotyczy wszystkich sądów i ogranicza się tylko do sądów rejonowych oraz krajowych, co oznacza, iż nie prowadzi się obliczeń w ramach systemu PAR w wyższych sądach krajowych oraz w Trybunale Najwyższym<sup>111</sup>.

W 1993 r. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości zleciło firmie ROI sporządzenie obliczenia zapotrzebowania kadrowego na poziomie sądów rejonowych. Przygotowano wówczas także studium wstępne dla sekretariatów sądów rejonowych (*Geschäftsstellen der Bezirksgerichte*), czyli tzw. służby kancelaryjnej (*Kanzleidienst*), aby stworzyć podstawy do decyzji, na ile ta część działalności sądów może być objęta systemem PAR.

Po przedstawieniu pierwszego obliczenia dla sądów rejonowych w końcu 1995 r., tzw. PAR-BG (skrót od *Bezirksgericht*), w 1996 r. zostało dokonane ustalenie wartości czasowych na potrzeby systemu obliczania zapotrzebowania kadrowego w sądach krajowych, co umożliwiło jeszcze w tym samym roku przedstawienie obliczeń zapotrzebowania kadrowego w tych sądach, tzw. PAR-LG (skrót od *Landesgericht*).

---

<sup>111</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 46.

### **2.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego**

Podstawowym rodzajem narzędzia badawczego i statystycznego jest PAR. W oparciu o to narzędzie obliczanie zapotrzebowania kadrowego opiera się na trzech elementach: rodzajach spraw, które wpływają do sądów, liczbie tych spraw oraz na czasie, jaki jest potrzebny przy załatwianiu poszczególnych spraw.

System obliczania zapotrzebowania personalnego PAR stanowi przede wszystkim narzędzie z zakresu zarządzania wykorzystaniem kadr. W swoim założeniu ma wskazywać w sposób zobiiektywizowany, w oparciu o empirycznie uzyskane dane o czasie pracy poświęconym poszczególnym czynnościom sędziów, zapotrzebowanie kadrowe dla poszczególnych stanowisk służbowych w sądach we wszystkich czterech okręgach wyższych sądów krajowych. Możliwe jest na jego podstawie również zestawianie porównywalnych rodzajowo stanowisk służbowych. Ogólnie rzecz ujmując, system PAR umożliwił zbadanie w skali kraju zapotrzebowania kadrowego w zakresie sędziów i referendarzy sądowych w sądach rejonowych i krajowych. Dostarcza ponadto informacji, jak to zapotrzebowanie rozkłada się na poszczególne z czterech okręgów wyższych sądów krajowych sądy krajowe oraz na poszczególne sądy rejonowe. Stanowi on zasadniczą podstawę do żądania przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości przydziału dodatkowych etatów, a także służy planowaniu podziału przyznanych w planie stanowisk etatów na poszczególne sądy.

Mimo jasno wskazywanego celu systemu należy zwrócić uwagę, że znajduje on zastosowanie także w sytuacjach niezwiązanych ściśle z zapewnieniem właściwej etatyzacji w sądach. Wprawdzie w materiałach szkoleniowych dla sędziów przekazanych w związku z wypełnianiem ankiet na potrzeby ustalenia wartości czasowych w systemie PAR zastrzeżono, że ankiety, w których sędziowie odnotowują czas pracy nad daną sprawą, będą zanonimizowane poprzez usunięcie cech identyfikacyjnych, takich jak sygnatury akt i nazwiska, po formalnej kontroli prawidłowości wypełnienia i przed zwrotem materiałów do Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, jednak już wyniki badania mogą służyć jako element oceny efektywności pracy sędziów. Przykładem może być wyrok Trybunału Najwyższego



z dnia 10 czerwca 2010 r.<sup>112</sup>, orzekającego jako sąd dyscyplinarny dla sędziów i prokuratorów, w którym w uzasadnieniu wyraźnie odwołano się do wartości czasowych wyliczonych przez system PAR w kontekście ustaleń właściwego obciążenia pracą obwinionego sędziego. Trybunał wskazał, że twierdzenia obwinionego sędziego o rzekomej niemiarodajności stosowania wartości czasowych systemu PAR do spraw karnych pomijają okoliczność, iż chodzi tu o wartości średnie, które uwzględniają także występowanie większych postępowań, wymagających więcej czasu. Z tego powodu pojedyncze wskazane przez obwinionego sędziego postępowania, które przekraczały wartości czasowe systemu PAR, nie dokumentują jego strukturalnego nadmiernego obciążenia.

Przy ocenie tego systemu należy wskazać, że jego podstawową zaletą jest możliwość zbadania absolutnego zapotrzebowania etatowego dla całego systemu, aczkolwiek z uwagi na to, iż ustalone średnie wartości czasowe dla poszczególnych kategorii spraw opierają się na wielu warunkach ramowych, wyniki dla pojedynczych sądów mogą nie być dokładne. Mimo to wskazuje się, że dotychczas nie ma lepszego narzędzia w tym zakresie. Wadą pozostaje jednak nieuwzględnienie indywidualnych odchyleń od parametrów zawartych w ustalonych wartościach czasowych. System ten jest również drogi i wymagający w utrzymaniu<sup>113</sup>.

#### **2.4. Rozwój i wdrożenie narzędzia badawczego i statystycznego**

Wdrożenie narzędzia badawczego i statystycznego dotyczącego obliczania zapotrzebowania kadrowego było dwuetapowe. Obejmowało narzędzia badawcze i statystyczne PAR I oraz PAR II.

Odnosząc się do narzędzia badawczego i statystycznego PAR I, należy zauważyć, że w pierwszej kolejności zbadano możliwość podziału rozpoznawanych przez sędziów i referendarzy spraw na określone kategorie. Dokonano przy tym

---

<sup>112</sup> Wyrok Trybunału Najwyższego z dnia 10 czerwca 2010 r., Ds 11/09. Jest to jednak jedyne dostępne w austriackim systemie informacji prawnej RIS orzeczenie, w którym sąd przywołał dane systemu PAR.

<sup>113</sup> G. Nograth, *Instrumentarien.zur Auslastungsgerechtigkeit und Auslastungsmessung*, prezentacja Bundesministerium für Justiz 2007, s. 24 .

zasadniczego zróżnicowania na czynności infrastrukturalne (*infrastrukturelle Tätigkeiten*) oraz czynności zmienne (*variable Tätigkeiten*).

Czynności infrastrukturalne dotyczą funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej, zapewniając jej zgodne z planem sprawne działanie. Zadania te są – co do zasady – niezależne od wniosków lub pozwów składanych do sądu przez strony. Są to czynności, które wykonują określone organy, np. sprawowanie funkcji kierowniczych, pełnienie funkcji w samorządzie sędziowskim. W ramach tych czynności uwzględnia się także czas poświęcany na szczególnie długie dojazdy do odległych sądów (*Standortzuschläge*), ale również czas związany z doszkalaniami oraz z zebraniami służbowymi, dotyczącymi wszystkich sędziów i referendarzy sądowych. Doświadczenie firmy badawczej wskazywało, że w przypadku takich czynności w ograniczonym stopniu można zmierzyć empirycznie czas potrzebny na ich wykonanie i dlatego specjalne grupy robocze utworzone w ramach projektu PAR obok zdefiniowania i opisanego zakresu tych czynności ustaliły wartości czasowe, które zostały im przypisane.

Czynności zmienne obejmują natomiast te czynności orzecznicze, które zależą od żądań stron kierowanych do sądów; w uproszczeniu chodzi o kategorie spraw rozpoznawanych w sądach powszechnych. W celu określenia, czy też raczej przypisania tym czynnościom wartości czasu, który jest potrzebny na ich wykonanie, zostały one najpierw podzielone na różne rodzaje spraw (*Geschäftsgattungen*). Następnie w celu określenia czasu potrzebnego na wykonanie każdego z rodzajów tych spraw zaproponowano postępowanie polegające na przeprowadzeniu wywiadów, odpowiednim spisywaniu czynności, składające się z odnotowywania czasu przez samych sędziów, porównań i szacunków, a także polegające na rejestrowaniu czasu za pomocą stopera, czy też na systemie ustalonych z góry czasów.

Po doświadczeniach projektu CIS dla zmierzenia czasu czynności orzeczniczych sędziów i referendarzy sądowych wybrano metodę ekwiwalentnych wartości (*Äquivalenzwertmethode*), która polega na złożonym pomiarze czasu. W ramach projektu powstały grupy robocze, do których należeli również sędziowie i referendarze sądowi. Dla poszczególnych rodzajów spraw zostały przygotowane ankiety pomiarowe, które zostały przekazane wybranym losowo sędziom

i referendarzom w sądach biorących udział w badaniu. Sprawy załatwione w ciągu pewnego okresu przez daną osobę były najpierw przez nią przypisywane do odpowiedniej kategorii postępowania jako sprawy łatwej, średniej lub złożonej. W grupach roboczych były opracowane dla tych kategorii ramy czasowe. Następnie sprawy podlegały jeszcze dalszemu podziałowi w ramach każdej kategorii na dalsze trzy kategorie, aż powstało w sumie dziewięć klas czasowych.

Ponadto osoby biorące udział w badaniu wpisywały w ankietach także dodatkowe parametry, które oznaczały zdarzenia charakterystyczne dla danej kategorii sprawy. Ankietowani sami określali te parametry, które były też opracowywane w grupach roboczych, np. było to przesłuchanie trzech lub więcej świadków, zmiana sędziego, przeprowadzenie trzech lub więcej posiedzeń jawnych, wyrok sporny.

Wyniki ankiet zebranych w wybranych do badania sądach zostały podsumowane, a w zakresie poszczególnych kategorii czasowych wyliczono wartości średnie. W ten sposób uzyskano dla każdego rodzaju sprawy wartości czasowe, stanowiące podstawę ustalenia czasu, w którym powinny być wykonywane różne zadania z zakresu orzecznictwa na poziomie wszystkich sądów rejonowych w Austrii.

Z kolei powiązanie ustalonych wartości czasowych z uzyskiwanymi z urzędzeń ewidencyjnych danymi o wielkości wpływu, pozwoliło na uzyskanie informacji o obciążeniu poszczególnych sądów rejonowych<sup>114</sup>.

Tego rodzaju wyliczenia od tego czasu były czynione corocznie.

W przypadku drugiego etapu rozwoju systemu obliczania zapotrzebowania kadrowego, tzw. PAR II, miało miejsce nowe, empiryczne pozyskanie danych, jak również optymalizacja systemów controllingu w zakresie pomiaru pracy sędziów, prokuratorów oraz zarządzania zasobami kadrowymi, które powinny być wykorzystane we wszystkich obszarach austriackiego sądownictwa<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 47–49.

<sup>115</sup> Odpowiedź Federalnego Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 kwietnia 2010 r. na zapytanie poselskie dr. J. Jarolima znak BMJ-Pr7000/0081-Pr 1/2010, materiały parlamentarne 4766/AB XXIV. GP.

Badanie zostało przeprowadzone przez działającą na płaszczyźnie międzynarodowej w obszarze rozwoju personalnego firmę Deloitte Consulting GmbH na zlecenie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Nowe rozwiązanie opiera się – podobnie jak poprzednie – na bieżącym pomiarze czasu równoległe do wykonywanej pracy w reprezentatywnej grupie sądów oraz prokuratur.

W celu uzyskania wymaganych danych do przeprowadzenia obliczeń szacunkowych zwrócono się do sędziów w wybranej, reprezentatywnej grupie 30 ze 141 sądów rejonowych i 11 z 20 sądów krajowych, aby przez sześć miesięcy, od dnia 1 października 2008 r. do dnia 31 marca 2009 r., codziennie odnotowywali swój czas pracy. W wypełnianiu ankiet wzięło udział 235 sędziów sądów rejonowych i 440 sędziów sądów krajowych. Uwzględniając z jednej strony konieczność pozyskania jak najdokładniejszych danych, a z drugiej strony możliwości finansowe, zamierzano otrzymać dane o czasie potrzebnym dla danej sprawy dla co najmniej 100 rozpoczętych i zakończonych postępowań w poszczególnych rodzajach spraw. Z uwagi na przedmiot ankiet i długi czas prowadzonego badania jedyną możliwością otrzymania wymaganych danych było samodzielne ich zapisywanie przez sędziów i prokuratorów w jednostkach organizacyjnych, które brały udział w badaniu<sup>116</sup>.

W przeważającej mierze odnotowywanie czasów pracy odbywało się na podstawie akt, a więc na tzw. kartach postępowań (*Verfahrenskarten*), które każdorazowo były przyporządkowane poszczególnym postępowaniom. Różne postępowania były natomiast przyporządkowywane w sposób systematyczny poszczególnym rodzajom spraw, w których były powiązane różne rejestry lub pojedyncze kody spraw z danego rejestru, tzw. katalog rodzajów spraw (*Gattungenkatalog*). Jeżeli postępowanie było już zakreślone w danym rejestrze, to odnotowywanie czasu następowało również na przypisanych do poszczególnych rodzajów spraw tzw. kartach dołączonych (*Anschlusskarten*). Do liczby spraw podlegających badaniu zaliczano tylko postępowania odnotowywane na kartach postępowań. Natomiast z kart dołączonych uwzględniano tylko odnotowany czas, ponieważ zakreślone postępowanie jako takie było już raz liczone.

---

<sup>116</sup> G. Belik, G. Nograthnig, A. Paukner, *Leitfaden PAR II*, Bundesministerium für Justiz 2010, s. 5.

W bardzo małej części odnotowywanie następowało jedynie sumarycznie na kartach okresowych, tzw. kartach półmiesięcznych (*Halbmonatskarten*), na których zapisywano czas poświęcony na poszczególne rodzaje czynności, np. szkolenia, bez przyporządkowania do poszczególnych postępowań.

W wypełnianiu ankiet aktywnie wzięli udział prawie wszyscy sędziowie z uczestniczących jednostek organizacyjnych. W ciągu całego badania wypełniono ponad 352 000 kart, z których 99,92% mogło być poddanych analizie po zebraniu w bazie danych.

Poniżej przykład tzw. karty postępowania dla sędziów do odnotowania czasów w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i z zakresu ubezpieczeń społecznych w sądach rejonowych i okręgowych<sup>117</sup>.

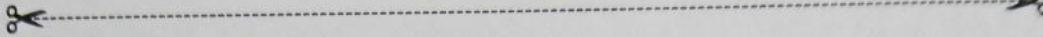
---

<sup>117</sup> G. Belik, G. Nograth, A. Paukner, *Leitfaden...*, s. 37.

5.2.1 Verfahrenskarte 1

**PAR II – BG: Zivil- und Familienrechtssachen (B01-09)**  
**LG: Zivil-, Arbeits- und Sozialrechtssachen (L01-11)**

Verfahren/ AZ: \_\_\_\_\_



Eingangsdatum:

Erledigungsdatum:

**Karte 1**

- Erledigt durch Urteil, Sach- bzw. Endbeschluss
- Erledigt ohne Urteil, Sach- bzw. Endbeschluss

Dienststellencode:

PAR II Gattungskürzel: \_\_\_\_\_

- Streitig (nicht in AußStr-Sachen)
- Einstweilige Verfügung im Hauptverfahren
- Dolmetscher
- Kündigung mit Einwendung
- Sachverständiger
- Auslandsbezug

1			2			3			G	K
Verfahren bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung			Beginn mündliche Verhandlung bis zum Beginn des Verfassens der Entscheidung			Verfassen der Entscheidung			DAVON: Zeiten bereits im Schritt 1-3 enthalten	
ANGABEN IN MINUTEN			ANGABEN IN MINUTEN			ANGABEN IN MINUTEN			Gebührenbestimmung	Kostenentscheidung
Datum (TT.MM.)	Einzelzeiten (optional)	Immer kumuliert notieren!	Datum (TT.MM.)	Einzelzeiten (optional)	Immer kumuliert notieren!	Datum (TT.MM.)	Einzelzeiten (optional)	Immer kumuliert notieren!	ANGABEN IN MINUTEN Immer kumuliert aufschreiben!!	

Karte 1

## **2.5. Opis narzędzia badawczego i statystycznego PAR I**

Większość ustalonych wartości czasowych od momentu ich ustalenia w 1993 r. dla sądów rejonowych i w 1996 r. dla sądów krajowych w następnych latach nie ulegała zmianie, jednak w poszczególnych rodzajach spraw pewne zmiany następowały. Do zupełnie nowego ustalenia wartości czasowych doszło np. w przypadku spraw karnych kategorii „U”, rozpoznawanych przez sądy rejonowe, z uwagi na tak daleko idącą nowelizację przepisów postępowania, że sama modyfikacja wartości czasowych na podstawie pierwotnych ustaleń nie była możliwa. W innych sprawach, w których doszło do zmiany wartości czasowych, wynikało to w pewnych kategoriach spraw z następczego uzupełnienia danych, w innych kategoriach przyczyną były modyfikacje związane z utrzymaniem systemu, przy czym chodziło jedynie o dopasowanie nowych wartości czasowych do pierwotnie ustalonych, a nie o ich ponowne określenie<sup>118</sup>.

Stopień obciążenia wykazywany w systemie PAR odnosi się do liczby zatrudnionych ustalonej w oparciu o liczbę załatwionych spraw w danym roku obrachunkowym. Nie wszystkie jednak sprawy wpływają i są załatwiane w tym samym roku. Niektóre wpływają w danym roku obrachunkowym i jest na nie poświęcony określony czas pracy, ale załatwienie nastąpi dopiero w latach następnych. Inne z kolei sprawy, które wpłynęły w poprzednich latach i część czasu na nie poświęconego przypada na te lata, zostają zakończone w danym roku obrachunkowym. Wyniki obliczeń skalkulowanego czasu załatwień w danym roku według PAR będą odzwierciedlać prawidłowy (tj. odpowiadający faktycznie poświęconemu) czas pracy w danym roku tylko przy przyjęciu założenia, że opisane wyżej dwa rodzaje spraw będą się wzajemnie kompensować<sup>119</sup>.

Poniższa tabela przedstawia przykłady wartości czasowych (w minutach) przyjmowanych w latach 1995–2002 w sądach rejonowych dla spraw z zakresu spornego postępowania cywilnego na podstawie pierwszej wersji PAR-BG<sup>120</sup>. W tym

---

<sup>118</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 50.

<sup>119</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 66.

<sup>120</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 51.

zakresie spraw wartości te w istocie nie ulegały zmianie przez cały okres stosowania pierwszej wersji systemu.



				1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Sporne postępowania cywilne.	Ogólne sprawy sporne	Sprawy upominawcze C	Sędziowie orzekający jako referendarze	5,80	5,80	5,80	5,80	5,80	5,80	5,80	5,80	5,80	
			Referendarze	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	
		Ogólne sprawy sporne C		166,00	166,00	166,00	166,00	166,00	166,00	166,00	166,00	166,00	166,00
		Sprawy komunikacyjne C		458,00	458,00	458,00	458,00	458,00	458,00	458,00	458,00	458,00	458,00
	Sprawy związane z najmem	Sprawy związane z najmem C		148,00	217,00	217,00	217,00	217,00	217,00	217,00	217,00	217,00	217,00
		Ugody sądowe w sprawach o eksmisję C		10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
		Sprawy o eksmisję		87,00									
		Sprawy o wypowiedzenie bez zarzutu C		10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
	Sprawy rodzinne	Sprawy rodzinne C		269,00	269,00	269,00	269,00	269,00	269,00	269,00	269,00	269,00	269,00
		Sprawy z § 55 ustawy o małżeństwie		88,00	88,00	88,00	88,00	88,00	88,00	88,00	88,00	88,00	88,00
		Hc – Pomoc	Sędziowie	43,50	43,50	43,50	43,50	43,50	43,50	43,50	43,50	43,50	43,50

		prawna w	Sędziowie orzekający	26,00	26,00	26,00	26,00	26,00	26,00	26,00	26,00	26,00
		sprawach	jako referendarze									
		cywilnych	Referendarze	25,40	25,40	25,40	25,40	25,40	25,40	25,40	25,40	25,40

Trzy wyżej wymienione elementy systemu PAR, tj. rodzaje spraw, liczba spraw oraz czas, w którym powinny być rozpoznawane, są następnie zestawiane w formularzach, które zostały opracowane przez grupy robocze w ramach projektu ustalania wartości czasowych dla spraw.

Poniżej przykład takiego formularza dla Sądu Rejonowego w Grazu za rok 2002<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> K. Kmetić, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, załącznik.

PERSONALANFORDERUNGRECHNUNG												
1	BG		BEZIRKSGERICHT						Code: 9.03.01		Datum: 29.04.03	
2	PAR		für Zivilrechtsachen Graz						Periode: 2002			
3	TÄTIGKEITEN		Richter				Rechtspfleger					
4			Zeit pro GeschFall		Erlidigungszeit		Zeit pro GeschFall		Erlidigungszeit			
5			Minuten	Stunden	VZK	Ant.(%)	Minuten	Stunden	VZK	Ant.(%)		
3	Führungsaufgaben			1.528,83	0,89	3,30						
4	Amtstag			917,98	0,53	1,98		1.529,15	0,95	3,55		
5	Amtstag RpflA							10,20	0,01	0,02		
6	Gerichtstag											
7	Sonstige Grundaufgaben			2.657,31	1,54	5,74		1.818,45	1,13	4,22		
8	Aufgaben ad personam			86,00	0,05	0,19		1.144,88	0,71	2,66		
9	Standortzuschläge											
10	Zuschlag für Doppelplanstelle(n)			34,40	0,02	0,07						
11	Summe infrastr. Zeiten			5.224,52	3,04	11,28		4.502,68	2,79	10,44		
12	Gattung	zuständig	GeschFälle				GeschFälle					
13	C-Mahnsachen	Rechtspf.	5,80				31.152	6,50	3.374,80	2,09	7,83	
14	C-Allg.Streitsachen	Richter	3.212	166,00	8.886,53	5,17	19,19					
15	C-Verkehrssachen	Richter	597	458,00	4.557,10	2,65	9,84					
16	C-Bestandsachen	Richter	1.912	217,00	6.915,07	4,02	14,93					
17	C-prät.Räumungsvgl	Richter	88	10,00	14,67	0,01	0,03					
18	C-Kündig. ohne Einw.	Richter	376	10,00	62,67	0,04	0,14					
19	C-Familienrechtss.	Richter	614	269,00	2.752,77	1,60	5,94					
20	C-§ 55 a EheG	Richter	865	88,00	1.268,67	0,74	2,74					
21	MSch	Richter	124	375,00	775,00	0,45	1,67					
22	A	Richter	507	84,00	709,38	0,41	1,53					
		Rechtspf.		30,00				3.006	51,00	2.555,46	1,58	5,93
23	P	Richter	1.092	113,00	2.056,07	1,20	4,44					
		Rechtspf.		49,00				2.807	85,00	3.976,98	2,47	9,22
24	SW B	Richter	466	294,00	2.283,40	1,33	4,93					
25	SW	Richter	1.892	107,00	3.374,00	1,96	7,29					
		Rechtspf.		59,50				1.370	74,60	1.703,42	1,06	3,95
	F-§ 98 EheG	Richter	4	44,00	2,93	0,00	0,01					
26	F-§§ 81ff EheG	Richter	40	463,00	308,67	0,18	0,67					
	F-übrige	Richter	28	147,00	68,60	0,04	0,15					
27	E-Zwangsverst.	Richter	410	340,00	2.323,33	1,35	5,02					
28	E-Zwangsverw.	Richter	35	259,00	151,08	0,09	0,33					
29	E-sonst ri E-Anfall	Richter	75	69,00	86,25	0,05	0,19					
30	E-Räumungen	Richter	682	87,00	988,90	0,57	2,14					
31	E-restl.Gesamtanfall	Rechtspf.		8,00				56.984	14,50	13.771,13	8,54	31,94
32	Nc	Richter	131	99,00	215,93	0,13	0,47					
		Rechtspf.		58,00				205	44,00	150,10	0,09	0,35
33	Hc	Richter	552	43,50	399,97	0,23	0,86					
		Rechtspf.		26,00				310	25,40	131,37	0,08	0,30
34	TZ (max 45% d GA)	Rechtspf.						25.864	25,40	10.449,09	6,79	25,39
35	aTZ (3 - 20 % d TZ)	Rechtspf.						5.502	9,33	855,56	0,53	1,98
36	U	Richter		172,00								
37	Hs und Z	Richter		43,00								
38	PSch	Richter		302,00								
39	Ub	Richter	3.611	47,00	2.828,62	1,64	6,11					
40	Se	Richter	3	72,00	3,67	0,00	0,01					
		Rechtspf.		72,00				62	72,00	74,33	0,05	0,17
41	S, Sa	Richter	6	552,00	51,61	0,03	0,11					
		Rechtspf.		552,00								
42	Summe variable Zeiten			41.084,87	23,89	88,72		104	616,00	1.071,74	0,66	2,49
43	kalk. Erlidigungszeit (Infra. + var.)			46.309,39	26,92	100,00			38.613,98	23,95	89,56	
44	davon Richter als Rechtspf.								43.116,66	26,74	100,00	
45	ZEIT EINSATZ (Brutto)		28,09	40,00	58.427,20			25,63	37,50	49.978,50		
46	+ Fehlzeit				10.112,40					8.650,13		
47	= Verfügbare Zeit (ohne Mehrarbeit)				48.314,80					41.328,38		
48	+ Rechtspflegeranwärter											
49	= IST - Leistungszeit				48.314,80	28,09		0,17	37,50	275,74		
50	AUSLASTUNGSGRAD								41.604,11	25,80		
51	Systemisierte Planstellen											103,64
52	RI als RI/PISTN-Auslastungsgrad für RI als RI				26,92	97,20						0,57

Kolumna pierwsza zatytułowana „Czynności” (*Tätigkeiten*) opisuje rodzaje spraw podlegających pomiarowi, w wierszach 3–10 są to wyżej wspomniane czynności (zadania) infrastrukturalne, a w dalszych wierszach 13–41 – czynności zmienne

według kategorii spraw zdefiniowanych w systemie PAR, dla których ustalono wartości czasowe. Dla czynności zmiennych w dodatkowej kolumnie „właściwy” (*zuständig*) wskazano, czy dana sprawa leży we właściwości sędziego czy też referendarza sądowego.

W obszarze odnoszącym się do liczby spraw, obejmującym kolumny 2 i 7, wykazano liczbę załatwionych w poszczególnych sądach spraw w danym roku obrachunkowym według podziału na kategorie spraw. Dane z tego zakresu są pozyskiwane z opisanego wyżej systemu statystycznego BIS. W pojedynczych przypadkach rodzajów spraw, których nie uwzględniał system BIS, liczbę spraw ustalano na podstawie obliczeń pomocniczych lub analizy ewidencji spraw.

W kolumnach 3 i 8 zawarte są natomiast stanowiące istotę systemu PAR wartości czasowe dla poszczególnych rodzajów spraw ustalone w ramach tego systemu. Wskazują one w minutach średnie czasy dla zmiennych czynności sędziów i referendarzy sądowych.

W nawiązaniu do powyższych wartości czasowych pozostaje uwidoczniiony w kolumnach 4 i 9 czas załatwień w godzinach (*Erledigungszeit in Stunden*), który stanowi iloczyn wartości czasowych w minutach oraz liczby spraw w danej kategorii. Dla czynności infrastrukturalnych czas ten jest pobierany bezpośrednio z systemu PIS, który udostępnia informacje, dla ilu osób względnie, w jakim zakresie wykorzystywany był czas w poszczególnych sądach na czynności infrastrukturalne. Podawany jest tylko zsumowany czas poświęcony na dany rodzaj czynności infrastrukturalnej, np. dla zadań z zakresu nadzoru administracyjnego, pomocy interesantom.

Dodatkowo w wierszu 45 w kolumnach 2 i 7 zawarto istotne dane na temat zatrudnionych pozostających do dyspozycji. Są to dane o liczbie faktycznie zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty w danym roku obrachunkowym w danym sądzie. Nie odpowiada to zatem bezpośrednio liczbie sędziów lub referendarzy sądowych, którzy pracowali w tym sądzie. Różnice wynikają np. z zatrudnienia na pół etatu w związku z opieką nad dzieckiem lub pracą na część etatu w innym sądzie, tzw. podwójny etat (*Doppelplanstelle*).

Obszar analityczny formularza zaczyna się w wierszu 43, wskazującym skalkulowany czas załatwień (*kalkulierte Erledigungszeit*), tj. zsumowanych czynności infrastrukturalnych i zmiennych. Ta wartość jest podstawą obliczeń obciążeń, co następnie pozwala na ich porównanie w różnych okresach i między różnymi jednostkami organizacyjnymi. Skalkulowany czas załatwień wskazuje, ilu zatrudnionych w pełnym wymiarze potrzeba w roku obrachunkowym, aby pokryć wykonaną pracę. Ta wartość jest wykazywana w godzinach w kolumnach 4 i 9. Potem następuje przeliczenie tych godzin na liczbę zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy przy zakładanym rocznym czasie pracy sędziego w wymiarze 1720 godzin i 1612,5 godziny referendarza sądowego. Dla podstawy takiego wymiaru przyjmuje się 40-godzinny tydzień pracy dla sędziów i 37,5-godzinny tydzień pracy dla referendarzy sądowych. Od szacunkowego rocznego czasu pracy odlicza się średni czas nieobecności w wysokości 17,3%, uwzględniający urlop wypoczynkowy, święta i choroby.

Wartości ujęte w kolumnach 2 i 7 w wierszu 45 (w podanym przykładzie odpowiednio 28,09 oraz 25,63) wskazują istniejącą liczbę zatrudnionych w odróżnieniu od wartości wskazanych w kolumnach 5 i 10 w przedostatnim wierszu 51 (w podanym przykładzie odpowiednio 27,70 i 33,40), które odzwierciedlają liczbę usystematyzowanych etatów w danym sądzie.

Wartość pozwalająca na oszacowanie liczby potrzebnych w danym sądzie pracowników, określana jako zatrudnieni w pełnym wymiarze według PAR (*Vollzeitkräfte nach PAR*, w skrócie VZK nach PAR), liczona jest jako iloczyn liczby spraw z kolumny 2 oraz wartości czasowych z kolumny 3, co pozwala otrzymać czas załatwień w godzinach w kolumnie 4, który mnoży się przez liczbę 1720 godzin dla sędziów i 1612,5 godziny dla referendarzy sądowych. Uzyskane w ten sposób wyliczenia zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy według systemu PAR są wykazywane w wierszu 43 w kolumnach 5 i 10.

Liczba zatrudnionych w pełnym wymiarze według PAR jest daną wyjściową dla wyliczenia procentowego stopnia obciążenia (*Auslastungsgrad*), który wykazywany jest bezpośrednio w kolumnach 6 i 11 w wierszu 50 i wskazuje stan istniejący, ilu zatrudnionych w pełnym wymiarze wymagają liczby spraw wykazane

w obliczeniu PAR. Wartość ta jest ujmowana także w corocznym sprawozdaniu PAR Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

Oprócz procentowego stopnia obciążenia, odnoszącego się do stanu istniejącego, wylicza się także stopień obciążenia etatowego (*Planstellenauslastungsgrad*), wskazujący procentowo liczbę zatrudnionych, która powinna pozostawać do dyspozycji poszczególnych sądów w stosunku do planu stanowisk. Wartość ta wskazuje na stopień obciążenia, który powinien istnieć w danym sądzie. Stopień obciążenia etatowego oblicza się jako iloraz zatrudnionych w pełnym wymiarze według PAR (VZK nach PAR) wykazanych w kolumnach 5 i 10 w wierszu 43 oraz liczby etatów w danym sądzie ustalonej na podstawie corocznego planu stanowisk i wykazywanej w tych samych kolumnach w wierszu 51. Ta wielkość nie jest wykazywana w powyższym przykładowym formularzu, ale ujmuje się ją w rocznym sprawozdaniu PAR w podsumowaniu wyników.

W ostatnim wierszu 52 ujęte jest szczególne wyliczenie, wynikające z możliwości rozpoznawania przez sędziów spraw, w których – co do zasady – właściwy jest referendarz sądowy (*Richter als Rechtspfleger*). To rozróżnienie ma też znaczenie z uwagi na inne czasy załatwień przypisane do tych skądinąd tożsamyh spraw w zależności, czy są rozpoznawane przez sędziego czy referendarza. Dodatkową różnicą jest opisana wyżej inna liczba godzin rocznego czasu pracy sędziego i referendarza. Konieczne było zatem ujęcie w systemie PAR danych na temat stopnia obciążeń, uwzględniających tę specyfikę<sup>122</sup>.

Należy jeszcze zaznaczyć, że przy stosowaniu systemu PAR zakłada się potrzebę podjęcia działań w zakresie gospodarowania etatami dopiero w przypadku, gdy stopień obciążeń według PAR spada poniżej 90% lub przekracza 110%.

## **2.6. Opis narzędzia badawczego i statystycznego PAR II**

System obliczania zapotrzebowania kadrowego PAR II składa się z dwóch różnych elementów składowych.

---

<sup>122</sup> K. Kmetić, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 65.

Największy obejmuje tzw. kalkulacyjne zmienne czasu załatwień, zwane też czasami orzeczniczymi (*judizielle Zeiten*). Są to czasy pracy, które pozostają w związku z wpływem spraw do sądu. Określenie „kalkulacyjny” ma wskazywać, że chodzi o wartości średnie, od których mogą odbiegać rzeczywiste dane w poszczególnych, skonkretyzowanych postępowaniach.

Istotnie mniejszym elementem stanowiącym około 10% całości nakładu czasu pracy pozostają tzw. kalkulacyjne czasy infrastrukturalne, które są zliczane niezależnie od wpływu spraw dla trzech obszarów czynności.

Mianowicie, pierwszy obszar dotyczy czynności podejmowanych w ramach administracji wymiaru sprawiedliwości, własnego szkolenia się, szkolenia innych, np. referendarzy, aplikantów, czy też innych podstawowych zadań, jak narady służbowe, statystyki, sprawozdania itp. Drugi obszar to czas związany z dojazdami i czynnościami administracyjnymi w przypadku zatrudnienia w dwóch jednostkach lub w przypadku prowadzenia rozpraw poza siedzibą sądu. Trzeci obszar dotyczy czasu na pełnienie funkcji w samorządzie sędziowskim, senatach personalnych, komisjach personalnych, a także pełnomocnika do spraw równouprawnienia oraz w Europejskiej Sieci Szkolenia Sędziów<sup>123</sup>.

System obliczania zapotrzebowania kadrowego w obszarze czynności orzecznicznych dotyczy uzyskiwania wartości czasowych w zakresie tzw. kalkulacyjnych zmiennych czasów załatwień. Polega to na tym, że czas pracy poświęcony na określony rodzaj spraw (rodzaje ustalone według systemu PAR II) w okresie badania ankietowego w badanych jednostkach organizacyjnych dzieli się przez liczbę opracowywanych spraw. Z uzyskanej w ten sposób wartości czasowej, tzw. liczby bazowej, oraz z całkowitej liczby spraw rozpoznawanych w danym roku we wszystkich jednostkach organizacyjnych szacowany jest całkowity nakład czasu pracy dla wszystkich jednostek organizacyjnych za dany cały rok.

Istotą tej formuły są każdorazowo liczby spraw, przez które w określonym czasie badania dzieli się czas pracy w jednostkach organizacyjnych podlegających badaniu. Liczbę spraw następnie mnoży się przez wartości czasowe, tj. liczby bazowe, aby otrzymać całkowite zapotrzebowanie czasu pracy.

---

<sup>123</sup> G. Belik, G. Nograth, A. Paukner, *Leitfaden...*, s. 37.



Całkowite zapotrzebowanie czasu pracy = Zapotrzebowanie czasu pracy w okresie badania / Ilość spraw w okresie badania \* Całkowita ilość spraw

W okresie badania ankietowego mierzy się liczbę zbadanych spraw, co w uproszczeniu wynika z liczby wypełnionych kart postępowania. Natomiast bardziej precyzyjnie należy wskazać, że liczbę badanych w okresie ankietowym spraw rozpoczętych i zakończonych uwzględniano według czynnika 1, spraw tylko rozpoczętych lub tylko zakończonych w tym okresie według czynnika 0,5, zaś spraw rozpoczętych przed okresem ankietowym i zakończonych po jego upływie według czynnika 0.

Niezależnie od tego, czy dane postępowanie zostało w sensie rachunkowym zaliczone do liczby badanych spraw w całości, w połowie lub wcale, całkowity czas pracy związany z tym postępowaniem pozostał w zupełności i bez skracania zaliczony do zapotrzebowania czasu pracy w okresie badania. Przykładowo, postępowanie, które rozpoczęło się przed okresem badania i zakończyło po jego upływie, w zakresie czasu pracy z nim związanego zostało zarachowane jako „dodatek” do czasów postępowań zaliczonych do liczby spraw podlegających badaniu. W ten sposób także nakład czasu na postępowania trwające dłużej niż okres badania został w odpowiedniej części uwzględniony w obliczeniach.

Według doświadczeń firmy Deloitte ankietowa wartość czasowa, tzw. liczba bazowa, uzyskuje wartość empiryczną, jeżeli podstawą zbadanej średniej jest 100 postępowań. Ta wartość progowa została we wszystkich dużych rodzajach spraw znacznie przekroczona. Można przy tym wskazać, że przez sześć miesięcy badania ankietowego do 1/3 sądów rejonowych mierzonych obsadą wpłynęła 1/6 rocznego wpływu spraw sądów rejonowych, zaś do połowy sądów krajowych 1/4 wpływu spraw do sądów krajowych. Jedynie w niewielu rodzajach spraw liczba faktycznie zbadanych postępowań pozostawała około lub poniżej wartości progowej, tak że uzyskane liczby bazowe mają mniejszą wartość empiryczną.

Z uwagi na to, że w jednostkach organizacyjnych nieobjętych badaniem liczba postępowań nie mogła być ustalona w oparciu o karty postępowań, lecz na podstawie danych z ewidencji spraw sądowych, dla wykorzystania wyników badania

w sądownictwie konieczne stało się przetransponowanie danych do funkcjonującego w sądach austriackich, wymienionego wyżej systemu teleinformatycznego VJ.

Przeniesienie wyników badania nastąpiło w dwóch etapach. Pierwszy obejmował zwrotne przeniesienie katalogów rodzajów spraw do kategorii systemu teleinformatycznego VJ. Polegało to na właściwym powiązaniu kodów spraw oraz postępowań z ilością wpływu do grup rodzajów spraw, jak zostały zdefiniowane w badaniu ankietowym. Po zakończeniu przenoszenia możliwe stało się w drugim etapie uwzględnienie liczby spraw oraz czasów postępowań z jednostek organizacyjnych nieobjętych badaniem na podstawie ewidencji spraw w systemie teleinformatycznym VJ<sup>124</sup>. Przykładowo, można wskazać, że nowe wartości czasowe ustalone dla odpowiadających sobie niezmienionych rodzajów spraw C – ogólne sprawy sporne, C – sprawy komunikacyjne lub C – sprawy związane z najmem wynoszą odpowiednio: 280 minut w porównaniu do 166 minut w pierwszej wersji systemu oraz 503 minuty w stosunku do 458 minut poprzednio oraz 115 minut względem 217 minut.

W badaniu PAR II inaczej niż w pierwszej wersji systemu nie zostały uwzględnione czynności referendarzy sądowych. Odrębnie zostały jedynie ujęte czynności orzecznicze sędziów orzekających za referendarzy sądowych w sprawach upominawczych. Jeżeli sędziowie podejmowali w postępowaniu, które toczyło się przed referendarzem sądowym, jakieś szczególne czynności, które były zastrzeżone dla sędziów w sprawie rozpoznawanej przez referendarza, to czas pracy z tym związany był dopisywany do odpowiedniego rodzaju sprawy tego sędziego. Jednak dla czynności sędziów orzekających za referendarzy w sprawach upominawczych stworzono odrębny rodzaj sprawy w systemie PAR II.

Czynności sędziów, których nie można przypisać do konkretnej sprawy, tj. pomoc interesantom, informacje telefoniczne, ogólne narady w sprawach orzeczniczych lub z innymi organami, zostały podzielone według różnych kategorii i ujęte odrębnie. W poprzednim systemie jedynie pomoc interesantom i sesje poza sądem były uwzględniane bez bliższego podziału. Uzyskane czasy całkowite zostały powiązane ze wskaźnikami rachunkowymi, z reguły całkowitym wpływem w tej kategorii, tak aby

---

<sup>124</sup> G. Belik, G. Nograth, A. Paukner, *Leitfaden...*, s. 37.

można było wyliczyć teoretyczne liczby bazowe. Należy zaznaczyć, że taki wskaźnik może być dowolnie definiowany i nie pozostaje w bezpośrednim związku z częstotliwością danej czynności. Wyliczona wartość czasowa, tj. liczba bazowa, nie wskazuje na faktyczny czas poświęcony na dane działanie nie dotyczące konkretnej sprawy. Dopiero powiązanie liczby bazowej i przyjętego wskaźnika pozwala dowiedzieć się, ile czasu pracy przypadło na dane działanie nie dotyczące konkretnej sprawy w danej kategorii spraw.

Inną kwestią jest pomiar czasu w zakresie tzw. kalkulacyjnych czasów infrastrukturalnych, w których – jak już wyżej wskazano – uwzględnia się trzy grupy czynności, a mianowicie: 1) podejmowane w ramach administracji wymiaru sprawiedliwości, 2) związane z dojazdami i czynnościami administracyjnymi w przypadku zatrudnienia w dwóch jednostkach lub w przypadku prowadzenia rozpraw poza siedzibą sądu oraz 3) związane z pełnieniem funkcji w samorządzie sędziowskim, senatach personalnych, komisjach personalnych, a także pełnomocnika do spraw równouprawnienia oraz w Europejskiej Sieci Szkolenia Sędziów. Sposób pomiaru czasu dla tych czynności został ustalony na podstawie opracowanych szacunkowych wzorów.

W pierwszej grupie w zakresie czynności administracyjnych w sądach rejonowych przyjęto, że czynności administracyjne powinny być uwzględnione w wymiarze 5% dla pierwszych trzech etatów sędziowskich, co najmniej jednak w wysokości 0,05 zatrudnionego w pełnym wymiarze, 4% dla dalszych siedmiu etatów sędziowskich, 3% dla dalszych 10 etatów sędziowskich i 2% dla wszystkich etatów powyżej 20. Pozostałe zadania podstawowe zaliczono jako 3% zatrudnionych. W sądach krajowych przy pomiarze czynności administracyjnych założono, że będą zajmowały 2,5% etatów tego sądu i podległych sądów rejonowych, nie więcej niż 3,5 etatu. Jednocześnie dla wszystkich sędziów uwzględniono zadania z zakresu szkolenia własnego i innych osób w wymiarze 4,5% etatów. Czynności z grup drugiej i trzeciej występują tylko w niektórych sądach. W tym przypadku przyjęto np. dla ustalenia czasu dojazdu i oczekiwania w związku z prowadzeniem rozpraw poza siedzibą sądu wartość 130 minut dla sądu rejonowego i 162 minut dla sądu krajowego odpowiednio pomnożone stosownie do liczby takich rozpraw.

Podobnie jak w przypadku systemu PAR I opracowywane są corocznie zestawienia, które wskazują rodzaje spraw, liczbę spraw oraz czas, w którym powinny być rozpoznawane. W przeważającej mierze zawierają one w nieco uproszczonej formie dane analityczne pozwalające na uzyskanie informacji co do liczby zatrudnionych w pełnym wymiarze według PAR I, czy też stopnia obciążenia oraz liczby etatów przypisanych do danego sądu.

Również analogicznie do PAR I zapotrzebowanie kadrowe oblicza się, dzieląc wyliczone całkowite zapotrzebowanie czasu pracy przez zdefiniowany roczny czas pracy jednego sędziego zatrudnionego w wymiarze 1720 godzin rocznie. W tym szacunkowym rocznym czasie pracy uwzględnione są w uśredniony sposób niepodlegające zastępstwu w rozumieniu planu personalnego nieobecności związane np. z urlopami czy chorobami. Na poziomie wyższego sądu krajowego uwzględnia się obok zatrudnionych w tych jednostkach organizacyjnych także pozostających do dyspozycji sędziów właściwych dla danego kręgu wyższego sądu krajowego – *Sprengelrichter*.

Należy zaznaczyć, że rodzaje spraw opracowane przez grupy robocze na potrzeby systemu PAR II nie odpowiadają we wszystkich punktach katalogowi spraw z pierwszej wersji systemu. Zostały one przyporządkowane kodom spraw z informatycznego systemu ewidencji spraw VJ. Występują ponadto pewne rozbieżności z obowiązującą systematyką statystyki skróconej, co uniemożliwia sporządzenie pełnych analiz PAR II za okres krótszy niż rok kalendarzowy. Porównanie nowych liczb bazowych z poprzednimi wartościami czasowymi wymaga sprawdzenia, czy dane rodzaje spraw wzajemnie sobie odpowiadają. Należy się kierować w tym przypadku opublikowanymi katalogami rodzajów spraw.

Poniżej przykład formularza z wynikami PAR II dla Sądu Rejonowego Graz-Ost na rok 2014<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Dane z systemu informatycznego Personalanforderungsrechnung – PAR II.

**Personalanforderungsrechnung (PAR II)**

**BG Graz-Ost**

Berichtszeitraum: 01.01.2014 - 31.12.2014

Sparte		Gattung	Fälle	Ø Zeit	Stunden	VZK	Anteil (%)
Allgemeine Zivilsachen	B 01	C – Allgemeine Streitsachen	1.495	3,13	7.798,92	4,53	23,48
	B 02	C – Verkehrsachen	249	5,63	2.336,45	1,36	7,03
	B 40	Allgemeine Zivilsachen (ohne Aktenzeichen)	1.744	1,16	465,07	0,27	1,40
Bestandsachen	B 03	C – Bestandsachen	862	1,15	1.690,50	0,98	5,09
	B 04	C – Prätorische Räumungsvergl. & Kündigungen o Einw	70	1,18	2.100	0,01	0,06
	B 09	M Sch/PSch – Mieterschutz und Landpachtsachen	76	4,97	629,53	0,37	1,90
	B 44	Bestandsachen (ohne Aktenzeichen)	1.028	6	102,80	0,06	0,31
	B 05	C – Familienrechtssachen	246	3,82	1.966,20	0,91	4,71
Personen- und Familiensachen	B 06	C – Aufteilung eheliches Gebrauchsvermögen und Ersparnisse	28	8,33	360,97	0,21	1,09
	B 07	C – Scheidung der Ehe im Einvernehmen	3,18	94	498,20	0,29	1,50
	B 08	C – Personenrechtssachen	72	14,3	1.160	0,10	0,52
	B 10	A – Verlassenschaftsverfahren	228	1,89	711,90	0,41	2,14
	B 11	Ps – Personensorge *	779	12,9	16.74,85	0,97	5,04
	B 12	P – Sonstige	199	8,8	2.918,7	0,17	0,88
	B 13	SW – Sachwalterschaftssachen **	15,18	96	2.428,80	1,41	7,31
	B 14	SW – Bestellungen	573	1,94	1.852,70	1,08	5,58
	B 15	Ha – Heimaufhaltssachen	5	5,38	44,83	0,03	0,13
	B 16	Ub – Unterbringungen	180	4,7	1.100	0,08	0,42
	B 41	Personen- und Familiensachen (ohne Aktenzeichen)	3.731	11	870,57	0,51	2,62
Exekutions- und Insolvenzachen	B 17	E – Zwangsversteigerungen	153	3,04	775,20	0,45	2,33
	B 18	E – Sonstige, Vollstreckbarerklärung, Grundbuch und SE	57	2,91	276,45	0,16	0,63
	B 19	E – Räumungen	276	4,5	207,00	0,12	0,62
	B 22	S – Schuldenregulierungsverfahren / E-Zwangsverwaltung	8	5,01	66,80	0,04	0,20
	B 42	Exekutions- und Insolvenzachen (ohne Aktenzeichen)	494	11	90,57	0,05	0,27
Strafsachen	B 23	U – Strafsachen	1.006	2,28	3.822,80	2,22	11,51
	B 24	Hs/Ns – Strafsachen, Rechtshilfe und Sonstige	51	11	9,35	0,01	0,03
	B 43	Strafsachen (ohne Aktenzeichen)	1.057	5	88,08	0,05	0,27
Sonstige	B 20	Hs/Nc – Rechtshilfe Zivilsachen & Übrige	575	24	230,00	0,13	0,69
Mahnsachen	B 25	Europäisches Mahnverfahren					
<b>Zwischensumme</b>					<b>29.224,00</b>	<b>16,99</b>	<b>87,97</b>
	B 30	Richter als Rechtspfleger (Mahnsachen)	1,166	5	97,17	0,06	0,29
<b>Kalkulatorische variable Erledigungszeiten</b>					<b>29.321,17</b>	<b>17,05</b>	<b>88,27</b>
Führungsaufgaben/ Justizverwaltung					123,152	0,72	3,71
Eigene Fortbildung, Ausbildung Dritter					157,04	0,88	4,57
Sonstige Grundaufgaben (Sitzungen, Dienstbesprechungen, Statistik)					10.113,6	0,59	3,04
Fahrt- und Administrationszeit Doppelplanstellen					137,60	0,08	0,41
Fahrt- und Wartezeit Gerichtstag							
<b>Zwischensumme</b>					<b>3.897,52</b>	<b>2,27</b>	<b>11,73</b>
Standesvertretung							
Außensenat/ Personalsenat							
Gleichbehandlungsbeauftragte							
Tätigkeit im Rahmen des Europäischen Justiziellen Netzwerks							
<b>Zwischensumme</b>							
<b>Kalkulatorische infrastrukturelle Zeiten</b>					<b>3.897,52</b>	<b>2,27</b>	<b>11,73</b>
<b>Summe kalkulatorischer Zeitaufwand</b>					<b>33.218,69</b>	<b>19,31</b>	<b>100,00</b>
<b>Ist-Leistungszeit</b>						<b>19,60</b>	<b>98,54</b>
<b>Ist-Leistungszeit (inkl. Sprengelrichter/innen)</b>						<b>19,65</b>	<b>98,29</b>
<b>Systemisierte Planstellen</b>						<b>19,60</b>	<b>98,54</b>
17.02.2015							<b>113,106</b>

## 3. Francja

### 3.1. Zakres analizy narzędzi badawczych i statystycznych

We Francji na poziomie krajowym nie wypracowano narzędzia badawczego i statystycznego, którego celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechny, które byłyby analogiczne do narzędzi badawczych i statystycznych w Niemczech oraz Austrii. Nie oznacza to, że brak w ogóle instrumentów, które mają charakter narzędzi badawczych i statystycznych, służące tym celom. Jednakże mają one charakter bardziej uogólniony i wynikają z rozwiązań ustawy tzw. LOLF.

### 3.2. Geneza narzędzia badawczego i statystycznego

Podstawowe akty normatywne, regulujące funkcjonowanie sądownictwa powszechnego we Francji to – poza Konstytucją z 1958 r.<sup>126</sup> – wprowadzona ordonansem z dnia 22 grudnia 1958 r. ustawa o magistraturze, *loi organique relative au statut de la magistrature*<sup>127</sup> („ustawa organiczna”) i kodeks organizacji sądownictwa (*Code de l'organisation judiciaire*)<sup>128</sup>, wprowadzony dekretem z dnia 16 marca 1978 r.<sup>129</sup>

Konstytucja wytycza jedynie ogólnie zasady organizacji i funkcjonowania sądownictwa, odsyłając w art. 64 do ustawy o magistraturze.

Żaden z tych aktów normatywnych nie przewiduje zasad oceny efektywności pracy sędziów ani też samej oceny pod tym względem. Natomiast francuskie przepisy przewidują ocenę sędziów i prokuratorów (*magistrat*). Stanowi o tym art. 12-1 ustawy

---

<sup>126</sup> Ordonans nr 58-1270 z dnia 22 grudnia 1958 r., wprowadzający ustawę organiczną o statucie magistratury, wersja pierwotna JORF nr 0238 z dnia 5 października 1958 r., s. 9151.

<sup>127</sup> Wersja pierwotna JORF z dnia 23 grudnia 1958 r., s. 11551. Ustawa następnie była wielokrotnie zmieniana, ostatnich zmian dokonano z dniem 1 marca 2014 r.

<sup>128</sup> We Francji tzw. kodeksy (*codes*) są szczególnym rodzajem aktów normatywnych i nie w pełni można uznać ich za analogiczne do kodeksu w polskim systemie prawa. Różnią się m.in. sposobem ustanowienia aktu normatywnego w takiej formie – por. K. Wojtyczek, [w:] *Prawo francuskie*, t. 1, A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), Kraków 2004, s. 28.

<sup>129</sup> Dekret nr 78-329, JORF z dnia 18 marca 1978, s. 1129.

organicznej, przy czym szczegółowy tryb przeprowadzania takiej oceny ustala dekret nr 93-21<sup>130</sup>.

Zawodowa działalność każdego sędziego i prokuratora podlega ocenie (*évaluation*) co dwa lata. Ocena jest dokonywana także w przypadku, gdy sędzia chce awansować. Poprzedza ją rozmowa z przełożonym (w sądzie, w którym sędzia orzeka, lub w jednostce organizacyjnej instytucji, do której został przydzielony). O rezultacie oceny sędzia jest powiadamiany. Gdy sędzia kwestionuje otrzymaną ocenę, może on zwrócić się do komisji ds. awansów, drogą służbową. Komisja, po wysłuchaniu sędziego i osoby oceniającej, wydaje opinię z uzasadnieniem, która dołączana jest do akt osobowych sędziego<sup>131</sup>.

Prace zmierzające do ustalenia kryteriów i sposobów oceny pracy sędziów i sądów, a siłą rzeczy – również obciążenia pracą sędziów – podejmowano we Francji od wielu lat. Jakość sądownictwa, utożsamiana z dobrą decyzją (*décision de qualité*), nieuchronnie wiąże się z szybkością jej wydania. Ta z kolei może ulec pogorszeniu na skutek zbyt dużego obciążenia pracą sądów i poszczególnych sędziów. Z tego względu naturalną kwestią badawczą było ustalenie, w jakim stopniu sędziowie są obciążeni pracą i jak dużą liczbę decyzji może podjąć sędzia w taki sposób, aby nie nastąpiło obniżenie jakości decyzji (orzeczenia). Ta ostatnia kwestia stanowi zasadniczy problem we wprowadzeniu narzędzi statystycznych, umożliwiających określenie obciążenia pracą sędziów. Jej wagę najlepiej pozwala ocenić fakt, że już od wielu lat funkcjonuje we Francji tzw. OUTILGREF (od słowa *greffier/greffier* – kancelaria sądu, sekretariat/sekretarz sądowy), który jest narzędziem informatycznym służącym do ustalenia zapotrzebowania poszczególnych jednostek w odniesieniu do personelu administracyjnego sądów. Tymczasem podobne narzędzie, umożliwiające ocenę obciążenia pracą sędziów – a zatem również potrzeb kadrowych, dotychczas nie powstało.

Inaczej przedstawia się sytuacja w sądach administracyjnych, w których od 2000 r. system taki funkcjonuje, bazując na średniej liczbie orzeczeń, które powinien wydać

---

<sup>130</sup> Dekret nr 93-21 z dnia 7 stycznia 1993 r. przyjęty w wykonaniu ordonansu nr 58-1270 z dnia 22 grudnia 1958 r. ze zm., wprowadzającego ustawę organiczną o statucie magistratury, wersja pierwotna JORF nr 6 z dnia 8 stycznia 1993 r., s. 449, NOR: JUSB9210428D.

<sup>131</sup> Art. 12-1 ustawy organicznej.

sędzia administracyjny. Jednak specyfika francuskiego sądownictwa administracyjnego polega na tym, że zadania sędziów są w praktyce jednolite, polegają na wydaniu decyzji sądownoadministracyjnej (*décision juridictionnelle*), co ułatwia określenie jednoznacznych i prostych wskaźników wydajności. W sądownictwie powszechnym ogromna różnorodność zadań poszczególnych sędziów powoduje, że wskaźniki takie są niezwykle trudne do opracowania, a sam proces ich opracowania wymaga gruntownych badań<sup>132</sup>.

Pierwsze, szeroko zakrojone, badania zmierzające do opracowania sposobu ustalenia obciążenia pracą sędziów prowadziła, na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, *École de mines* w Paryżu. Ich wyniki zostały przedstawione w raporcie F. Engel i F. Pallez, *Le jugement et la norme*<sup>133</sup>. Badaniami zostały objęte *tribunaux de grande instance* (TGI), w których skupia się przeważająca część działalności wymiaru sprawiedliwości we Francji (gdzie nie występuje, jak w Polsce, odpowiednik sądów okręgowych).

Podstawowym celem badania było określenie sposobu zarządzania kadrami – opracowanie sposobu ustalenia, czy w danym przypadku należy jedynie przesunąć lub przekwalifikować istniejące etaty, czy też należy przydzielić nowe. Dotychczasowe metody były zbyt ogólne: zarówno liczbę spraw cywilnych, jak i spraw karnych dzielono przez liczbę etatów budżetowych (*effectif budgétaire*) w danym sądzie i porównywano do średniej krajowej<sup>134</sup>. Po trzech latach badań, które w zasadniczej mierze opierały się na analizach pracy wybranych, reprezentatywnych sądów oraz rozmowach z sędziami i prokuratorami, naukowcy stwierdzili, że zaprezentowany przez nich model nie może być traktowany jako cel sam w sobie, ale że stanowi dopiero początek procesu opracowywania modelu zarządzania. Badacze zaobserwowali, że w różnych sądach istnieją odmienne praktyki zarządzania kadrą orzeczniczą. W niektórych sądach, zwłaszcza mniejszych, sędziowie zajmowali się różnymi sprawami, podczas gdy w innych,

---

<sup>132</sup> Por. m.in. Rapport du groupe de travail relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs, maj 2012, [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>133</sup> F. Engel, F. Pallez, *Le jugement et la norme. L'évaluation de la charge de travail des magistrats dans les tribunaux de grande instance*, „Les cahiers de recherche du Centre de Gestion Scientifique de l'École des Mines de Paris” novembre 1997, z. 14.

<sup>134</sup> F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 15.



głównie w większych, występowała specjalizacja sędziów w danej dziedzinie lub kategorii spraw, co pozwalało na zdobycie dużego doświadczenia w tych właśnie sprawach. Próbowano ustalić, w jaki sposób można określić „normę działalności” (*norme d'activité*) w poszczególnych rodzajach spraw. Skomplikowany sposób wyliczenia przedstawiono na przykładzie normy aktywności dla prawa cywilnego ogólnego (*droit civil général*), dla której przyjęto, że w danym sądzie dwóch sędziów zajmuje się prawem cywilnym ogólnym, a dodatkowo – orzeka w innych sprawach.

### Dupont

Prawo cywilne ogólne	JAP	Sprawy karne
3,5 dnia	0,5 dnia	1 dzień

(JAP – sędzia ds. wykonania kar)

### Durand

Prawo cywilne ogólne <sup>135</sup>	JEX	Sprawy karne
2,5 dnia	2 dni	0,5 dnia

(JEX – sędzia ds. egzekucji)

Ogółem prawo cywilne ogólne w tygodniu → 6 dni → **1,2** sędziego orzekającego w wymiarze pełnego etatu (**ETP**)

Jeżeli zatem w tym sądzie rocznie wydaje się 300 wyroków w sprawach cywilnych ogólnych, to  $300/1,2 = 250$  wyroków rocznie na ETP<sup>136</sup>.

ETP (*équivalent temps plein*) jest jednostką miary pracy świadczonej przez jednego pracownika, w tym wypadku sędziego, orzekającego w pełnym wymiarze, w ciągu roku. Jednostka ta uwzględnia urlop oraz czas przeznaczony na kształcenie ustawiczne pracownika. W przypadku gdy sędzia obejmie urząd w dniu 1 kwietnia danego roku, jego obciążenie pracą będzie obliczane jako 0,75 ETP. Jeżeli świadczy

<sup>135</sup> Tzn. bez działów „wyspecjalizowanych”.

<sup>136</sup> F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 17.

pracę w wymiarze 0,5 etatu przez cały rok, ETP wynosi 0,5<sup>137</sup>.

Poza przeliczeniem normy orzeczniczej dla określonego typu spraw, badacze dokonali wyszczególnienia czynności podejmowanych przez sędziów (poza tzw. wyspecjalizowanymi, jak sędzia ds. rodzinnych i nieletnich) oraz dla tych czynności określili normy na ETP. Podstawową jednostką (normą) jest liczba wyroków (postanowień) rocznie, ale wyróżniono także – w odniesieniu do zasiadających w składzie sędziów niebędących przewodniczącymi posiedzenia – liczbę spraw na wokandę (*nombre d'affaires par audience*<sup>138</sup>)<sup>139</sup>.

W efekcie, ustalono zasadę obliczania teoretycznej obsady orzeczniczej dla danego sądu. Jeżeli dla danej sprawy wyliczona norma wynosi 750 spraw rocznie na pełny etat orzeczniczy, a wpływ (liczba nowych spraw) tego typu wynosi 1650 w TGI w mieście X, przy średnim wskaźniku spraw skreślonych (*radiation*) spraw, w których dokonano zwrotu i połączonych, wynoszącym 20% rocznie, to liczba ETP niezbędnych do rozpoznawania tego typu spraw w tym sądzie wynosi  $(1650 \times 0,8) / 750 = 1,8$  ETP<sup>140</sup>.

Innym przedsięwzięciem, prowadzonym również z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości, była próba opracowania wskaźników dla oceny sądów i określenia wskaźników wyniku; również te prace dotyczyły TGI<sup>141</sup>. Autor raportu z badań, H. Dalle, prezes TGI w Évry<sup>142</sup>, wskazywał, że mimo dysponowania przez ministerstwo licznymi narzędziami umożliwiającymi poznanie działalności

---

<sup>137</sup> Na podstawie informacji uzyskanej od D. Marshalla, Honorowego Prezesa Cour d'appel w Montpellier, dziekana wydziału Administration de la justice (Zarządzenie wymiarem sprawiedliwości) École nationale de la magistrature.

<sup>138</sup> Dosłownie liczba spraw na rozprawę. We Francji, w sprawach cywilnych, wszystkie sprawy wywoływane są na jednej rozprawie, tzn. sędzia wchodzi na salę rozpraw, na której już obecne są wszystkie strony, których sprawa ma zostać rozpoznana w danym dniu; następnie sprawdzana jest obecność na sali — gdy brak strony lub pełnomocnika, sprawa jest skreślana z wokandy (*radiation*). Po sprawdzeniu obecności wywołuje się po kolei wyznaczone sprawy – przy obecności, przez cały czas, wszystkich pozostałych stron.

<sup>139</sup> F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 18.

<sup>140</sup> F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 20.

<sup>141</sup> H. Dalle, *Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance*; por. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000419.pdf> (dostęp dnia 28 maja 2016 r.).

<sup>142</sup> Jednego z większych TGI, w którego właściwości jest pełne spektrum spraw zarówno sądowych, jak i prowadzonych przez prokuratorów (za: F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 17; badania tych naukowców prowadzone były również m.in. w tym TGI).

poszczególnych sądów, nie wdrożyło ono prawdziwej polityki oceny sądów. Podkreślał, że Ministerstwo Sprawiedliwości dysponuje bardzo dużą bazą danych statystycznych, których jednak nie potrafi wykorzystać w sposób efektywny, a zebranie danych lokalnych z poszczególnych sądów trwa 10 miesięcy<sup>143</sup>. Proponował on utworzenie karty oceny (*fiche d'évaluation*) poszczególnych TGI, które stanowiłyby dokładne odzwierciedlenie działalności danego sądu i zawierały:

- ogólne dane, obejmujące otoczenie ekonomiczne i społeczne sądu (podstawowe dane demograficzne);
- dane dotyczące polityki dostępu do sądu (wyposażenie i struktura);
- dane porównawcze na temat dostępu do sądu (np. liczba nowych spraw cywilnych i wydanych wyroków w sprawach karnych wydanych na 100 000 mieszkańców);
- dane brutto i dane skorygowane dotyczące działalności sądu w poszczególnych dziedzinach i typach spraw (wpływ, średni czas trwania postępowania);
- dane budżetowe i dane rzeczywiste o przydzielonych środkach i zasobach oraz ich podziale;
- wskazanie efektywności sędziów, prokuratorów i urzędników.

Karty oceny miały w ten sposób umożliwić analizę struktury spraw wpływających do poszczególnych sądów, zakres czynności podejmowanych przez sędziów w danym sądzie, uzyskanych wyników i współmierności posiadanych środków i zasobów, a ponadto – pozwalałyby sądom na wzajemne porównanie<sup>144</sup>. H. Dalle uznaje, że determinujące dla określenia rozbieżności między poszczególnymi sądami jest wskazanie spraw bieżących w stosunku do spraw zakończonych, co w jego ocenie ukazuje relację między rzeczywistym obciążeniem a wpływem<sup>145</sup>. Natomiast stan obsady orzecniczej proponował on określać przez wskazanie etatów budżetowych,

---

<sup>143</sup> H. Dalle, *Qualité de la justice...*, s. 12.

<sup>144</sup> H. Dalle, *Qualité de la justice...*, s. 15 i 16.

<sup>145</sup> H. Dalle, *Qualité de la justice...*, s. 18.

etatów obsadzonych oraz rzeczywistej obsady, obliczanej średnio w stosunku rocznym, z uwzględnieniem zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich i wychowawczych oraz wakatów etatowych, ale również sędziów zastępujących (*juge placé*<sup>146</sup>). Z kolei dane o działalności poszczególnych sędziów umożliwiałyby ocenę, w jaki sposób sądy rozdzielają sprawy pomiędzy sędziów, jak kształtuje się współczynnik wyroków wydanych przez sędziego orzekającego w pełnym wymiarze etatu w poszczególnych sprawach. Dokładne ustalenie tych danych byłoby realizowane w oparciu o doroczne ankiety wypełniane we wszystkich sądach przez każdego z sędziów, w których deklarowałiby oni procentowo zakres poszczególnych czynności w ich rozkładzie czasu<sup>147</sup>. Następnie należałoby podzielić liczbę wydanych wyroków w poszczególnych dziedzinach (cywilne, karne, rodzinne) przez wszystkich orzekających sędziów (w ETP). Otrzymana w ten sposób średnia z działalności poszczególnych sędziów mogłaby zostać porównana ze średnią krajową. Zaproponowany w raporcie system oceny obciążenia został przetestowany w ośmiu sądach, nie napotykając większych trudności<sup>148</sup>.

Już w raporcie H. Dalle'a z 2001 r. pojawia się stwierdzenie, że wiele sądów apelacyjnych opracowało własne, wewnętrzne narzędzia służące do oceny pracy podległych sądów w obszarze ich właściwości<sup>149</sup>, co zachowało aktualność do chwili obecnej, jak wynika z uchwały *Conseil supérieur de la magistrature*<sup>150</sup>. Jedną z takich inicjatyw było opracowanie systemu oceny obciążenia pracą sądów i sędziów, zaproponowane przez D. Marshalla, prezesa TGI w Créteil, następnie opisane i przedstawione podczas sesji szkoleniowej ENM<sup>151</sup>. Rozwija on koncepcję kart oceny H. Dalle'a oraz ankietowe pozyskiwanie danych od sędziów. Dodatkowo,

---

<sup>146</sup> Sędzia zastępujący przy pierwszym prezesie sądu apelacyjnego, który zapewnia zastępstwo w przypadku długotrwałych nieobecności innych sędziów lub konieczności czasowego wzmocnienia danego sądu (swoisty sędzia „rezerwowy”).

<sup>147</sup> Przy tym chodziło nie o długość czasu pracy, lecz procentowy udział poszczególnych aktywności zawodowych sędziego (por. opracowanie D. Marshalla, *Quels moyens pour la qualité de la justice? Le projet, la méthodologie, les résultats, ENM, Session de formation 2007–2008, directeur de session: Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Caen*, s. 6).

<sup>148</sup> H. Dalle, *Qualité de la justice...*, s. 20.

<sup>149</sup> H. Dalle, *Qualité de la justice...*, s. 13.

<sup>150</sup> Uchwała z dnia 26 listopada 2014 r., s. 6.

<sup>151</sup> D. Marshall, *Quels moyens...* Wcześniej projekt ten został nagrodzony w 2006 r. wyróżnieniem w konkursie Kryształowej Wagi przez Europejską Komisję na Rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

powiązanie danych dotyczących obciążenia pracą sędziów i personelu administracyjnego umożliwia obliczenie wskaźnika liczby pracowników administracyjnych na sędziego w danym sądzie. Proponowane rozwiązanie łączy kryteria ilościowe z jakościowymi, poprzez uzupełnienie tabel z danymi statystycznymi o następujące kryteria:

- w sprawach karnych:

kryterium postępowania prowadzonego zgodnie z przepisami (kontrola zatrzymań), przestrzegania zasady kontrydiktoryjności [w jakich warunkach i terminie doręczono (udostępniono) dokumenty (akta sprawy); czy zapewnione zostało prawo do obrony – umowa sądu z adwokaturą w zakresie obrony lub świadczenie dyżurów w sądzie przez adwokatów; udział organizacji świadczących pomoc ofiarom przestępstw], wyznaczania terminów dostosowanych do potrzeb (jaki jest odsetek podejrzanych zatrzymanych, którzy nie zostali przesłuchani od ponad czterech miesięcy; jaki jest średni czas rozprawy, czy rozprawy odbywają się do późnych godzin), uwzględnienia elementów związanych z osobowością podejrzanego (oskarżonego) [jak odbywa się wymagany przepisami wywiad co do osoby podejrzanej (oskarżonej)], dbałości o rozsądne generowanie kosztów (uzasadnione koszty, *coûts justifiés*), odpowiednie warunki przyjęcia w sądzie (w jakich godzinach sąd jest otwarty dla publiczności), uwzględnienie wagi danego postępowania (liczba spraw, w których rozprawa trwała dłużej niż jeden dzień<sup>152</sup>);

- w sprawach cywilnych:

kryterium kontrolowania jakości postępowania (w jaki sposób dopuszczany jest dowód z opinii biegłego, jak kontrolowane jest sporządzanie opinii przez biegłego; czy strony i świadków wzywano na rozprawę na różne godziny; jaki jest czas liczony od daty złożenia pisma wszczynającego postępowania do terminu posiedzenia; w jakim terminie tytuł wykonawczy został doręczony stronie), roli sekretarzy sądowych (czy ich obecność podczas posiedzenia była efektywna), warunków przyznawania zwolnienia od kosztów sądowych i pełnomocnika z urzędu (w jakim

---

<sup>152</sup> W systemie francuskim rozprawa karna na ogół w całości odbywa się w ciągu jednego dnia i po przesłuchaniu wszystkich świadków wydawany jest wyrok. W razie potrzeby rozprawa jest kontynuowana następnego dnia.

terminie stronie przyznano zwolnienie od kosztów), odsetek spraw skierowanych do mediacji<sup>153</sup>.

Rozwiązania zaproponowane w Créteil zostały najpierw uszczegółowione, a następnie przetestowane przez 13 TGI, w ramach rocznego eksperymentu prowadzonego pod nadzorem ENM. Ostatecznie, zostały one pozytywnie ocenione, jednak metoda pozyskiwania danych w drodze ankiet i nieuchronna konieczność ręcznego zbierania danych budziła istotne kontrowersje i w efekcie projekt w tej formie nie został wdrożony przez Ministerstwo<sup>154</sup>.

Obecnie każdego roku prezesi sądów apelacyjnych udzielają Ministerstwu Sprawiedliwości informacji o sposobie rozdysponowania etatów w poszczególnych sądach, a przedstawione informacje i dane na temat działalności tych sądów stanowią punkt wyjścia do rozmów, w tym również wyjaśnienia przyczyn wyników odbiegających od średniej krajowej (*dialogues de gestion*)<sup>155</sup>. Konieczność pozyskiwania tych danych w opisany sposób wynika z „braku dostatecznie precyzyjnych urządzeń statystycznych”, a zakres danych jest formułowany w zależności od aktualnych potrzeb w drodze okólnika kierowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości do prezesów poszczególnych sądów<sup>156</sup>. Pozyskiwane dane wprowadzane są przez prezesów poszczególnych sądów apelacyjnych do odpowiednich tabel, udostępnionych drogą elektroniczną.

Jedną z najnowszych inicjatyw w tym zakresie, powołanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości grupy roboczej w celu opracowania zagadnienia obciążenia pracą i organizacji sądów w sprawach nieletnich, zaowocowała sprawozdaniem, które zostało opublikowane<sup>157</sup>. Wnioski z pracy grupy roboczej bazowały już na funkcjonujących narzędziach statystycznych CASSIOPEE (statystyki w sprawach

---

<sup>153</sup> D. Marshall, *Quels moyens....*, s. 10 i 29–30. Należy zwrócić uwagę na odmienne przepisy proceduralne we Francji, ponieważ niektóre z przytoczonych kryteriów w świetle polskich przepisów mogą być niezrozumiałe lub całkowicie nieadekwatne.

<sup>154</sup> Informacja uzyskana od D. Marshalla z dnia 6 listopada 2015 r., s. 3.

<sup>155</sup> Informacja uzyskana od D. Marshalla z dnia 6 listopada 2015 r., s. 4.

<sup>156</sup> Por. okólnik Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 2015 r., SJ-15-50-FIP1/20.02.2015 (Circulaire relative à la ventilation des ETP 2014, à l'absentéisme et aux données déclaratives complémentaires dans le cadre des dialogues de gestion 2015), s. 1.

<sup>157</sup> Rapport du groupe de travail relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs, maj 2012, [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

karnych) i PHAROS (wskaźniki efektywności, zarządzanie środkami i zasobami ludzkimi). Podkreślono, że znaczna część pracy sędziów ds. rodzinnych i nieletnich nie jest uwzględniana przez wskaźniki PHAROS, podczas gdy w rzeczywistości składają się na nią czynności stanowiące duże obciążenie pracą dla sędziów, np. rozprawy czy redagowanie wyroku, postanowień o prawie do odwiedzin, zakresie władzy rodzicielskiej czy zezwoleniu na wykonanie konkretnej czynności przez opiekunów małoletnich. Grupa robocza zwróciła uwagę, że nieuwzględnianie tych czynności powoduje, iż określenie obciążenia pracą sędziów ds. rodzinnych i nieletnich jest niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy. Wskazano na konieczność wzięcia pod uwagę również innych czynności, które powodują wzrost obciążenia pracą sędziów w tych sprawach, w szczególności udział w rozprawach *cour d'assises* oraz w innych przejawach aktywności TGI. Nie rekomendowano jednak przyjęcia założenia, że obciążenie sędziów rodzinnych pracą powinno być obliczane dla wszystkich spraw osobno, przez ich rozbitcie na poszczególne etapy postępowania i sporządzenie wykazu czynności, które w tym zakresie powinny być wykonane w przyjętym uśrednionym, ściśle określonym czasie (*minutage moyen*), analogicznie do rozwiązań przyjętych w systemie OUTILGREF (m.in. służącym obliczeniu czasu pracy personelu administracyjnego sądów). Wskazano, że takie rozwiązanie musiałoby zostać poprzedzone bardzo dokładnymi badaniami, uwzględniającymi metodologię „dostosowaną do oceny specyficznych zadań intelektualnych, wykonywanych przez sędziów”. Grupa robocza uznała, że kryterium spraw bieżących na dzień 31 grudnia danego roku powinno być zestawione z danymi na temat ruchu spraw (wpływu i załatwień) oraz wszystkich orzeczeń wydanych przez sędziego ds. rodzinnych i nieletnich. Ponadto, kryterium ruchu spraw powinno być zestawione z liczbą spraw na posiedzeniach i rozprawach (co pozwala uniknąć zafałszowania danych w przypadku połączenia spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia) oraz z liczbą czynności podejmowanych w postępowaniu karnym (*actes d'instruction*). Natomiast, ze względu na wagę spraw w postępowaniach w sprawach nieletnich oraz karnym prowadzonym wobec nieletnich, w szczególności zwiększony nakład czasu i pracy poświęcony tego typu sprawom, postulowano odpowiedni sposób przeliczenia takich spraw w określaniu obciążenia sędziego ds. rodzinnych

i nieletnich (np. jedna sprawa karna wobec nieletniego jest równa sześciu sprawom w postępowaniu w sprawach nieletnich)<sup>158</sup>.

Zaproponowano również przyjęcie określonych wskaźników obciążenia w sprawach rodzinnych i nieletnich przez przyjęcie jako normy ETP sędziego ds. rodzinnych i nieletnich 350 spraw w sądach, w których sprawy karne nie przekraczają 40% całokształtu działalności orzeczniczej, oraz 290 spraw tam, gdzie stanowią one ponad 40% tej działalności<sup>159</sup>. W zakresie obciążenia pracą sądów postulowano również uwzględnienie czasu i nakładu pracy niezbędnych do wprowadzenia danych do systemów informatycznych<sup>160</sup>.

Jednym z eksperymentalnych sposobów oceny, stosowanym w niektórych sądach, jest interwizja sędziów z danego sądu lub z sąsiadujących sądów. Dwóch sędziów, niepowiązanych hierarchicznie, wykonujących te same zadania (np. sędziowie rodzinni), według własnego wyboru, ocenia się z życzliwością i obiektywną krytyką. W praktyce odbywa się to w ten sposób, że sędziowie wzajemnie wizytują się np. podczas rozprawy, a następnie (bezpośrednio po rozprawie lub po pewnym czasie) przedstawiają swoje spostrzeżenia<sup>161</sup>.

Podejmowano także próby oceny jakości wymiaru sprawiedliwości w drodze ankiet. Najbardziej interesujące z punktu widzenia oceny jakości wymiaru sprawiedliwości było badanie przeprowadzone w 2001 r., które dotyczyło postrzegania przez strony i uczestników postępowań sposobu działania w najbardziej powszechnych postępowaniach oraz oceny m.in. sędziów i samego systemu wymiaru sprawiedliwości<sup>162</sup>. Celem kolejnych ankiet było ustalenie, w jaki sposób postrzegany jest wymiar sprawiedliwości przez ofiary przestępstw. Pierwsze takieankiety, telefoniczne, przeprowadzono w 2006 r., dotyczyły one roku 2005. Ankietowani

---

<sup>158</sup> Rapport du groupe de travail relatif..., s. 26–27.

<sup>159</sup> Rapport du groupe de travail relatif..., s. 29.

<sup>160</sup> Rapport du groupe de travail relatif..., s. 25–26.

<sup>161</sup> L. Cadiet i in., MAJICE, s. 213–214; E. Jeuland (red.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire. La qualité: une notion relationnelle*, Paryż 2015, s. 146, por. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01220557/document>, s. 146 (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>162</sup> *Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice*, maj 2001, La documentation française, por. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000589.pdf> (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).



podnosili zastrzeżenia, które generalnie sprowadzały się do trzech kwestii: poczucia, że strona nie mogła podjąć skutecznie obrony przed sądem, powolnego przebiegu postępowania oraz trudności ze zrozumieniem zasad postępowania. Postulaty ankietowanych, dotyczące poprawienia sytuacji, koncentrowały się na dostępie do informacji, kosztach postępowania, kwestii bardziej zrozumiałych orzeczeń oraz dostępu do sądu<sup>163</sup>. Program ten kontynuowano w latach kolejnych, z tym że liczbę ankietowanych pokrzywdzonych zawężono tylko do tych, w których sprawie został już wydany wyrok. W 2008 r. wprowadzono również możliwość wypełnienia kwestionariusza przez sędziów, online, jednak skorzystało z niego tylko 15% zainteresowanych; celem było porównanie opinii obywateli i sędziów, badanie ograniczało się tylko do zagadnienia zaufania do wymiaru sprawiedliwości<sup>164</sup>.

### **3.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego**

Podstawowy rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego oparty jest na LOLF (*loi organique relative aux lois des finances*) i wiąże się z oceną pracy sądów i sędziów, na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 2001 r.<sup>165</sup> (od pierwszych liter nazwy zwanej LOLF). Ustawa ta przewiduje reformę administracji państwowej i jej finansowania, stanowiąc m.in., że każda instytucja działająca w ramach administracji państwowej powinna informować o swoich wynikach w celu określenia jej wydajności w kontekście wydatkowania pieniędzy publicznych (*rappports annuels de performances*, RAP<sup>166</sup>). Ustawa jest ukierunkowana na osiągnięcie zakładanych rezultatów w działalności państwa, przy czym budżet nie jest przedstawiany przez określenie charakteru wydatków (koszty zatrudnienia personelu, koszty działalności itp.), lecz przez politykę (sfery działalności) państwa: transport, obrona narodowa,

---

<sup>163</sup> J.-P. Jean, *Le chantier ouvert des réformes de la justice*, „Revue française d'administration publique” 2008, nr 125, s. 9.

<sup>164</sup> L. Cadet i in., MAJICE, s. 208.

<sup>165</sup> Ustawa organiczna nr 2001-692 z dnia 1 sierpnia 2001 r. o ustawach budżetowych (*Loi organique relative aux lois de finances*), NOR: ECOX0104681L, wersja pierwotna JORF n°177, s. 12480. Na temat LOLF zob. m.in. M. Bouvier, *La réforme du système financier public en France*, [w:] L. Etel, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012, s. 60–76.

<sup>166</sup> Art. 54 pkt 4 LOLF.

kultura itp.<sup>167</sup> Celem takiej polityki, określanej czasem jako „logika LOLF”, jest – z jednej strony – poprawa wydajności administracji publicznej, z drugiej strony – zmniejszenie kosztów (racjonalne planowanie wydatków)<sup>168</sup>.

### **3.4. Wdrożenie narzędzia badawczego i statystycznego**

Pierwszym budżetem, który w całości został opracowany, głosowany i wykonany na zasadach określonych w LOLF, nazywanej także „budżetową ustawą konstytucyjną”, był budżet na rok 2006. Ustawa LOLF (art. 7-I) przewiduje ustalanie i głosowanie budżetu dla tzw. zadań (*mission*), które mogą zostać utworzone wyłącznie przepisem ustawy budżetowej. „Zadanie” to ogół programów, obejmujących konkretną politykę publiczną, za które odpowiada jedno lub więcej ministerstw. Program otrzymuje środki (*crédits*) niezbędne do wdrożenia podlegającego ocenie określonego działania lub spójnego zespołu działań, wchodzącego w zakres kompetencji danego ministerstwa, z którym wiążą się konkretne cele, zdefiniowane w zależności od potrzeb interesu publicznego i oczekiwanych rezultatów<sup>169</sup>.

Jednym z takich zadań jest „Wymiar sprawiedliwości” (*Justice*), za które odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości. Zadanie to dzieli się na kilka programów, z których każdy w nomenklaturze ustawy LOLF otrzymał konkretny symbol:

- sądownictwo powszechne (*justice judiciaire*) – symbol 166,
- administracja penitencjarna (*administration pénitentiaire*) – symbol 107,
- sądowa ochrona małoletnich (*protection judiciaire de la jeunesse*) – symbol 182,
- dostęp do prawa i sądu (*accès au droit et à la justice*) – symbol 101,

---

<sup>167</sup> V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, *Performance, efficacité, efficience: des critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents?*, Crédoc, „Cahier de Recherche” 2012, nr 299, s. 21, dostęp na: [www.credoc.fr](http://www.credoc.fr) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>168</sup> Od 2007 r. wdrożono kolejny program w zakresie polityki budżetowej, tzw. generalną rewizję polityk publicznych (*révision générale des politiques publiques*, RGPP).

<sup>169</sup> Zob. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/glossaire/m#.Vi3ZnbcvflU> (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

- prowadzenie i pilotowanie polityki dla wymiaru sprawiedliwości (*conduite et pilotage de la politique de la justice*) – symbol 310,
- Najwyższa Rada Sądownicza (*Conseil supérieure de la magistrature*) – symbol 335<sup>170</sup>.

### **3.5. Opis narzędzia badawczego i statystycznego LOLF**

Podstawową zmianą, wprowadzoną przez LOLF, są wskaźniki wydajności (*indicateurs de performance*). Ideą tej ustawy jest określenie środków budżetowych nie w oparciu o charakter wydatków, ale postrzegane w kontekście założonych celów efekty, będące przedmiotem oceny<sup>171</sup>. Opracowanie ustawy budżetowej obejmuje trzy etapy: kierunki polityki finansowej, projekt ustawy oraz projekt rozporządzeń do ustawy budżetowej. W praktyce na każdym z tych etapów pojawia się pojęcie wyników, wydajności (performance), mierzonej za pomocą wskaźników (*indicateurs*) właściwych dla danej dziedziny działalności administracji państwowej<sup>172</sup>. W celu głosowania nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, rząd w ostatnim kwartale mijającego roku zobowiązany jest przedstawić sprawozdanie o zmianach w gospodarce krajowej i ukierunkowaniu (*orientations*) finansów publicznych, zawierające m.in. listę zadań, programów i wskaźników wydajności dla każdego z programów, zakładanych w projekcie budżetu na rok następny (*projets annuels de performance, PAP*)<sup>173</sup>. Do projektu ustawy budżetowej dołącza się prezentację działań, związanych z nimi kosztów, założonych celów – zarówno osiągniętych, jak i spodziewanych, planowanych w nadchodzącym roku budżetowym<sup>174</sup>. Do projektu rozporządzeń do ustawy budżetowej dołączane są również roczne sprawozdania z działalności i osiągniętych wyników (RAP), które wskazują ewentualne różnice między przewidywaniami ustawy budżetowej z danego roku, stopień realizacji

---

<sup>170</sup> Por. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2016/projet-loi-finances-2016-mission-justice#RPGM166> (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>171</sup> Art. 7 LOLF.

<sup>172</sup> J.-R. Brunetière, *Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF): une occasion de débat démocratique?*, „Revue française d'administration publique” 2006/1 (nr 117), s. 95.

<sup>173</sup> Art. 48 LOLF.

<sup>174</sup> Art. 51 LOLF.

poszczególnych programów w roku poprzednim oraz założone cele, wskaźniki i związane z nimi koszty<sup>175</sup>. Te właśnie przepisy dały podstawę do podjęcia prac nad adekwatnymi wskaźnikami dla poszczególnych sfer działalności państwa (ustawa nie dotyczy m.in. samorządu terytorialnego). Celem LOLF jest większa przejrzystość w opracowaniu ustaw budżetowych, lepsze określenie celów i priorytetów polityki państwa, efektywniejsze przydzielanie funduszy na określoną sferę działalności państwa oraz poprawa jakości usług świadczonych obywatelowi<sup>176</sup>. Zrezygnowano też z szacunkowego określania wydatków (*crédits évaluatifs*) na rzecz ustalenia pewnego pułapu, który – co do zasady – nie powinien zostać przekroczony (*enveloppe fixe*)<sup>177</sup>.

Ustawa LOLF jest pierwszą dotychczas podstawą normatywną dla dokonywania ocen wydajności wymiaru sprawiedliwości. Do czasu jej wejścia w życie nie było podobnego aktu normatywnego, w oparciu o który regularnie i corocznie dokonywane byłyby oceny pracy sądów, w tym obciążenia sądów, w oparciu o założenia obiektywne i miarodajne wskaźniki. Do tej pory dokonywano opisu działalności sądów na podstawie gromadzonej statystyki, jednak nie istniał scentralizowany system gromadzenia takich danych, każdy sąd posługiwał się innym narzędziem do wygenerowania zestawienia statystycznego, a zebranie danych z całego kraju trwało niejednokrotnie kilka lat (z tego względu dane statystyczne, dostępne na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, nie odzwierciedlały sytuacji aktualnej, ale sytuację sprzed dwóch lat).

Wprawdzie idea „opomiarowania” administracji publicznej, w tym sądownictwa, nie miała na celu dokonania oceny sądów i ich działalności jako takiej, lecz lepsze gospodarowanie finansami publicznymi<sup>178</sup>. Niemniej, konieczność określenia potrzeb

---

<sup>175</sup> Art. 54 LOLF.

<sup>176</sup> V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, *Performance, efficacité, efficience...*, s. 21.

<sup>177</sup> D. Marshall, *L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions*, „Revue française de l'administration publique” 2008, nr 1 (125), s. 126.

<sup>178</sup> Rzeczywiście, jednym z pierwszych sukcesów LOLF było, w ramach kosztów wymiaru sprawiedliwości, znaczne zmniejszenie wydatków na podsluch telefoniczny oraz koszty dozoru odholowanych pojazdów (zob. sprawozdanie A. Lambert, D. Migaud, sprawozdanie „*La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*”, 2006, s. 16, por. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/files/documents/performance/lolf/rapports\\_gouvernement/2006/rapport2006\\_lolf.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/lolf/rapports_gouvernement/2006/rapport2006_lolf.pdf), dostęp dnia 20 maja 2016 r.). Równocześnie, koszty opinii biegłych i innych ekspertyz zostały ograniczone do opinii niezbędnych dla toku postępowania, co

danych sądów, w tym potrzeb w kontekście etatyzacji i przydzielenia odpowiednich środków, a także poczynienie pewnych oszczędności w ramach wydatków na działalność sądów, stanowiła genezę działań zmierzających do opracowania jak najbardziej adekwatnych wskaźników pracy sądów i sędziów. Należy wyjaśnić, że w toku dyskusji nad LOLF i jej stosowaniem w odniesieniu do sądownictwa podnoszono, iż jednym z celów jest spowodowanie, aby sędziowie – bez ograniczania ich niezależności i niezawisłości – zwracali uwagę na niektóre podejmowane przez nich czynności, aby mieli świadomość kosztów, które dana czynność za sobą pociąga i np. w każdym przypadku, gdy tylko jest to możliwe, wzywali o zaliczkę na koszty jej dokonania. Jako dobrą praktykę w tym zakresie zalecano również możliwie precyzyjne zakreślenie biegłemu tezy do opinii<sup>179</sup>. Sytuacja taka wynikała stąd, że tzw. koszty sądowe (*frais de justice*), w większości obciążające skarb państwa (na szczeblu centralnym), a jedynie w nielicznych przypadkach podlegające ściągnięciu od stron i uczestników postępowania, gwałtownie rosły, stanowiąc z biegiem czasu znaczącą kwotę w budżecie wymiaru sprawiedliwości. W 2005 r. kwota tych wydatków wyniosła 487 mln euro. Zdecydowana większość wygenerowanych w ten sposób kosztów powstała w toku postępowań karnych, np. w TGI w Créteil w 2005 r. było to 10 mln euro (w tym koszty odholowania – 16%, podsłuchy telefoniczne – 21%, badania lekarskie – 15%), gdy pion cywilny w tym sądzie wygenerował koszty w kwocie jedynie 0,6 mln euro<sup>180</sup>.

Zgodnie z założeniami LOLF, wyniki w każdej ze sfer działalności państwa są poddawane pod ocenę z punktu widzenia obywatela (skuteczność społeczno-gospodarcza, tj. rezultaty określonej działalności), użytkownika (jakość obsługi) oraz podatnika (efektywność wydatkowania środków finansowych, skuteczność zarządzania)<sup>181</sup>.

W przypadku sądownictwa powszechnego ocena efektywności pracy sądów – ściśle powiązana z polityką budżetową państwa – w istocie jest dokonywana na poziomie

---

także pozwoliło na ograniczenie wydatków na sądownictwo (A. Lambert, D. Migaud, *La mise en œuvre...*, s. 16). Podobne dane zostały zawarte w sprawozdaniu R. du Luart, przedstawionym podczas nadzwyczajnej sesji Senatu z dnia 13 lipca 2005 r., *Rapport d'information*, nr 478, s. 23–24, por. <http://www.senat.fr/rap/r04-478/r04-4781.pdf> (dostęp dnia 28 maja 2016 r.).

<sup>179</sup> Por. uwagi R. du Luart, *Rapport d'information*, nr 478, s. 17 i 27–28.

<sup>180</sup> Zob. D. Marshall, *L'impact de la loi organique...*, s. 126.

<sup>181</sup> V. Galdemar, L. Gilles, M.-O. Simon, *Performance, efficacité, efficience...*, s. 23.

sądów apelacyjnych (CA). Pierwsi prezesi tych sądów, wspomagani przez regionalne służby administracyjne (*services administratifs régionaux*, SAR), w których pracują oddelegowani urzędnicy sądu, są odpowiedzialni za zarządzanie budżetem sądów na podległym im obszarze właściwości. Tym samym, oni też odpowiadają za ocenę wydajności pracy sądów, ponieważ na szczeblu zdecentralizowanym to w ich gestii jest rozdzielanie środków budżetowych (*budget opérationnel de programme*, BOP). W praktyce ocena efektywności jest dokonywana jest przez sekretariat ogólny pierwszego prezesa lub dyrektora oddelegowanego do regionalnej administracji sądowej (*directeur délégué à l'administration régionale judiciaire*, DDARJ)<sup>182</sup>.

## **4 Szwajcaria**

### **4.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego**

W Szwajcarii, podobnie jak we Francji, na poziomie krajowym nie wypracowano narzędzia badawczego i statystycznego, którego celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych. Nie oznacza to, że brak w ogóle instrumentów, które mają charakter narzędzi badawczych i statystycznych służących tym celom. Jednakże mają one charakter bardziej uogólniony i wynikają z przyjętego modelu zarządzania w wymiarze sprawiedliwości, tzw. NPM.

### **4.2. Geneza narzędzia badawczego i statystycznego**

Od kilkunastu lat w Szwajcarii zainteresowaniem cieszy się idea stosowania w administracji metod zarządzania charakterystycznych dla przedsiębiorstw prywatnych, określana w skrócie jako *New Public Management* lub NPM.

Częścią NPM jest zarządzanie w wymiarze sprawiedliwości. Jednakże wymiar sprawiedliwości jest jednym z obszarów administracji publicznej, w którym stosowanie metod NPM było rozważane znacznie później niż w innych

---

<sup>182</sup> L. Cadet i in., MAJICE, s. 208.

d dziedzinach<sup>183</sup>, tj. dopiero od kilkunastu lat<sup>184</sup>. W sierpniu 2001 r. Parlamentarny Wydział Kontroli Administracji przedłożył właściwej komisji parlamentarnej sprawozdanie pod tytułem „Nowoczesne zarządzanie w wymiarze sprawiedliwości”<sup>185</sup>. Jego autorzy stwierdzili, że możliwe jest dostosowanie niektórych narzędzi NPM do potrzeb wymiaru sprawiedliwości, w tym w szczególności budżetów globalnych, rachunku kosztów i świadczeń, definicji produktów oraz wskaźników dotyczących ich realizacji. Inne narzędzia, w tym zarządzanie jakością, mogą zostać zaadaptowane jedynie w ograniczonym stopniu.

Także kwestia badania obciążenia sędziów sądów federalnych i kantonalnych oraz podziału spraw pomiędzy tymi dwoma rodzajami sądów, nie była przez długi czas przedmiotem badań i dyskusji publicznej. Dopiero w 2009 r. pojawiły się pierwsze publiczne informacje dotyczące sposobu podziału wpływających spraw pomiędzy sędziów kantonalnych orzekających w sprawach administracyjnych i w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych<sup>186</sup>.

W celu zbadania sposobu funkcjonowania szwajcarskiego wymiaru sprawiedliwości oraz stworzenia podstaw dla ewentualnej optymalizacji w maju 2012 r. pięć szwajcarskich uniwersytetów rozpoczęło prace nad projektem badawczym „Podstawy dobrego zarządzania w wymiarze sprawiedliwości w Szwajcarii”. Jego pierwszym etapem była przeprowadzona przez Centrum Kompetencji w Dziedzinie Zarządzania Sektorem Publicznym (*Kompetenzzentrum für Public Management* – KPM) przy Uniwersytecie Berneńskim ankieta dotycząca obecnego stanu zarządzania w wymiarze sprawiedliwości w Szwajcarii. Jej wyniki zostały opublikowane w 2013 r. przez A. Lienharda, D. Kettigera i D. Winkler pod tytułem „Stan zarządzania w wymiarze sprawiedliwości w Szwajcarii”<sup>187</sup> i wykorzystane przy sporządzaniu

---

<sup>183</sup> Y. Emery, L. De Santis, *What Kind of Justice Today? Expectations Of ‘Good Justice’, Convergences And Divergences Between Managerial And Judicial Actors And How They Fit Within Management-Oriented Values*, „International Journal for Court Administration” 2014, nr 1, s. 4.

<sup>184</sup> A. Lienhard, D. Kettiger, D. Winkler, *Stand des Justizmanagements in der Schweiz*, Berno 2013, s. 2.

<sup>185</sup> Do końca akapitu za *Modernes Management in der Justiz: Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates* z dnia 10 sierpnia 2001 r., Bundesblatt 2002, s. 7641.

<sup>186</sup> Patrz A. Lienhard, D. Kettiger, *Geschäftslastbewirtschaftung bei Gerichten. Methodik, Erfahrungen und Ergebnisse einer Studie bei den kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten*. „Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht” 2009, s. 413 i n.

<sup>187</sup> A. Lienhard, D. Kettiger, D. Winkler, *Stand...*, nb. 34.

niniejszego opracowania. W badaniu wzięły udział wyższe sądy 23 z 26 kantonów oraz trzy z czterech sądów federalnych (Trybunał Federalny, Federalny Sąd Administracyjny i Federalny Sąd Karny). Ankiety nie wypełniły Federalny Sąd Patentowy oraz wyższe sądy kantonów Appenzell, Auserroden, Fryburg i Schwyz.

### **4.3. Rodzaj narzędzia badawczego i statystycznego**

Do elementów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości zgodnie z NPM należą dwie mocno ze sobą związane kwestie: zarządzanie wpływem (tj. podział spraw wpływających do sądów pomiędzy jego wydziały lub poszczególne składy sędziowskie lub pojedynczych sędziów) oraz controlling, obejmujący także sprawozdawczość. Prawidłowy controlling pozwala z jednej strony na wydajne zarządzanie wpływem, z drugiej strony natomiast na ustalenie obciążenia i efektywności poszczególnych sędziów, co pozwala na prawidłowe i efektywne zarządzanie personelem<sup>188</sup>.

Zwolennicy NPM przyjmują, że istnienie wewnątrzsądowego controllingu jest z jednej strony nieuniknionym skutkiem prawa sądów do samodzielnego zarządzania, z drugiej strony warunkiem koniecznym do istnienia efektywnego wymiaru sprawiedliwości<sup>189</sup>. W odniesieniu do przedmiotu controllingu przyjmuje się, że celem zapewnienia możliwości wyrównania obciążeń poszczególnych sędziów wewnątrz sądu controlling musi także obejmować informacje dotyczące średniego czasu trwania postępowań prowadzonych przez poszczególnych sędziów. Jednakże informacje uzyskane dzięki controllingowi są przeznaczone przede wszystkim dla samego sądu i jego kierownictwa. W szczególności nie muszą one być przekazywane organowi nadzoru, albowiem jego zadaniem jest kontrola funkcjonowania sądu jako całości, a nie nadzorowanie pracy poszczególnych sędziów. Odmienne stanowisko jest natomiast prezentowane w odniesieniu do roli parlamentu jako organu wyborczego sędziów federalnych. Ze względu na wpływ tych

---

<sup>188</sup> A. Lienhard, D. Kettiger, *Geschäftslastbewirtschaftung...*, s. 413, 416.

<sup>189</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, *Controllingverfahren des Bundesgerichts*, „Justice-Justiz-Giustizia” 2007, nr 2, nb. 6–8; podobnie N. Raselli, *Richterliche Unabhängigkeit*, „Justice-Justiz-Giustizia” 2011, nr 3, nb. 19; patrz też A. Lienhard, *Performance Assessment In Courts – The Swiss Case – Constitutional Appraisal And Thoughts As To Its Organization*, „International Journal for Court Administration” 2014, nr 2, s. 26, 38 i n.



informacji na ponowny wybór sędziego, A. Lienhard postuluje przekazywanie parlamentowi ogólnej oceny pracy poszczególnych sędziów oraz dokładniejszych informacji, jeżeli nieprawidłowości w ich pracy są częste.

O ile czas trwania postępowania może być przydatnym wskaźnikiem, o tyle znaczenie procentu orzeczeń, od których wniesiono środki zaskarżenia, jest kwestionowane ze względu na brak związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy jakością pracy sędziego a liczbą wnoszonych przez strony środków zaskarżenia<sup>190</sup>.

#### **4.4. Opis narzędzia badawczego i statystycznego NPM**

Dla efektywnego zarządzania wpływem oraz ustalenia obciążenia poszczególnych sędziów nie jest wystarczające posiadanie informacji o liczbie spraw wpływających do danego sądu, albowiem mogą one być bardzo zróżnicowane w odniesieniu do koniecznego do ich rozpoznania nakładu pracy. Z tego powodu konieczne jest zebranie informacji o tym, jakiego średniego nakładu czasu wymaga rozpoznanie jednej sprawy w konkretnej dziedzinie prawa<sup>191</sup>. Powyższy wskaźnik, tj. ilość czasu pracy koniecznego do rozpoznania sprawy należącej do określonej kategorii, jest w Szwajcarii określany jako obciążenie.

Zestawienie tej informacji z liczbą spraw dotyczących tych dziedzin prawa rozpoznawanych przez danego sędziego pozwala na ustalenie obciążenia tego sędziego.

W ramach NPM dyskutowane są następujące metody ustalania nakładu pracy koniecznego do rozpoznania danej sprawy<sup>192</sup>:

- 1) metoda szacunkowa: sędziowie i sekretarze sądowi w odpowiedniej ankiecie wskazują, jakie miejsce w skali trudności od 1 do 5 średnio zajmują sprawy dotyczące poszczególnych dziedzin prawa. Zaletami tej metody są szybkość i

---

<sup>190</sup> A. Lienhard, *Performance...*, s. 26, 39.

<sup>191</sup> A. Lienhard, *Oberaufsicht und Justizmanagement*, [w:] S. Gass u.a. (red.), *Jusitz ins Blickfeld – Justice en lumière, Ausgewählte Beiträge aus der Schweizer Richterzeitung 2008–2012 – Contributions choisies de la Revue suisse des juges 2008–2012*, Berno 2013, s. 59, nb. 61 i n.

<sup>192</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, *Oberaufsicht...*, nb. 61 i n.

łatwe stosowanie, wadami – niedokładność danych szacunkowych i brak możliwości ich porównania z danymi pochodzącymi z innych sądów;

- 2) metoda statystyczna: czas konieczny dla rozpoznawania sprawy jest ustalany w drodze retrospekcji na podstawie danych statystycznych dotyczących szybkości rozpoznawania spraw. Uzyskane dane są wprawdzie dokładne, jednakże te statystyki nie zawierają informacji dotyczących wymiaru czasu pracy sędziów przypadającego na poszczególne dziedziny prawa;
- 3) metoda mieszana: konieczny nakład czasu pracy jest ustalany na podstawie połączenia danych statystycznych (liczba spraw w danej dziedzinie prawa, liczba etatów sędziowskich) i danych szacunkowych (wymiar czasu pracy sędziów przypadający na poszczególne dziedziny prawa);
- 4) wywiady: przeciętny nakład pracy konieczny dla rozpoznania spraw w konkretnych dziedzinach prawa lub spraw należących do tej samej kategorii spraw jest ustalany i weryfikowany w drodze wywiadów kwestionariuszowych przeprowadzanych z wybranymi sędziami lub przewodniczącymi wydziałów oraz sekretarzami sądowymi; powyższa metoda pozwala wprawdzie na zebranie szczegółowych i dokładnych danych, lecz jest trudna do zastosowania na dużą skalę;
- 5) pomiar: sędziowie oraz sekretarze sądowi prowadzą – jak w ramach każdego innego systemu kontroli czasu pracy – rejestr i notują czas poświęcony na rozpoznanie konkretnej sprawy. Ta metoda pozwala na uzyskanie dość dokładnych wyników, wymaga jednak znacznego nakładu pracy.

W ramach tej ostatniej metody możliwy jest pomiar czasu poświęconego na podjęcie poszczególnych kroków w postępowaniu lub całego czasu poświęconego danej sprawie, bez podziału na poszczególne czynności w postępowaniu<sup>193</sup>.

Jednakże każda z tych metod dotyczy jedynie badań ilościowych i wymaga dalszych uzupełnień z punktu widzenia jakości rozstrzygnięcia spraw (np. przez wskazanie

---

<sup>193</sup> A. Lienhard, D. Kettiger, D. Winkler, *Combining A Weighted Caseload Study With An Organizational Analysis In Courts: First Experiences With A New Methodological Approach In Switzerland*, „International Journal for Court Administration” 2015, nr 1, s. 27, 28.

liczby orzeczeń utrzymanych, zmienionych lub uchylonych przez sąd wyższej instancji).

## **Rozdział III. Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu**

### **1. Niemcy**

#### ***1.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego***

Omówienie narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu, wymaga określenia zakresu analizy narzędzi badawczych i statystycznych. W tym przedmiocie należy zwrócić uwagę na trzy zasadnicze kwestie.

Po pierwsze, narzędzia badawcze i statystyczne stosowane są na poziomie krajów związkowych w oparciu o przepisy prawa federalnego oraz kraju związkowego, którego dotyczy narzędzie badawcze i statystyczne. Jest to istotne, gdyż normy prawa federalnego obejmują ogólne rozwiązania prawne, natomiast przepisy prawa kraju związkowego je uszczegóławiają. Jednakże normy prawne krajów związkowych nie są jednolite. Każdy kraj związkowy nieco odmiennie reguluje kwestie dotyczące narzędzi badawczych i statystycznych. Dlatego całościowe przedstawienie regulacji ich dotyczących w krajach związkowych nie służyłoby celowi niniejszego opracowania. Z tej przyczyny odniesiono się w tych kwestiach do narzędzi badawczych i statystycznych, na przykładzie kraju związkowego Saksonii.

Po drugie, zastosowane narzędzia badawcze i statystyczne na poziomie kraju związkowego są tożsame dla wszystkich sądów powszechnych w danym kraju związkowym. Jednakże celem zastosowania tych narzędzi nie jest wyłącznie ustalenie obciążenia kadry orzeczniczej i zbadanie efektywności jej pracy. Kwestie te zostają osiągnięte pośrednio przez zastosowanie ich w danym sądzie. Na podstawie

zastosowanego tych narzędzi ustala się pensum, tj. liczbę spraw załatwianych przeciętnie przez sędziego w wydziale sądu w czasie roku kalendarzowego. Pensum wyznacza zapotrzebowanie kadry orzeczniczej w danym sądzie. Wskazuje się, że współcześnie wyznacznikiem pensum może być narzędzie badawcze i statystyczne, jakim jest PEBB§Y<sup>194</sup>.

Po trzecie, narzędzia badawcze i statystyczne są stosowane w danym sądzie. Ustalenia statystyczne nie są wiążące dla Ministra Sprawiedliwości Kraju Związkowego albo organów danego sądu przy ocenie zapotrzebowania kadry orzeczniczej. Natomiast stanowią one element wyjściowy do oceny obciążenia kadrami orzeczniczymi sądów z punktu widzenia efektywności pracy i mają zasadnicze znaczenie dla podziału spraw w danym sądzie pomiędzy sędziami przez uprawnione do tego organy sądu.

## **1.2. Źródła normatywne narzędzi badawczych i statystycznych**

W odniesieniu do omawianych w niniejszym opracowaniu narzędzi badawczych i statystycznych zastosowanie znajdują trzy podstawowe akty prawne:

- ustawa z dnia 22 stycznia 1987 r. o statystyce dla celów federalnych (*Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke, Bundesstatistikgesetz – BstatG*, BGBl. I, s. 462, 565, ze zm.);
- ustawa z dnia 17 maja 1993 r. o statystyce kraju związkowego Saksonii (*Sächsisches Statistikgesetz – SächsStatG*, SächsGVBl, s. 453 ze zm.);
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości Kraju Związkowego Saksonii z dnia 17 grudnia 2013 r. o statystyce w sądach i prokuraturach (*Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über die statistische Erhebung bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften*, VwV Justizgeschäftsstatistik, SächsJMBl. 2014 Nr 1, s. 2).

---

<sup>194</sup> W. Schwamb, *Aus der Arbeit des Bezirksrichterrats der ordentlichen Gerichtsbarkeit 2014/2015*, NRV-Info z 2015, nr 6, s. 6–7; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, H. Prütting, M. Gehrlein (red.), München 2015, s. 2568.

W oparciu o zastosowane narzędzia badawcze i statystyczne przydział spraw poszczególnym sędziom w danym sądzie następuje z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

- art. 101 ust. 1 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (*Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland* – GG, BGBl. I, s. 1);
- ustawy z dnia 9 maja 1970 r. o ustroju sądów (*Gerichtsverfassungsgesetz* – GVG, BGBl. I, s. 1770);
- ustawy z dnia 19 kwietnia 1972 r. o sędziach (*Deutsches Richtergesetz* – DRiG, BGBl. I, s. 713).

### **1.3. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie**

Narzędzia badawcze i statystyczne określają:

- strukturę sądów powszechnych w kraju związkowym z wyodrębnieniem liczby poszczególnych sądów (przykład tabela nr 1) i ich rodzajów oraz sędziów i pozostałych pracowników w tych sądach w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (przykład tabela nr 2);

**Tabela nr 1<sup>195</sup>:**

**1. Struktur der Gerichte und Staatsanwaltschaften am 31. Dezember 2013<sup>1)</sup>**

**1.1 Struktur der ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften am 31. Dezember 2013**

Merkmal	Oberlandes- gerichtsbezirk	Davon Landgerichtsbezirk				
		Chemnitz	Dresden	Görlitz	Leipzig	Zwickau
Gemeinden	438	118	69	113	65	73
Einwohner in 1 000	4 046,4	907,9	1 020,4	570,5	986,5	561,0
Amtsgerichte	25	5	5	6	5	4
Einwohner je Amtsgerichtsbezirk in 1 000	161,9	181,6	204,1	95,1	197,3	140,3
Landgerichte	5	1	1	1	1	1
Zivilkammern <sup>2)</sup>	56	10	15	7	14	10
Strafkammern <sup>3)</sup>	70	12	16	18	18	6

**Tabela nr 2<sup>196</sup>**

**3. Personal der Gerichte und Staatsanwaltschaften am 31. Dezember 2013**

Personalgruppe	insgesamt = i weiblich = w	Insgesamt	Oberlandes- gericht	Land- gerichte	Amts- gerichte
	w	590	34	85	181
darunter					
Präsidenten, Direktoren und Vorsitzende Richter sowie Generalstaatsanwalt, Leitender Oberstaatsanwalt und Oberstaatsanwalt	i	187	19	80	1
bei den Staatsanwaltschaften	w	49	4	20	1
Richter/Staatsanwälte auf Probe	i	56	-	3	15
	w	31	-	1	7
Richter kraft Auftrags	i	5	-	1	1
	w	1	-	-	1

<sup>195</sup> Tabela nr 1 stanowi fragment tabel statystycznych opublikowanych w Statistischer Bericht. *Organisation, Personal und Geschäftsanfall bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften im Freistaat Sachsen*, B VI 2 – j/13, 2013, s. 13; por. [https://www.statistik.sachsen.de/download/100\\_Berichte-B/B\\_VI\\_2\\_j13\\_SN.pdf](https://www.statistik.sachsen.de/download/100_Berichte-B/B_VI_2_j13_SN.pdf) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).

<sup>196</sup> Tabela nr 2, stanowi fragment tabel statystycznych opublikowanych w Statistischer Bericht. *Organisation, Personal und Geschäftsanfall...*, s. 16.

- liczbę spraw w sądach rejonowych oraz okręgowych pierwszej i drugiej instancji w trzech kategoriach spraw: cywilnych, rodzinnych i karnych, która pozostała niezakończona na koniec danego roku kalendarzowego (przykład tabela nr 3 – „*Unerledigte Verfahren zu Jahresbeginn*”);
- wpływ roczny spraw do wszystkich sądów rejonowych oraz okręgowych w pierwszej i drugiej instancji w trzech kategoriach spraw: cywilnych, rodzinnych oraz karnych, z wyszczególnieniem poszczególnych rodzajów spraw (przykład tabela nr 3 – „*Neuzugänge*”);
- roczne statystyczne zakończenie w sądach rejonowych oraz okręgowych w pierwszej instancji i drugiej instancji trzech kategorii spraw: cywilnych, rodzinnych oraz karnych (przykład tabela nr 3 – „*Erledigte Verfahren*”);

**Tabela nr 3<sup>197</sup>**

**4. Zivilgerichte**

**4.1 Zivilverfahren vor den Amtsgerichten 2013 nach Landgerichtsbezirken**

Verfahren	Ins- gesamt	Davon Landgerichtsbezirk				
		Chemnitz	Dresden	Görlitz	Leipzig	Zwickau
Unerledigte Verfahren zu Jahresbeginn	21 287	3 477	6 086	2 228	6 903	2 593
Neuzugänge	47 197	8 490	13 040	4 380	15 493	5 794
<b>Erledigte Verfahren</b>	<b>46 992</b>	<b>8 344</b>	<b>13 006</b>	<b>4 440</b>	<b>15 419</b>	<b>5 783</b>
darunter Verfahren, denen Mahnverfahren vorausgingen	18 564	3 287	4 860	1 900	6 181	2 336
ohne Vollstreckungsbescheid	15 140	2 685	3 957	1 508	5 088	1 902
mit Vollstreckungsbescheid	3 424	602	903	392	1 093	434
nach dem Sachgebiet						
Bau-/Architektensachen (ohne Architektenhonorarsachen)	969	189	323	87	266	104
Verkehrsunfallsachen	5 454	1 167	1 570	523	1 311	883

- sposoby zakończenia w sądach rejonowych oraz okręgowych w pierwszej i drugiej instancji trzech kategorii spraw: cywilnych, rodzinnych oraz karnych (przykład tabela nr 4 – „*nach der Art der Erledigung*”);

<sup>197</sup> Tabela nr 3 stanowi fragment tabel statystycznych opublikowanych w Statistischer Bericht. *Organisation, Personal und Geschäftsfall...*, 2013, s. 18.



- długość czasu trwania postępowań sądowych w sądach rejonowych oraz okręgowych w pierwszej i drugiej instancji w trzech kategoriach spraw: cywilnych, rodzinnych oraz karnych z podziałem na okresy (od 1 do 3 miesięcy, od 4 do 6 miesięcy, od 7 do 12 miesięcy, od 13 do 24 miesięcy i powyżej 25 miesięcy (przykład tabela nr 4 – „*nach der Verfahrensdauer*”));
- liczbę spraw pozostałych do statystycznie do załatwienia w sądach rejonowych oraz okręgowych w pierwszej i drugiej instancji w trzech kategoriach spraw: cywilnych, rodzinnych oraz karnych na koniec danego roku kalendarzowego (przykład tabela nr 4 – „*unerledigte Verfahren am Jahresende*”).

**Tabela nr 4**<sup>198</sup>

Noch: 5.1 Familiensachen vor den Amtsgerichten 2013 nach Landgerichtsbezirken

Verfahren	Ins-gesamt	Davon Landgerichtsbezirk				
		Chemnitz	Dresden	Görlitz	Leipzig	Zwickau
Noch: Erledigte Verfahren						
noch: nach der Art der Erledigung						
Ruhen des Verfahrens	516	111	119	57	136	93
Nichtzahlung des Kostenvorschusses	80	5	29	11	34	1
Abgabe an das Gericht der Ehesache/Lebenspartnerschaftssache	387	66	99	59	105	58
Abgabe an ein anderes Gericht	232	33	73	36	69	21
Verbindung mit einer anderen Sache auf andere Weise	252	64	92	24	48	24
	1 141	157	327	320	208	129
nach der Verfahrensdauer						
bis 3 Monate	10 009	1 861	2 827	1 566	2 462	1 293
4 bis 6 Monate	6 643	1 530	1 504	1 025	1 541	1 043
7 bis 12 Monate	7 808	1 732	1 828	1 237	1 813	1 198
13 bis 24 Monate	4 680	751	1 172	1 006	1 098	653
25 Monate und mehr	1 527	198	495	328	287	219
Unerledigte Verfahren am Jahresende	20 435	3 553	6 052	2 789	5 259	2 782

Przedmiotowe narzędzia badawcze i statystyczne służą ogólnym założeniom statystycznym. Kwestie dotyczące statystyki w wyżej wymienionym zakresie są publikowane przez Federalny Urząd Statystyczny<sup>199</sup>.

<sup>198</sup> Tabela nr 4 stanowi fragment tabel statystycznych opublikowanych w *Statistischer Bericht. Organisation, Personal und Geschäftsfall...*, s. 16.

<sup>199</sup> Ostatnie z publikacji statystycznych dotyczące sądownictwa powszechnego pochodzą z 2013 r. (zob.

## **1.4. Zasady wykorzystania narzędzi badawczych i statystycznych w ramach nadzoru administracyjnego danego sądu**

### 1.4.1. Ustalenie pensum i jego znaczenie dla zasobów zapotrzebowania kadry orzecniczej

Pensum, czyli przeciętna statystycznie liczba spraw, które zostają załatwione w ciągu roku przez przeciętnego sędziego (*durchschnittliche Erledigungspensum*)<sup>200</sup>, ustalane jest na podstawie narzędzi badawczych i statystycznych w danym sądzie, w poszczególnych jego wydziałach<sup>201</sup>. Określenie pensum nie może nastąpić arbitralną decyzją organu nadzoru administracyjnego<sup>202</sup>. Jakikolwiek ingerowanie organów nadzoru administracyjnego w działania sądu, wymuszające szybkość załatwienia spraw czy też konkretnej sprawy będących w toku albo kolejność załatwiania spraw, uznaje się za naruszenie zasady niezawisłości sądu<sup>203</sup>. Nie wyłącza to możliwości podjęcia odpowiednich działań w zakresie nadzoru administracyjnego w przypadku zakończenia sprawy z tej przyczyny, że doszło do nieuzasadnionego przedłużenia postępowania sądowego<sup>204</sup>. Ustalenie pensum nie narusza § 26 ust. 1 i 2 Deutsche Richtergesetz (DRiG), określającego zasady podległości służbowej w zakresie nadzoru administracyjnego ani też zasady niezawisłości sądu<sup>205</sup>.

---

<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Zivilgerichte.html>, dostęp dnia na dzień 25 października 2015 r.).

<sup>200</sup> D. Remus, [w:] *ZPO Kommentar*, H. Prütting, M. Gehrlein, Köln 2015, s. 2658.

<sup>201</sup> M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2568. Podnosi się, że brak podstaw prawnych do określania pensum i wiązania z jego istnieniem negatywnych konsekwencji w stosunku do sędziego, z tej przyczyny, iż nie ma uregulowań prawnych, które nakazywałyby sędziemu stosowanie się do pensum, czy też do zapoznawania się przez sędziego z pensum w danym sądzie (zob. R. Bram, *Hauptsache Durchschnitt. Durchschnittliche Erledigungszahlen sind in keinem Fallals Maßstab für richterliche Arbeit brauchbar*, „Neue Richtervereinigung“ (NRV) 2015, nr 6, s. 19).

<sup>202</sup> Wyrok BGH z dnia 3 listopada 2004, RiZ (R) 4/03 – juris; postanowienie DGH przy OLG Hamm z dnia 6 grudnia 2006 r., 1 DGH 1/06 – juris; wyrok BGH z dnia 5 października 2005 r., 5/04 – juris.

<sup>203</sup> Wyrok BGH z dnia 3 listopada 2004, RiZ (R) 4/03 – juris; postanowienie DGH przy OLG Hamm z dnia 6 grudnia 2006 r., 1 DGH 1/06 – juris.; wyrok BGH z dnia 5 października 2005 r., 5/04 – juris; analogicznie: P. Hartmann, [w:] *Zivilprozessordnung mit FamFG, GVG und anderen Nebengesetzen*, A. Baumbach, W. Laterbach (red.), München 2015, s. 3021 i n.; M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, t. 10, F. Stein, M. Jonas (red.), Tübingen 2011, s. 826 i n.

<sup>204</sup> Wyrok BGH z dnia 3 listopada 2004, RiZ (R) 4/03 – juris.

<sup>205</sup> M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 832; J.M. v. Bargenn, *Die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter in Deutschland – Teil I*, DRiZ 2010, nr 3, s. 100, s. 102–103; U. Joers,

Zasadą jest, że sędzia nie jest zobowiązany do wykonania powierzonych mu zadań bez ograniczenia czasowego swoich obowiązków<sup>206</sup>. Wprawdzie art. 97 I GG stanowi, że czas pracy sędziego jest ograniczony wymiarem jego zadań, ale nie można z tego przepisu wyprowadzić wniosku, iż praca sędziego nie ma ram czasowych. Cięży na nim powinność załatwienia pensum<sup>207</sup>. Podejście to uzasadnione jest tym, że sędzia, ze względu na swoje postawy moralną i zawodową, ma obowiązek unikać sytuacji, które mogłyby powodować podejrzenie, iż nienależycie wykonuje swoje obowiązki służbowe<sup>208</sup>. Niewykonanie pensum przez sędziego nie powoduje żadnych skutków prawnych dla sędziego, w tym nie stanowi podstawy do zwiększenia kadry orzeczniczej w danym sądzie. Współcześnie przyjmuje się, że znaczne zmniejszenie liczby załatwienia sprawy przez sędziego w danym sądzie bez zaistnienia obiektywnych przyczyn uzasadniających odstępstwo od przyjętego pensum, może stanowić podstawę dla prezesa danego sądu do podjęcia w stosunku do sędziego czynności w ramach nadzoru administracyjnego<sup>209</sup>. Natomiast obiektywne zmniejszenie załatwienia liczby spraw w stosunku do pensum stanowi podstawę dla organów danego sądu do zmiany planu podziału czynności w sądzie<sup>210</sup>.

#### 1.4.2. Plan podziału czynności w danym sądzie i jego znaczenie dla zasobów kadry orzeczniczej

##### *1.4.2.1. Uwagi wprowadzające*

Ustalenie pensum stanowi element kontroli efektywności pracy sędziów w danym sądzie i poszczególnych jego wydziałach. Obiektywne zmniejszenie załatwienia

---

*Die sachliche Unabhängigkeit des Richters in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes*, DRiZ 2005, nr 11, s. 327–328.

<sup>206</sup> D. Remus, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2658.

<sup>207</sup> D. Remus, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2658.

<sup>208</sup> R. Bram, *Hauptsache Durchschnitt...*, s. 19.

<sup>209</sup> Wyrok DGH przy OLG Stuttgart z dnia 17 kwietnia 2015 r. DGH 3/13, juris. O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*, s. 507.

<sup>210</sup> Wyrok BGH z dnia 31 stycznia 1984 r., RiZ (R) 1/83, DRiZ 1984, s. 365; C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung mit FamG (§§ 1–185, 200–270, 433–484) und Gerichtsverfassungsgesetz, den Einführungsgesetzen, mit Internationalem Zivilprozessrecht, EU-Verordnungen, Kostenanmerkungen. Kommentar*, R. Zöller (red.), Köln 2014, s. 2965.

liczby spraw w stosunku do pensum stanowi podstawę do podjęcia przez prezydium sądu zmian w planie podziału czynności w danym sądzie, o którym mowa w § 21e i § 21g GVG<sup>211</sup>. Instytucja planu podziału czynności w sądzie zabezpiecza uczestnikom postępowania sądowego konstytucyjną gwarancję procesową ochrony ich praw, jaką jest zasada prawa do ustawowego sędziego wyrażona w art. 101 ust. 1 GG, skonkretyzowana w § 16 GVG<sup>212</sup>. Ustawowym sędzią jest bowiem sędzia, który jest właściwy według planu podziału czynności w danym sądzie<sup>213</sup>. Dlatego działania polegające na zmianie planu podziału czynności w danym sądzie nie mogą być spontaniczne, gdyż naruszenie prawa do ustawowego sędziego przez zmianę planu podziału czynności w danym sądzie może być przyczyną nieważności postępowania sądowego.

#### 1.4.2.2. *Plan podziału czynności w danym sądzie jako element kształtowania zasobów kadry orzeczniczej*

Plan podziału czynności w danym sądzie określa podział spraw w danym sądzie, obsadę sędziów (kadry orzeczniczej) w poszczególnych jednostkach organizacyjnych sądów, rozumianych jako: sędzia, izba i senat, oraz określa zasady zastępstw sędziów i zasady podziału spraw pomiędzy sędziami w danym roku kalendarzowym (§ 21e ust. 1 GVG)<sup>214</sup>. Instytucję tę należy odróżnić od planu podziału czynności wewnątrz jednostek organizacyjnych danego sądu (§ 21g GVG). Ostatni z wymienionych planów nie ma związku z zapewnieniem właściwych zasobów kadry

---

<sup>211</sup> Zob. szerzej na temat planu podziału czynności w danym sądzie – A. Łazarska, *Sposoby rozdzielenia spraw pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne sądów, a także pomiędzy sędziów w komórce organizacyjnej – w wybranych systemach prawnych państw Unii Europejskiej* – na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, Warszawa 2015, s. 2 i n.

<sup>212</sup> Zob. C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2967; M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 832, 887; R. Hüßtege, [w:] *Zivilprozessordnung. FamFG, Verfahren in Familiensachen, GVG, Einführungsgesetze, EU-Zivilverfahrensrecht. Kommentar*, H. Thomas, H. Putzo (red.), München 2015, s. 1854; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *PO Kommentar*, s. 2578, 2605.

<sup>213</sup> O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz. Kommentar*, München 2013, s. 390 („Gesetzlicher Richter ist nur der Richter, der nach Geschäftsverteilungsplan zuständig ist”).

<sup>214</sup> Na temat charakteru prawnego planu podziału czynności zob. C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2970; M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 948; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2667; O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz....*(2013), s. 513.

orzeczniczej w danym sądzie, lecz rozdziału spraw pomiędzy sędziów w danej jednostce organizacyjnej na podstawie przyjętego planu podziału czynności<sup>215</sup>.

Plan podziału czynności ustala prezydium danego sądu, jako organ nadzoru administracyjnego (*ein zentrales Organ richterlicher Selbstverwaltung*<sup>216</sup>)<sup>217</sup>, po uprzednim wysłuchaniu sędziego, jeżeli sędzia złoży wniosek o jego wysłuchanie przed dokonaniem podziału spraw w danym sądzie w roku kalendarzowym (§ 21e ust. 2 GVG)<sup>218</sup>.

Plan podziału czynności w danym sądzie kształtowany jest według następujących kluczowych zasad<sup>219</sup>: ustawowego podziału czynności (*gesetzliche Geschäftsverteilung*)<sup>220</sup>, zupełności planu podziału (*Vollständigkeitsprinzip*)<sup>221</sup>, abstrakcyjności planu podziału (*Abstraktionsprinzip*)<sup>222</sup>, określoności planu podziału

---

<sup>215</sup> Zob. szerzej na ten temat A. Łazarska, *Sposoby rozdzielenia...*, s. 34.

<sup>216</sup> O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*(2013), s. 392.

<sup>217</sup> Zob. C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2965; M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 947; R. Hüßtege, [w:] *Zivilprozessordnung. FamFG...*, s. 1870; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2652.

<sup>218</sup> C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2969; R. Hüßtege, [w:] *Zivilprozessordnung. FamFG...*, s. 1873; O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*(2013), s. 498.

<sup>219</sup> W kwestii pozostałych zasad ustalania planu podziału czynności w danym sądzie zob. M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 951.

<sup>220</sup> Zasada ustawowego podziału czynności oznacza, iż podstawą podziału czynności w planie podziału może być tylko ustawa. Żaden inny akt normatywny ani też decyzja organu administracyjnego sądu nie może być podstawą do sporządzenia planu podziału czynności. Tym samym organy sądu, inne aniżeli wskazane w ustawie, nie mogą mieć wpływu na plan podziału czynności w danym sądzie; zob. M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 950.

<sup>221</sup> Zasada zupełności planu podziału oznacza, że wszystkie sprawy w danym sądzie muszą zostać przydzielone sędziom danego sądu; zob. C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2968; M. Jacobs, [w:] *Stein/Jonas. Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 950; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2567; O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...* (2013), s. 509.

<sup>222</sup> Zasada abstrakcyjności planu podziału oznacza, że podział spraw pomiędzy sędziów musi nastąpić w oparciu o kryteria obiektywne. Przyjęcie tej zasady wyłącza możliwość podziału spraw sędziom przez przewodniczącego oraz zapobiega arbitralności przy podziale spraw; zob. C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2967; O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*(2013), s. 510.

(*Bestimmthatsgrundsatz*)<sup>223</sup>, przewidywalności planu podziału (*Vorauswirkungsprinzip*)<sup>224</sup> oraz rotacji (*Rotationsprinzip*)<sup>225</sup>.

Ustalenie planu podziału czynności – co do zasady – obejmuje kadrę orzecniczą w danej izbie albo senacie<sup>226</sup>. Zadaniem prezydium sądu jest określenie takiej obsady kadry orzecniczej w danej jednostce organizacyjnej sądu, aby istniała możliwość wykonywania przez nią ustawowych zadań, w tym w zakresie kształtowania składów orzecniczych. Dlatego w danej jednostce organizacyjnej sądu ustalenie obsady kadry orzecniczej nie musi być ilościowo takie samo. Może wystąpić zwiększona liczba sędziów w danej jednostce organizacyjnej sądu w porównaniu z innymi jednostkami organizacyjnymi albo liczba taka może zostać zdecydowanie ograniczona<sup>227</sup>.

W razie wystąpienia przypadków nadmiernego obciążenia kadry orzecniczej w danej jednostce organizacyjnej sądu, w planie podziału czynności prezydium sądu może przydzielić sędziego do danej jednostki organizacyjnej co do części spraw<sup>228</sup> albo może zostać utworzona izba pomocnicza dla właściwej jednostki organizacyjnej sądu (*Hilfskammer*)<sup>229</sup>.

W celu zapobieżenia nagłym sytuacjom, w których sędzia nie może wykonywać swoich obowiązków służbowych, w planie podziału czynności danego sądu

---

<sup>223</sup> Zasada określoności planu podziału oznacza, że plan podziału musi w sposób skonkretyzowany odnośnie do zindywidualizowanego sędziego określać regułę przydziału mu danej grupy spraw; zob. M. Jacobs, [w:] *Stein/Jonas. Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 950; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2657; O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*(2013), s. 510.

<sup>224</sup> Zasada przewidywalności planu podziału oznacza, że plan podziału określa na dzień 1 stycznia danego roku kalendarzowego przydział spraw na cały rok kalendarzowy; zob. M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 950; O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*(2013), s. 510.

<sup>225</sup> Zasada rotacji oznacza, że plan podziału czynności w danym sądzie nie jest stały przez cały czas w stosunku do tego samego sędziego, lecz utrzymane są zasady rotacji sędziów przy przydziale określonych czynności zob. F. Schröder, *Zur Verfassungsmäßigkeit des "Rotationssystems in Geschäftsverteilungsplänen"*, DRiZ 2006, nr 10, s. 291; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2569.

<sup>226</sup> Przydzielenie spraw bliżej nieokreślonego sędziemu jest niedopuszczalne, zob. O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*(2013), s. 528.

<sup>227</sup> M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 952; R. Hüßtege, [w:] *Zivilprozessordnung. FamFG...*, s. 1872–1873.

<sup>228</sup> C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2965.

<sup>229</sup> C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2966; R. Hüßtege, [w:] *Zivilprozessordnung. FamFG...*, s. 1872.

wyznacza się dla każdego sędziego stałego zastępcę spośród sędziów. Wówczas zastępca sędziego, który nie może wykonywać swoich obowiązków służbowych, jest zobligowany do załatwienia spraw tego sędziego (§ 21g ust. 2 GVG).

Plan podziału czynności w danym sądzie określa podział czynności pomiędzy wszystkich sędziów danego sądu na dzień 1 stycznia roku kalendarzowego<sup>230</sup>. Plan nie może uwzględniać przydziału spraw sędziemu, któremu mogą zostać powierzone obowiązki w danym sądzie po dniu 1 stycznia danego roku kalendarzowego, nawet wówczas, jeżeli są uzasadnione podstawy do przyjęcia, że obsada kadry orzeczniczej zostanie zwiększona. Ilościowa zmiana zasobów kadry orzeczniczej jest podstawą do zmiany planu podziału czynności w danym sądzie.

Plan podziału czynności nie ma określonej przez prawo formy<sup>231</sup>. Istotne jest to, aby treść planu podziału czynności opowiadała wymaganiam ustawy. Powinien on zostać zawarty w protokole z posiedzenia prezydium sądu i zawierać podpisy wszystkich jego członków<sup>232</sup>. Dlatego też w praktyce plany podziału czynności są różnie konstruowane<sup>233</sup>. Metoda ustalenia planu (w tym zasad podziału czynności) należy do prezydium sądu<sup>234</sup>.

#### 1.4.2.3. *Zmiana planu podziału czynności w danym sądzie w związku z koniecznością zapewnienia zasobów kadry orzeczniczej*

Zmiana planu podziału czynności w danym sądzie w związku z koniecznością zapewnienia zasobów kadry orzeczniczej jest elementem ściśle związanym z istniejącymi narzędziami badawczymi i statystycznymi, za pomocą których można ustalić, czy zachodzą podstawy do zmiany planu podziału czynności w danym sądzie na podstawie przyczyn wskazanych w ustawie. Jest to również element kształtujący

---

<sup>230</sup> R. Hüßtege, [w:] *Zivilprozessordnung. FamFG...*, s. 1871.

<sup>231</sup> C. Lückemann, [w:] *Zöller Zivilprozessordnung...*, s. 2971.

<sup>232</sup> Zob. R. Hüßtege, [w:] *Zivilprozessordnung. FamFG...*, s. 1870.

<sup>233</sup> Zob. plany podziału czynności w sądach rejonowych i okręgowych OLG Hamburg na stronie internetowej <http://justiz.hamburg.de/amtsgerecht/zustaendigkeiten/1287430/geschaeftsverteilungsplaene/> (dostęp dnia 25 października 2015 r.); albo AG Hannover na stronie internetowej pod adresem: [http://www.amtsgerichtshannover.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=15594&article\\_id=63677&psmand=74](http://www.amtsgerichtshannover.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=15594&article_id=63677&psmand=74) (dostęp dnia 25 października 2015 r.).

<sup>234</sup> M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2656; O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz...*(2013), s. 490.

zasady polityki kadrowej dotyczące nadzoru nad właściwą ilościowo obsadą kadry orzeczniczej.

Zasady zmiany planu podziału czynności w danym sądzie określa ustawa, tj. § 21e ust. 3 GVG, który wskazuje cztery przyczyny uzasadniające podstawy przedmiotowej zmiany: nadmierne obciążenie, niewystarczające obciążenie, zmiana sędziów oraz wystąpienie długotrwałych przeszkód wyłączających sędziego od obowiązków służbowych.

Nadmierne obciążenie, jako podstawa zmiany planu podziału czynności, jest określana na podstawie narzędzi badawczych i statystycznych w danym sądzie<sup>235</sup>. Punktem wyjścia dla ustalenia nadmiernego obciążenia może być ustalone pensum (*Pensenschlüssel*)<sup>236</sup>. Dlatego nadmierne obciążenie jest kwestią obiektywną<sup>237</sup>. Nie dochodzi do nadmiernego obciążenia, w przypadku, gdy jeden lub kilku sędziów załatwia sprawy poniżej średniej określonej przez pensum. Przyczyny nadmiernego obciążenia wiążą się ze wzrostem liczby spraw przy założeniu wykonalności pensum przez sędziów<sup>238</sup>. Do nadmiernego obciążenia może dojść także wskutek wpływu spraw o znacznym ciężarze gatunkowym, pomimo że liczba spraw, które wpływają do danej jednostki organizacyjnej, pozostaje na poziomie niewykazującym znacznych odchyień<sup>239</sup>.

## 2. Austria

### 2.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego

Ustalenie rzeczywistego obciążania i efektywności pracy kadr orzecznich w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru

---

<sup>235</sup> M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 959; M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2658.

<sup>236</sup> M. Bitz, G. Steinfatt, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2568. Jak wskazuje R. Hüßtege (w: *Zivilprozessordnung. FamFG...*, s. 1873), obciążenie musi być udokumentowane, lecz ostateczna decyzja w tym przedmiocie leży w gestii prezydium sądu, a decyzja ta ma charakter uznania administracyjnego.

<sup>237</sup> O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz....*(2013), s. 391.

<sup>238</sup> O. Kissel, H. Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz....*(2013), s. 516.

<sup>239</sup> M. Jacobs, [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 959.



administracyjnego organów danego sądu wiąże się z funkcjonowaniem takich narzędzi badawczych i statystycznych jak: zakładowy system informatyczny wymiaru sprawiedliwości (*Betriebliches Informationssystem der Justiz – BIS*) oraz kadrowy system informatyczny (*Personalinformationssystem – PIS*), który od 2006 r. działa jako system zarządzania personalnego PM SAP.

## **2.2. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie**

Zakładowy system informatyczny BIS został wprowadzony w Austrii w 1974 r. i służy gromadzeniu oraz analizie danych liczbowych o wpływie i załatwieniach spraw przez sądy i prokuratury. Przed jego wprowadzeniem była to praca obciążająca wielu pracowników przez wiele miesięcy. System BIS umożliwił po raz pierwszy uzyskiwanie danych o wpływie i załatwieniach w krótkim czasie, pozwalając na wspomaganie komputerowo porównywanie między sądami obciążenia pracą oraz liczby zawisłych spraw w poszczególnych kategoriach (*Geschäftssparten*)<sup>240</sup>. Obecnie działa on w ramach scentralizowanego systemu teleinformatycznego służącego przede wszystkim prowadzeniu ewidencji spraw sądowych we wszystkich sądach i prokuraturach, zwanego *Verfahrensautomation Justiz (VJ)*.

Dzięki stałemu rozbudowywaniu systemu BIS można na podstawie komputerowych analiz zebranych w nim danych uzyskać szczegółowe informacje o rocznym całkowitym wpływie spraw (*Gesamtanfall*) w każdym sądzie w najróżniejszych rodzajach spraw i ich podkategoriach, np. kategoria C – sprawy cywilne w sądach rejonowych obejmuje podkategorie sprawy upominawcze, ogólne sprawy procesowe, egzekucyjne sprawy sporne, sprawy komunikacyjne, sprawy rodzinne. Dane wykazują także pozostałość z ubiegłego roku oraz stosunek pozostałych spraw na końcu roku spraw do wpływu. System ten zawiera ponadto dane o tym, czy określony wpływ dotyczy spraw, do których rozpoznania właściwy jest sędzia i stanowi przez to tzw. szczególny wpływ sędziowski (*richterlicher Sonderanfall*), czy też są to sprawy rozpoznawane przez referendarzy sądowych. W zakładowym systemie informatycznym gromadzone są również dane o liczbie i rodzaju załatwień w danym

---

<sup>240</sup> W. Fellner, *Die Entwicklung der E-Justiz*, Direkt BRZ 2010, nr 1, s. 4.

okresie<sup>241</sup>. Dane są agregowane na poziomie sądu przełożonego, tj. dla sądów rejonowych właściwego sądu krajowego, a dla sądów krajowych właściwego wyższego sądu krajowego, a także na poziomie całego kraju.

Z kolei wymieniony wyżej kadrowy system informatyczny PIS gromadzi z jednej strony dane o pełnionych funkcjach (sędzia, referendarz sądowy, urzędnik), ale co istotniejsze dane o wykorzystaniu kadr w poszczególnych pionach, czy też rodzajach spraw lub czynności. Podobnie jak BIS, system informatyczny PIS istnieje od lat 70. ubiegłego wieku i przejęty został z Federalnego Ministerstwa Finansów. Początkowo był on stosowany przy analizach danych zbieranych w postępowaniach dotyczących uposażeń. W związku ze zmianami zaszeregowania płacowego sędziów i prokuratorów w 1979 r. został poszerzony o wcześniej niegromadzone elektronicznie dane takie jak długość stażu służbowego lub dane dotyczące wykształcenia. Z inicjatywy resortu sprawiedliwości w 1983 r. została dodana możliwość zbierania danych związanych szczegółowo z wymiarem sprawiedliwości wszystkich zatrudnionych w sądach. Te dane, zbierane na podstawie samodzielnych ocen, których prawidłowość regularnie weryfikowano, pozwalały uzyskać informacje o tym, w jakim procencie dany zatrudniony był zaangażowany w poszczególnych obszarach zadań, np. w jakim procencie sędzia sądu rejonowego orzekał w sprawach spornych, w sprawach karnych lub sprawował obowiązki administracyjne. Suma tych częściowych danych o czynnościach wykonywanych w różnych obszarach lub kategoriach spraw powinna wynosić 100% dla zatrudnionego w pełnym wymiarze i odpowiednio mniej dla zatrudnionego na część etatu. Uzyskiwane w systemie PIS dane są gromadzone w odniesieniu do poszczególnych osób, jednak mogą być również analizowane pod kątem określonych stanowisk służbowych. Pozwala to zbadać, ile etatów sędziowskich jest efektywnie wykorzystywanych w danym sądzie, okręgu sądu krajowego lub wyższego sądu krajowego, czy też na poziomie krajowym w sprawach cywilnych, karnych lub egzekucyjnych<sup>242</sup>.

---

<sup>241</sup> W. Fellner, *10 Jahre Personanforderungsrechnung in der österreichischen Justiz*, Festschrift Nikolaus Michalek zum 65. Geburtstag, Wien 2005, s. 68.

<sup>242</sup> W. Fellner, *10 Jahre...*, s. 68.

Przed wprowadzeniem do wymiaru sprawiedliwości systemu PIS uzyskanie odpowiedzi na pytanie o liczbę sędziów, którzy zajmują się poszczególnymi kategoriami spraw, np. karnymi, cywilnymi, czy też wykonywaniem orzeczeń, wymagało zwrócenia się do poszczególnych jednostek sądowych o udzielenie odpowiedzi lub dokonanie szacunków. Dopiero regularne gromadzenie tzw. danych o wykorzystaniu kadr (*Verwendungsdaten*) w ramach PIS od 1983 r. umożliwiło wymiarowi sprawiedliwości przedstawienie wykorzystania kadrowego w poszczególnych zakresach spraw i dokonanie miarodajnych obliczeń porównawczych<sup>243</sup>.

Współczesny z informatyzowany system gromadzenia danych statystycznych w austriackim wymiarze sprawiedliwości został zbudowany w formie tzw. hurtowni danych (*Datawarehouse*), w którym wszystkie istotne dane ze wszystkich obszarów zastosowań są pobierane automatycznie. To umożliwia szerokie analizy danych i odciąża poszczególne obszary działalności, w których wystarczy tylko przekazać dane, a także przynosi oszczędności, ponieważ analizy nie są czynione w poszczególnych systemach, lecz na serwerach hurtowni danych. Wskazuje się, że uzyskane w ten sposób oszczędności wynoszą 100 000 euro rocznie. W dodatku sporządzanie statystyk i analiz jest bardziej komfortowe, np. dane do wyliczenia obciążeń w sądach pobierane są z systemu zarządzania personalnego PM SAP automatycznie. Ponadto dzięki temu uzyskuje się dla wszystkich obszarów działalności statystyki wpływu i załatwień wraz z analizą miesięczną, kwartalną i roczną. W każdym obszarze działalności już pierwszego dnia miesiąca można poznać aktualne dane o wynikach. Dla niewielkiej liczby danych, które nie zostały jeszcze zintegrowane z systemem informatycznym, stworzono rozwiązanie, umożliwiające ręczne wprowadzenie tych danych do hurtowni danych<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> W. Fellner, *Die Entwicklung...*, s. 5. Autor wskazał, że wprowadzenie systemu PIS przez wymiar sprawiedliwości było przełomowe i stało się wzorem dla wszystkich innych resortów. Miało takie znaczenie dla niezawodnego i rzetelnego gospodarowania etatami, że wielu pracowników wymiaru sprawiedliwości skrót PIS zestawiało wyłącznie z systemem danych o kadrach w wymiarze sprawiedliwości, mimo że było to tylko jedno z wielu możliwych zastosowań ogólnego kadrowego systemu informatycznego, jakim jest PIS.

<sup>244</sup> M. Schneider, *e-Justiz in Österreich – Umsetzung der IT-Strategie, EDV-Gerichtstag, Saarbrücken 2010* (wykład otwarcia); por. <https://edvgt.de/wp-content/uploads/2015/12/DrMSchneider.pdf> (dostęp dnia 28 maja 2016 r.). Dr M. Schneider pełnił wówczas funkcję tzw. kierującego prokuratora w Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości Republiki Austrii i dyrektora działu informatyki w austriackim wymiarze sprawiedliwości.

Poniższe dwie grafiki<sup>245</sup> przedstawiają widoki stron intranetowych austriackiego wymiaru sprawiedliwości, dostępnego dla wszystkich osób związanych z administracją wymiaru sprawiedliwości, w tym także sędziów i prokuratorów, na których poglądowo można pokazać zakres dostępnych danych statystycznych oraz sposób ich prezentowania. Na pierwszej z grafik „Statistik” oprócz zakładek do danych statystycznych zawarte są też zakładki, które umożliwiają m.in. poznanie stanu personalnego oraz wielkości wpływu spraw w resorcie wymiaru sprawiedliwości. Druga z grafik przedstawia widok po wejściu w zakładkę „Statistik-Datenbank”, na którym widać, że wchodząc w kolejne zakładki, możliwe będzie uzyskanie wszystkich danych statystycznych z poszczególnych jednostek organizacyjnych.

---

<sup>245</sup> G. Nograth, *Statistik und Justizmanagement*, prezentacja Bundesministerium für Justiz 2015, s. 11 i 12.



Sie sind hier: [Home](#) » [Justizverwaltung](#) » [Daten & Fakten](#) » [Statistiken](#)

## STATISTIKEN

Titel	Stand
Statistikdatenbank Archiv	12.03.2014
<u>Statistikdatenbank</u>	12.03.2014
Sicherheitsberichte	01.11.2013

## PERSONAL

Titel	Stand
Personalstand und Geschäftsanfall im Justizressort	
Personalanforderungsrechnung (PAR) 2008 - Materialien und Ergebnisse	
Personalanforderungsrechnung (PAR) für Rechtspfleger/innen	
PAR II Managementberichte	

- Neuigkeiten vom 23.10.2014
- Online - Abfrage (nur für Berechtigte; nur im Intranet)
- Bestellung von Auswertungen (Anleitung)
- Berechtigungen
- Leitfaden Prüfliste
- Leitfaden Kostenevidenz
- Leitfaden FGH-Statistik
- Dokumentation BIS
- Dokumentation StaBIS
- Dokumentation PAR II
- Dokumentation StaPAR II
- Standard Ansicht
- Chronologische Ansicht
- Archiv

- ▼ **Kurzstatistik**
  - ▶ Bund
  - ▶ Oberster Gerichtshof
  - ▶ Generalprokurator
  - ▶ Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA)
  - ▶ OLG Wien
  - ▶ OStA Wien
  - ▶ OLG Graz
  - ▶ OStA Graz
  - ▶ OLG Linz
  - ▶ OStA Linz
  - ▶ OLG Innsbruck
  - ▶ OStA Innsbruck
- ▶ Kurzstatistik - Management - Summary
- ▶ Kurzstatistik - FEX
- ▶ Gerichtsvollzieherleistungsstatistik
- ▶ Mehrleistungszulagen - Statistik
- ▶ Betriebliches Informationssystem der Justiz - BIS-JUSTIZ
- ▶ Betriebliches Informationssystem der Justiz - StaBIS-JUSTIZ
- ▶ Personalanforderungsrechnung - PAR II
- ▶ Personalanforderungsrechnung - StaPAR II
- ▶ Verfahrensdauerstatistiken
- ▶ Familiengerichtshilfe - Statistik
- ▶ Managementstatistik
- ▶ Statusbericht der Justizapplikationen
- ▶ Eingaben- und Zustellstatistik
- ▶ Strafvollzugsstatistiken
- ▶ Justizstatistik Straf
- ▶ Auswertung Urteilsrückstände und überlanger Verfahren
- ▶ Prüfliste
- ▶ Prüfliste - FEX
- ▶ Kostenevidenz
- ▶ Liste offener Fälle pro Senat und Referent
- ▶ Sachverständigenauslastungsstatistik **neu**

### **2.3. Wykorzystania urzędzeń statystycznych dla ustalenia planu zapotrzebowania kadry orzeczniczej**

Wyżej opisane narzędzia statystyczne BIS i PIS są wykorzystywane do tworzenia tzw. idealnego podziału etatów (*Planstellenidealverteilung*), który pozwala ustalić względne potrzeby kadrowe. Opiera się on na podziale przydzielonych ustawą finansową etatów na obszary właściwości czterech wyższych sądów krajowych.

Należy wyjaśnić, że wyżej wskazany plan stanowisk określa tylko globalnie liczbę etatów danych kategorii, które są przydzielone poszczególnym resortom. Ich dalszy podział pozostaje w gestii danego resortu.

Idealny podział etatów jest ustalany w oparciu o odpowiednio ważone trzy składowe, mianowicie:

- całkowity wpływ spraw, który nie obejmuje jednak spraw z zakresu administracji sądowej, jak też z zakresu wyciągów z ksiąg wieczystych i rejestru firm;
- wpływ spraw, do których rozpoznania właściwy jest sędzia, tzw. szczególny wpływ sędziowski oraz
- liczbę załatwień spraw przez sędziów.

Te dane są uwzględniane za ostatnie trzy lata kalendarzowe. Na ich podstawie oblicza się ułamek dla każdego obszaru właściwości wyższego sądu krajowego w stosunku do podlegających podziałowi etatów sędziowskich.

Powyższe trzy czynniki są ważone w różny sposób. W odniesieniu do sędziów uwzględnia się je w proporcji: 10 (całkowity wpływ spraw) : 45 (szczególny wpływ sędziowski) : 45 (liczba załatwień spraw przez sędziów).

Przykładowo, można wskazać, że w sytuacji, w której całkowity wpływ spraw do wiedeńskich sądów rejonowych stanowił w 2007 r. 24,84% całego wpływu do sądów rejonowych w kraju, zaś wpływ spraw rozpoznawanych przez sędziów 35,35%,

a załatwienia sędziowskie stanowią 29,47% załatwień, to średnia ważona według powyższej zasady wynosi 31,65%, a arytmetyczna 29,88%<sup>246</sup>.

W podobny sposób podziałowi podlegają etaty urzędników niebędących sędziami, jednak według innych wag wskazanych składowych, albowiem w tym przypadku wychodzi się z założenia, że ewidencja i dalsza praca nad wpływającą sprawą, która stanowi istotną część obciążenia, jest niezależna od rodzaju załatwienia. Z tego względu w tym przypadku przyjmuje się proporcję: 50 (całkowity wpływ): 25 (szczególny wpływ sędziowski) : 25 (liczba załatwień spraw przez sędziów)<sup>247</sup>.

Również podział etatów przydzielonych dla obszaru właściwości jednego z czterech wyższych sądów krajowych pomiędzy poszczególne sądy następuje na podstawie tak ustalonego idealnego podziału etatów.

Przy sporządzaniu corocznych podziałów etatów dąży się do uzyskania tego idealnego przyporządkowania z ostrożnym uwzględnieniem koniecznych zmian spowodowanych związanymi z tym sprzeciwami<sup>248</sup>.

Podkreślenia wymaga, że idealny podział etatów jest metodą, która nie uwzględnia czynnika czasu pracy związanego z załatwieniem danej sprawy.

Zestawienie danych z baz BIS oraz PIS pozwala natomiast zbadać, ile spraw określonego rodzaju jest załatwianych oraz przy jakim wykorzystaniu kadr na poszczególnych stanowiskach służbowych to następuje. Umożliwia to porównanie względnych obciążeń kadr w poszczególnych pionach na różnych stanowiskach. Widoczne stają się także różnice w wykorzystaniu kadr do załatwienia tego samego wpływu spraw na różnych stanowiskach. Wskazuje się, że takie porównanie nie jest jednak wystarczające dla planowego obliczenia zapotrzebowania kadrowego z powodu swojego relatywnego charakteru, pozwalającego tylko ocenić względny nadmiar lub niedobór kadr w poszczególnych sądach. Nie umożliwia jednak stwierdzenia, czy istniejąca liczba personelu odpowiada bezwzględnie

---

<sup>246</sup> G. Nograthnig, *Instrumentarien...*, s. 7.

<sup>247</sup> Odpowiedź Federalnego Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2008 r. na zapytanie poselskie dr. A. Eder-Gitschthaler znak BMJ-Pr7000/0112-Pr 1/2007, materiały parlamentarne 1787/AB XXIII. GP.

<sup>248</sup> W. Fellner, *10 Jahre...*, s. 69.



i obiektywnemu zapotrzebowaniu danego sądu<sup>249</sup>. Zaletą jest prostota metody, niskie koszty jej stosowania oraz uwzględnianie regionalnych różnic w załatwieniach spraw.

### **3. Francja**

#### **3.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statycznego**

Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu wiążą się ściśle z urządzeniami statystycznymi, w oparciu o które opracowane zostały wskaźniki wydajności.

#### **3.2. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie**

Urządzenia statystyczne, które pełnią rolę funkcję narzędzi badawczych i statystycznych pod kątem etatyzacji sądów powszechnych, pozostają w ścisłym związku z LOLF. Na poziomie lokalnym funkcjonują narzędzia statystyczne umożliwiające zebranie danych w oparciu o wpływ spraw i ich załatwienia, czyli o ruchu (*flux*), i liczbie spraw bieżących (*stock*). Wybrane wskaźniki, ze względu na nowość założenia, krótki czas na ich opracowanie i brak adekwatnych narzędzi statystycznych nie odzwierciedlają założonego celu<sup>250</sup>.

Ostatecznie, w ramach programu nr 166 – Sądownictwo powszechne, opracowano cele (w liczbie 5 w 2012 r., w liczbie 3 w latach 2015 i 2016) i odpowiadające im wskaźniki wydajności, które podlegają zmianom w kolejnych latach budżetowych. Ich przedstawienie i omówienie znajduje się w dorocznym sprawozdaniu wynikowym (*rapport annuel de performances*, RAP) bądź w dorocznym planie wskaźników wydajności (*projet annuel de performances*, PAP). Zarówno cele, jak i wskaźniki,

---

<sup>249</sup> W. Fellner, *10 Jahre...*, s. 69.

<sup>250</sup> D. Marshall, *L'impact de la loi organique...*, s. 124.

różnią się czasem bardzo znacznie od przyjętych w poprzednim roku budżetowym, co zostanie przedstawione na przykładzie RAP za lata 2012 oraz 2015 i 2016.

## **RAP 2012<sup>251</sup>**

### **Cel 1: wydawanie dobrych orzeczeń w rozsądnym terminie – w sprawach cywilnych**

wskaźnik 1.1 – średni czas trwania postępowania, w zależności od typu sądu,

wskaźnik 1.2 – procent sądów, które przekraczają limit czasu trwania postępowania,

wskaźnik 1.3 – średni czas pozostałości spraw nierozpoznanych (*ancienneté du stock*) w zależności od typu sądu,

wskaźnik 1.4 – procent orzeczeń uchylonych do ponownego rozpoznania,

wskaźnik 1.5 – liczba spraw załatwionych przez sędziego (mierzona w odniesieniu do tzw. równoważnika pełnoetatowego, *équivalent temps plein travaillé*, ETPT),

wskaźnik 1.6 – liczba spraw załatwionych przez urzędnika sądowego (także w odniesieniu do równoważnika pełnoetatowego, ETPT).

### **Cel 2: wydawanie dobrych orzeczeń w rozsądnym terminie – w sprawach karnych**

wskaźnik 2.1 – średni czas trwania postępowania,

wskaźnik 2.2 – procent odrzuceń przez *Casier judiciaire nationale*<sup>252</sup>,

wskaźnik 2.3 – procent orzeczeń uchylonych do ponownego rozpoznania,

---

<sup>251</sup> Por. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2012/pap/pdf/PAP2012\\_BG\\_Justice.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2012/pap/pdf/PAP2012_BG_Justice.pdf) (dostęp dnia 26 maja 2016 r.).

<sup>252</sup> Odpowiednik Krajowego Rejestru Karnego.

wskaźnik 2.4. – liczba postępowań karnych, określanych jako *poursuivable*<sup>253</sup>, prowadzonych przez prokuratora (mierzona w odniesieniu równoważnika pełnoetatowego, ETPT),

wskaźnik 2.5 – liczba postępowań karnych prowadzonych przez sędziego (mierzona w odniesieniu równoważnika pełnoetatowego, ETPT).

### **Cel 3: Zwiększenie i zróżnicowanie reakcji karnej (*réponse pénale*) i poprawa wykonania orzeczeń w sprawach karnych**

wskaźnik 3.1 – współczynnik reakcji karnej (w TGI),

wskaźnik 3.2 – współczynnik postępowań alternatywnych dla postępowań karnych (w TGI),

wskaźnik 3.3. – współczynnik wykonalności (wykonania orzeczeń),

wskaźnik 3.4. – średni czas wykonania orzeczeń.

### **Cel 4: Opanowanie wzrostu kosztów sądowych**

wskaźnik 4.1 – średnie wydatki z tytułu kosztów sądowych na sprawę, będącą przedmiotem reakcji karnej.

### **Cel 5: rozwój komunikacji elektronicznej**

wskaźnik 5.1 – liczba użytkowników wideokonferencji.

## **PAP 2015<sup>254</sup> i PAP 2016<sup>255</sup>**

### **Cel 1: poprawa jakości i skuteczności wymiaru sprawiedliwości**

---

<sup>253</sup> Czyli takie, które mogą się toczyć skutecznie (w których wykryto sprawcę).

<sup>254</sup> Por. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2015/projet-loi-finances-2015-mission-justice#resultat> (dostęp dnia 26 maja 2016 r.).

<sup>255</sup> Por. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/PAP2016\\_BG\\_Justice.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/PAP2016_BG_Justice.pdf) (dostęp dnia 26 maja 2016 r.).

wskaźnik 1.1 – średni czas trwania postępowań cywilnych, poza postępowaniami krótkimi (*hors procédures courtes*<sup>256</sup>),

wskaźnik 1.2 – procent sądów, które przekraczają limit czasu trwania postępowania o 15% w stosunku do założonego,

wskaźnik 1.3 – średni czas trwania postępowań karnych,

wskaźnik 1.4 – procent orzeczeń uchylonych do ponownego rozpoznania,

wskaźnik 1.5 – liczba spraw cywilnych załatwionych przez sędziego i prokuratora,

wskaźnik 1.6 – liczba spraw załatwionych przez urzędnika sądowego,

wskaźnik 1.7 – procent uchylonych orzeczeń (cywilnych i karnych).

## **Cel 2: skuteczniejsza reakcja karna, wykonanie i zamiana kary**

wskaźnik 2.1 – procent środków alternatywnych do postępowania karnego<sup>257</sup>,

wskaźnik 2.2 – średni czas przekazania orzeczenia do *Casier judiciaire national*,

wskaźnik 2.3 – procent orzeczeń skierowanych do wykonania,

wskaźnik 2.4. – średni czas skierowania orzeczeń do wykonania.

## **Cel 3: zmodernizowanie zarządzania wymiarem sprawiedliwości**

wskaźnik 3.1 – średnia wysokość kosztów sądowych na sprawę (w przypadku postępowań karnych),

---

<sup>256</sup> Zastosowanie środków tymczasowych i postępowania zabezpieczające.

<sup>257</sup> Przepisy francuskie przewidują wiele rozwiązań, mających na celu odciążenie sądów od postępowań karnych w przypadku wykroczeń i występków mniejszej wagi, z których przykładowo można wskazać mediację, zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego, przeproszenie pokrzywdzonego połączone z naprawą uszkodzonej rzeczy lub świadczeniem na rzecz społeczności lokalnej. Zastosowanie któregoś z przewidzianych środków przerywa bieg przedawnienia ścigania.

wskaźnik 3.2 – liczba elektronicznej korespondencji sądowej z partnerami<sup>258</sup> (w tym wskaźniku uwzględnia się również takie działania jak cyfryzacja wielotomowych akt, zwiększenie zakresu stosowania nowych technologii).

Dokonana zmiana wskaźników jest oceniana na ogół pozytywnie, jako pozwalająca na bardziej adekwatne ustalenie danych kryteriów. Krytyce poddano jednak rezygnację ze wskaźnika 1.3 „średni czas pozostałości spraw nierozpoznanych (*ancienneté du stock*) w zależności od typu sądu”, który w powiązaniu ze średnim czasem trwania postępowania dawał bardziej precyzyjny obraz sposobu zarządzania sprawami w sądach (można w pierwszej kolejności załatwiać sprawy najprostsze, uzyskując dobry wynik wskaźnika czasu postępowania, jednak takie działanie powoduje, że zwiększa się zaległość i pozostałe sprawy zalegają dłużej (stają się coraz „starsze”, zwiększa się ich „wiek”). Podobnie krytycznie oceniono wyeliminowanie wskaźnika 2.2. „procent odrzuceń przez *Casier judiciaire national*” i zastąpienie go wskaźnikiem „średni czas przekazania orzeczenia do *Casier judiciaire national*”; pierwszy wskaźnik bowiem miał charakter jakościowy, umożliwiał ocenę prawidłowości wyroku, natomiast nowy jest wskaźnikiem wyłącznie o charakterze ilościowym<sup>259</sup>.

### **3.3. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu**

W ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu stosowane są narzędzie badawcze i statystyczne, jakim jest PILOT. Narzędzie to stanowi program, który m.in. oblicza obciążenie danego sądu w oparciu o oświadczenia każdego z sędziów, określającego czas poświęcony danej sprawie.

PILOT jest skierowany do prezesów sądów, jako narzędzie zarządzania czasem i personelem, planowania rozpraw w danym sądzie, które pomaga organizować zastępstwa i dyżury oraz umożliwia, poprzez wspomniane deklaracje sędziów co do

---

<sup>258</sup> „Partnerami” są, w szerokim rozumieniu, m.in. instytucje publiczne, inicjatywy obywatelskie mające na celu lepsze poznanie wymiaru sprawiedliwości, organizacje pomocy ofiarom przestępstw czy reintegracji osób skazanych, różnego rodzaju stowarzyszenia itp., ale również adwokatura.

<sup>259</sup> Y. Détraigne, *Justice judiciaire et accès au droit*, opinia przedstawiona podczas sesji Senatu w dniu 20 listopada 2014 r., s. 11, por. <http://www.senat.fr/rap/a14-114-9/a14-114-91.pdf> (dostęp dnia 26 maja 2016 r.).

czasu poświęcanego sprawom, lepszą organizację pracy w sądzie przez właściwe przydzielenie sędziów do poszczególnych wydziałów<sup>260</sup>. Nie jest to jednak narzędzie funkcjonujące we wszystkich sądach we Francji, a co więcej – stanowi również kolejny przykład lokalnej inicjatywy w zakresie zarządzania sądami i personelem.

W praktyce funkcjonowanie narzędzi informatycznych służących do oceny efektywności wymiaru sprawiedliwości przedstawia się w skrócie następująco: dane statystyczne zebrane w poszczególnych sądach są przekazywane do zbiorczego centrum informacyjnego PHAROS, który przekierowuje je do systemu Chorus, przetwarzającego je w aspekcie potrzeb budżetowych. Zakończeniem procesu ewaluacyjnego jest ocena indywidualnego obciążenia sędziów, dokonywana m.in. w oparciu o ich oświadczenia zarejestrowane w systemie PILOT<sup>261</sup>.

## **4. Szwajcaria**

### **4.1. Zakres analizy narzędzia badawczego i statystycznego**

Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążania i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu, wiążą się z urządzeniami statystycznymi, tzw. kontraktami.

### **4.2. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w oparciu o urządzenia statystyczne w danym sądzie**

W Szwajcarii urządzenia statystyczne wiążą się z zastosowaniem tzw. kontraktów. Dotyczą one środków finansowych pozostających do dyspozycji sądu<sup>262</sup>. Nie stanowią one umów w rozumieniu prawa cywilnego, lecz polecenia służbowe uzgodnione przez obie strony. „Kontrakty” mogą być zawierane pomiędzy sądem

---

<sup>260</sup> Informacja o prezentacji nowego narzędzia, opracowanego przez prezesa TGI w Metz – por. <http://www.ca-montpellier.justice.fr/index.php?rubrique=29&ssrubrique=10410&article=21898> (dostęp dnia 26 maja 2016 r.).

<sup>261</sup> E. Jeuland (red.), *La prise en compte...*, s. 11.

<sup>262</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, *Oberaufsicht...*, s. 59, nb. 56–58.

niższej instancji oraz nadzorującym go sądem wyższej instancji oraz między sądem a jego poszczególnymi wydziałami<sup>263</sup>. Ponadto możliwe jest zawieranie „kontraktów” dotyczących całego sądownictwa kantonowego pomiędzy administracją kantonu i wszystkimi jego sądami<sup>264</sup>.

Treść kontraktów dotyczy „grup produktów” zdefiniowanych przez strony kontraktu, które wynikają z obowiązujących przepisów prawa procesowego i obejmują np. wstępne badanie sprawy, wydanie wyroku bez rozprawy, postępowanie zwyczajne, nadzór nad wymiarem sprawiedliwości czy public relations<sup>265</sup>. W odniesieniu do tych produktów formułowane są wskaźniki i wytyczne dotyczące zarówno ilości, jak i standardu jakości tych produktów, a następnie przydzielane są środki finansowe na ich realizację. Powyższe wskaźniki i wytyczne nie mają mocy wiążącej, gdyż stanowiłoby to naruszenie niezawisłości sędziowskiej, a ponadto dotyczą jedynie kategorii spraw lub danej dziedziny prawa, a nie konkretnych postępowań. Wytyczne mogą dotyczyć terminów, kosztów, szczegółów postępowania (postępowanie pisemne lub ustne), liczby załatwionych spraw itp. Za odpowiedni okres obowiązywania kontraktów uznaje się rok. Zawarte w tych porozumieniach wytyczne dotyczące wydajności całego sądu mogą zostać następnie przeliczone na etaty pracowników sądu, a tym samym znaleźć zastosowanie w odniesieniu do poszczególnych sędziów i sekretarzy sądowych<sup>266</sup>. Na tej podstawie możliwe jest ustalenie, przy rozstrzygnięciu średnio ilu spraw dany sędzia powinien w ciągu roku brać udział (jako sędzia sprawozdawca lub członek składu).

Kontrakty pomiędzy administracją kantonową a sądami lub ich wydziałami są stosowane jedynie w kantonach Berno, Lucerna, Solura i Zurych<sup>267</sup>. W tych kantonach zarządzanie centralną administracją kantonową z zastosowaniem metod NPM jest bardzo rozpowszechnione, a budżet i planowanie finansowe sądów jest bezpośrednio związane z zakontraktowanymi usługami.

---

<sup>263</sup> A. Lienhard, *Oberaufsicht...*, nb. 56.

<sup>264</sup> A. Lienhard, *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz: Analysen – Anforderungen – Impulse*, Berno 2005, s. 465.

<sup>265</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, *Staats- und verwaltungsrechtliche...*, s. 465–469 oraz M. Keel, *Die Leitungsstrukturen der Justiz im Bund und in ausgewählten Kantonen: eine Studie im Spannungsfeld von Führung und verfassungsrechtlichen Prinzipien*, St. Gallen 2014, s. 84 i n.

<sup>266</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, *Oberaufsicht...*, nb. 56–58.

<sup>267</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, D.Kettiger, D. Winkler, *Stand...*, nb. 49.

W kantonie Lucerna zarówno Sąd Kantonalny, jak i podlegające mu sądy (z wyjątkiem sądów pokoju i urzędów egzekucyjnych), co roku ustalają swoje „zakresy zadań” (§ 51 ustawy o organizacji sądów i administracji w sprawach cywilnych, karnych i administracyjnych, *Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren*, dalej: JusG Lucerna). „Zakresy zadań” sądów niższej instancji muszą zostać zaakceptowane przez Sąd Kantonalny (§ 51 ust. 2 JusG Lucerna). Obejmują one:

- wskazanie zadań do wykonania,
- wskazanie celów i indykatorów pozwalających na ocenę wykonania zadań,
- budżet, którym dysponuje dany sąd,
- warunki ramowe.

Na tej podstawie Rada Kantonu Lucerna uchwała łączny budżet sądów kantonalnych (§ 51 ust. 4 JusG Lucerna).

W kantonie Solura organ nadzoru nad sądami (Komisja Zarządzania Sądami) zawiera kontrakty z poszczególnymi sądami. Następnie poszczególne wydziały sądów formułują swoje cele dotyczące wydajności, które bazują na uzgodnieniach kontraktowych i są uchwalane przez prezydium Wyższego Sądu Kantonalnego<sup>268</sup>.

Zawieranie corocznych kontraktów pomiędzy z jednej strony Wyższym Sądem Kantonalnym i sądem administracyjnym a z drugiej strony sądami i urzędami podlegającymi ich nadzorowi jest przewidziane także w prawie kantonu Berno (art. 14 ustawy o organizacji sądów i prokuratury, *Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft*, dalej: GSOG Berno).

W 11 kantonach (Argowia, Bazylea-Okręg, Genewa, Glarus, Gryzonia, Obwalden, Sankt Gallen, Szafuza, Ticino, Uri i Zug) w sądach wyższego stopnia obowiązują cele dotyczące wydajności sądów, formułowane przez zgromadzenie sędziów danego sądu lub jego komisję administracyjną<sup>269</sup>. W dziewięciu kantonach (Argowia,

---

<sup>268</sup> A. Lienhard, *Oberaufsicht...*, nb. 60.

<sup>269</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, D. Kettiger, D. Winkler, *Stand...*, nb. 50.



Berno, Bazylea-Okręg, Genewa, Obwalden, Szafuza, Solura, Zug i Zurych) cele dotyczące wydajności zostały sformułowane także w odniesieniu do sądów niższej instancji.

W kantonie Berno Wyższy Sąd Kantonalny oraz sąd administracyjny co roku formułują swoje cele dotyczące wydajności i na tej podstawie określają zapotrzebowanie na środki finansowe (art. 10 GSOG Berno).

W kantonie Zurych zakres zastosowania ustawy o controllingu i sprawozdawczości finansowej (CRG) obejmuje także sądy kantonalne (§ 75 ust. 1 GOG Zurych). Tym samym zadania CRG, tj. zapewnienie oszczędnego i ekonomicznego wykorzystywania środków pozostających do dyspozycji organu celem realizacji jego zadań (patrz § 2 ust. 1 CRG), znajduje zastosowanie także w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości<sup>270</sup>. Ponadto także sądy są zobowiązane do zachowania równowagi budżetowej, a w razie zaistnienia deficytu musi on być zmniejszany w każdym roku budżetowym o przynajmniej 20% (§ 4 CRG).

Przewidziane w CRG powiązanie wykonywanych zadań ze środkami przysługującymi danemu organowi jest uznawane za problematyczne, albowiem dotyczy ono obszaru chronionego konstytucyjną zasadą niezawisłości sądów<sup>271</sup>. W szczególności niedopuszczalne jest bezpośrednie powiązanie wysokości przyznanych środków i liczby wydanych wyroków. Ponadto nakaz zachowania równowagi budżetowej nie może oznaczać, że sądy są zobowiązane do pokrycia swoich wydatków z opłat sądowych. Tym samym powyższe odesłanie zawarte w § 75 ust. 1 GOG Zurych jest uznawane za pomyłkę, a z analizy orzecznictwa wynika, że w wymiarze sprawiedliwości obowiązują odmienne zasady niż w innych obszarach administracji.

---

<sup>270</sup> M. Keel, *Die Leitungsstrukturen...*, s. 216.

<sup>271</sup> Do końca akapitu za M. Keel, *Die Leitungsstrukturen...*, s. 331 i n.

#### **4.3. Zasady zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu**

W większości kantonów nie stosuje się narzędzi badawczych i statystycznych w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu pod kątem efektywności pracy kadry orzeczniczej. Wyjątki w tym względzie stanowią kantony Zurych i Berno.

W kantonie Zurych sytuacja sędziów sądów rejonowych (sądów powszechnych pierwszej instancji) jest odmienna niż sytuacja sędziów sądów innych kantonów<sup>272</sup>. Sędziowie sądów rejonowych kantonu Zurych są wprawdzie wybierani przez obywateli, lecz w rozumieniu ustawodawstwa kantonu Zurych należą oni do pracowników kantonu. Z powyższego wynika, że podlegają oni corocznej ocenie przez przełożonego, w ramach której oceniane jest zachowanie pracownika i jego wyniki pracy. W celu uzyskania indywidualnej podwyżki wynagrodzenia o jeden lub dwa stopnie (w ramach danej grupy zaszeregowania) konieczne jest uzyskanie oceny dobrej, o dwa lub więcej stopni (do pięciu) oceny bardzo dobrej. W praktyce w ramach tej oceny nie bierze się pod uwagę treści orzeczeń wydawanych przez danego sędziego, lecz jedynie kwestie formalne, przede wszystkim czas trwania postępowań. Ponadto uwzględniany jest udział sędziego w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego.

W kantonie Berno, rząd tego kantonu przyjął w 2010 r. uchwałę wprowadzającą ocenę pracy sędziów sądów pierwszej instancji, która nie ma wpływu na ich wynagrodzenie<sup>273</sup>. Na podstawie tej uchwały od 2011 r. prowadzone były „rozmowy roczne” z sędziami sądów pierwszej instancji, które dotyczyły przede wszystkim systemów kontroli jakości i stosowania instrumentów rozwoju personelu. Po dwóch latach stosowania tego mechanizmu komisja składająca się z przedstawicieli Wyższego Sądu Kantonalnego, sądu administracyjnego i prokuratury miała przedłożyć sprawozdanie o wynikach stosowania tej metody oceny pracy sędziów w celu ustalenia, czy może ona stanowić podstawę oceny pracy sędziów mającej

---

<sup>272</sup> Cały punkt za H.-J. Mosimann, *Leistungsbeurteilung von Richterinnen und Richtern - Qualitätsmerkmal oder Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit?*, „Justice – Justiz – Giustizia” 2011, nr 1, nb. 21 i n.

<sup>273</sup> Do końca akapitu za H.-J. Mosimann, *Leistungsbeurteilung...*, nb. 24.

wpływ na ich wynagrodzenie. Powyższe sprawozdanie zostało przedłożone w listopadzie 2014 r.<sup>274</sup>

W odniesieniu do oceny pracy sędziów oparte było ono na założeniu, że konieczne jest rozróżnienie pomiędzy jakością orzecznictwa a jakością sprawowania urzędu<sup>275</sup>. Jakość orzecznictwa nie podlega pomiarowi z punktu widzenia zadowolenia klientów (w tym wypadku stron postępowania) i – o ile jest to w ogóle możliwe – może być oceniana na podstawie liczby orzeczeń, od których wnoszone są środki prawne, oraz liczby orzeczeń, które zostały zmienione lub uchylone przez sąd wyższej instancji. Jednakże zdaniem autorów sprawozdania żaden z tych wskaźników nie stanowi dobrej metody pomiaru jakości pracy sędziów: liczba zaskarżonych orzeczeń nie jest dobrym wskaźnikiem, albowiem jakość wydanego orzeczenia i samego postępowania mają niewielki wpływ na liczbę wnoszonych środków prawnych. Natomiast w związku z faktem, że środki prawne są wnoszone od niewielkiej części rozstrzygnięć (około 3%), także liczba zmienionych lub uchylonych orzeczeń – ze względu na niewielką liczbę środków prawnych – nie stanowi dobrego wskaźnika jakości pracy sędziego.

Jakość wykonywania urzędu obejmuje natomiast organizację pracy, podział zasobów, wyrównywanie obciążeń oraz kierowanie konkretnymi postępowaniami<sup>276</sup>. Nowa statystyka obowiązująca w sądach kantonu Berno pozwala na przedstawienie następujących informacji w odniesieniu do poszczególnych sądów oraz pojedynczych sędziów: liczby wpływających spraw, rodzaju postępowań, działów prawa, których one dotyczą, poszczególnych czynności procesowych, czasu i sposobu załatwienia sprawy, środków prawnych, liczby zawisłych spraw i czasu trwania postępowań. W odniesieniu do poszczególnych sędziów dobre sprawowanie urzędu oznacza rozpoznawanie przydzielonych spraw w odpowiednim czasie, co zależy od właściwego planowania i odpowiedniego kierownictwa. Jednakże obiektywnie mierzalne są jedynie liczba zawisłych spraw oraz czas trwania postępowania, przy

---

<sup>274</sup> Patrz Evaluationsbericht über die Einführung eines Standortgesprächs (Mitarbeitergespräch/Leistungsbeurteilung) bei Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit des Kantons Bern z dnia 10 listopada 2014 r. (dalej: Evaluationsbericht), por. [http://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrb/online/rrb/online/suche\\_rrb/beschluesse-detailseite.gid-295c3e83bc484c549cb7535407fdd957.html](http://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrb/online/rrb/online/suche_rrb/beschluesse-detailseite.gid-295c3e83bc484c549cb7535407fdd957.html) (dostęp dnia 26 maja 2016 r.).

<sup>275</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 3.6.

<sup>276</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 3.6.

czym także i w odniesieniu do tych indykatorów trudno ustalić obiektywne wartości porównawcze. Dlatego też najważniejsza jest analiza zmian liczby zawisłych spraw i czasu trwania postępowań, albowiem pozwala ona na ustalenie, czy wszystkie sprawy są odpowiednio traktowane, a w razie stwierdzenia, że rozpoznawana jest mniejsza liczba spraw niż w innych okresach – na podjęcie odpowiednich kroków nadzorczych.

Podsumowując, autorzy sprawozdania przyjmują, że obiektywny pomiar jakości pracy sędziów jest możliwy jedynie w odniesieniu do pewnych elementów ich pracy, a ponadto jest dość niedokładny, co musi zostać uwzględnione przez organ nadzoru.

Jednakże także w odniesieniu do niemierzalnych zadań poszczególnych sędziów istotne jest uwzględnienie ich w ramach nadzoru, wewnętrzna dyskusja na te tematy oraz dalszy rozwój zawodowy sędziów. Tym celom ma służyć stosowana w kantonie Berne rozmowa z sędziami, która określana jest jako *Standortgespräch*, czyli rozmowa dotycząca sytuacji danego sędziego<sup>277</sup>. Ma ona zmierzać do:

- wspierania i zachowania szczególnych kompetencji sędziów,
- określenia indywidualnej sytuacji danego sędziego i omówienie jego roli (wraz z uwzględnieniem planowania dalszej kariery),
- identyfikacji ryzyka indywidualnego i ryzyka dotyczącego całego sądu.

Dla przygotowania tej rozmowy zdefiniowany został model sędziego uwzględniający jego kompetencje, w tym np. niezależność, metody pracy, rozróżnianie pomiędzy rutynowymi i wyjątkowymi sprawami, dążenie do polubownego załatwienia sporu, komunikacja ze stronami, współpraca z innymi osobami i organami<sup>278</sup>. Doprecyzowując podstawowe kompetencje, opracowano około 50 szczegółowych kompetencji i umiejętności oraz wskazówki dla ich oceny. Treścią rozmowy powinno być przekazanie informacji dotyczących wszystkich istotnych kwestii, które pojawiły się w okresie podlegającym ocenie. Nie jest natomiast wymagane omówienie

---

<sup>277</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 4 i 4.1.

<sup>278</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 4.2.

wszystkich zdefiniowanych w ramach tego projektu kompetencji i umiejętności, lecz jedynie wybranych z nich.

Rozmowa jest przeprowadzana w formie dialogu pomiędzy sędziami kierującymi sądami cywilnymi i karnymi pierwszej instancji a sędziami tych sądów<sup>279</sup>. W wyjątkowych sytuacjach w rozmowie może wziąć udział przedstawiciel organu nadzoru. Sędziowie kierujący sądami pierwszej instancji odbywają swoje rozmowy z prezesem sądu drugiej instancji. W celu przygotowania się do tej rozmowy sędziowie oceniający mogą brać udział w rozprawach, żądać wglądu w akta, analizować liczbę spraw oraz inne informacje statystyczne. Wynik rozmowy powinien zostać utrwalony z wykorzystaniem odpowiedniego formularza.

Aby zapewnić szczerą podczas tych rozmów, formularze dotyczące ich wyników są dostępne jedynie ich uczestnikom i nie są włączane do akt osobowych<sup>280</sup>. W szczególności nie są one przekazywane ani organowi nadzoru, ani organowi wyborczemu. Sędziowie kierujący sądami pierwszej instancji są natomiast zobowiązani do sporządzenia sprawozdania dotyczącego wszystkich rozmów, wskazującego – z zachowaniem anonimowości rozmówców – najważniejsze kwestie, które zostały podczas nich poruszone. Powyższe sprawozdanie jest przekazywane prezydium sądu i organowi nadzoru.

Na podstawie tych założeń w ostatnim kwartale 2012 r. i pierwszym kwartale 2013 r. przeprowadzono rozmowy z sędziami sądów pierwszej instancji kantonu Berno, które zostały następnie ocenione przez ich uczestników w ramach anonimowej ankiety<sup>281</sup>. Z powyższej ankiety wynika, że samo wprowadzenie tych rozmów zostało ocenione pozytywnie. Najczęstszymi tematami poruszonymi podczas rozmów była ocena sytuacji przez sędziów, wewnętrzne procesy, organizacja sądu, praca zespołowa, kierownictwo postępowaniem oraz doskonalenie zawodowe. Jako korzyści wynikające z tych rozmów wskazano możliwość rozwiązania wielu problemów, zapewnienie jakości i przejrzystości w zarządzaniu personelem oraz wspieranie kultury rozmowy. Negatywnie oceniano niejasności dotyczące celów i skutków tych

---

<sup>279</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 4.3.

<sup>280</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 4.4.

<sup>281</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 4.6.

rozmów, brak możliwości spowodowania pozytywnych zmian, zbyt duży nakład czasu na ich przygotowanie (średnio 5 godzin) i przeprowadzenie (średnio 1–1,5 godziny) oraz nieuwzględnienie zróżnicowanej jakości informacji stanowiących podstawę oceny pracy poszczególnych sędziów.

Sędziowie szczególnie pozytywnie ocenili możliwość konfrontacji z postrzeganiem ich przez innych kolegów, w tym możliwość uzyskania opinii sędziów oceniających po ich uczestnictwie w rozprawie<sup>282</sup>. Ze względu na znaczny nakład czasu i pracy konieczny dla przeprowadzenia tych rozmów proponowane jest zmniejszenie ich częstotliwości, np. utrzymanie corocznych rozmów w odniesieniu do nowo wybranych sędziów oraz przeprowadzanie ich co dwa lub co trzy lata w odniesieniu do bardziej doświadczonych sędziów. Jednakże dokonywana w ten sposób ocena pracy sędziów nie może ich zdaniem mieć wpływu na wysokość otrzymywanego wynagrodzenia.

Na tej podstawie autorzy sprawozdania przyjęli, że metoda działania sprawdziła się w praktyce. Dlatego zaproponowali oni kontynuowanie rozmów z sędziami oraz postulują rezygnację przez ustawodawcę kantonálního z oceny pracy sędziów<sup>283</sup>.

Sprawozdanie było przedmiotem obrad Rady Rządowej (tj. organu władzy wykonawczej) kantonu Berno. W podjętej dnia 1 lipca 2015 r. uchwale Rada stwierdziła, że obecnie wprowadzenie oceny pracy sędziów mającej wpływ na ich wynagrodzenie nie jest obiecujące<sup>284</sup>. Natomiast przeprowadzane dotychczas rozmowy z sędziami powinny być nadal prowadzone i dotyczyć szerokiego zakresu tematów związanych z pracą sędziów. W szczególności za celowe uznano przekazanie w ramach tych rozmów informacji dotyczących liczby spraw oraz opinii sędziów oceniających o wiedzy fachowej oraz zachowaniu sędziów, powziętych po lekturze akt i obserwacji przebiegu rozpraw. W związku z informacjami dotyczącymi dużego nakładu pracy na przygotowanie i przeprowadzenie tych rozmów Rada Rządowa zasugerowała rozważenie wprowadzenia corocznej skróconej rozmowy z sędziami.

---

<sup>282</sup> Do końca akapitu za Evaluationsbericht, pkt 4.8.

<sup>283</sup> Evaluationsbericht, pkt 6.

<sup>284</sup> Patrz

[http://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/a3c8063c25834da380ba06e9af012671-332/1/PDF/2015.RRGR.709-RRB\\_gescannt-DF-110902.pdf](http://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/a3c8063c25834da380ba06e9af012671-332/1/PDF/2015.RRGR.709-RRB_gescannt-DF-110902.pdf) (dostęp dnia 28 maja 2016 r.).

Pomysł przeprowadzania tych rozmów spotkał się z różnymi reakcjami w piśmiennictwie. Zdaniem M. Grütter powinien on pozwalać na zidentyfikowanie, wspieranie i lepsze wykorzystanie mocnych stron poszczególnych sędziów, a nie koncentrować się na ich słabych stronach i niedociągnięciach<sup>285</sup>. Natomiast zdaniem M. Keel powyższy pomysł nie zasługuje na aprobatę, albowiem brak odpowiedniej ustawowej podstawy do ich przeprowadzania, a ponadto ocena sędziów sądów pierwszej instancji jest dokonywana przez sędziów sądów pierwszej instancji<sup>286</sup>.

Poza tym rozmowy oceniające z pracownikami, w tym sędziami, są przeprowadzane co roku przez prezesów sądów w sądach pierwszej instancji kantonu Lucerna<sup>287</sup>. Odbywają się one także w sądach drugiej instancji oraz sądzie ubezpieczeń społecznych kantonu Sankt Gallen.

---

<sup>285</sup> Do końca akapitu za M. Grütter, *Leitungskompetenzen in der Justiz*, „Justice-Justiz-Giustizia” 2012, nr 3, nb. 11.

<sup>286</sup> M. Keel, *Die Leitungsstrukturen...*, s. 330 i n.

<sup>287</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, *Performance...*, s. 26, 34.

## Rozdział IV. Ocena narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążania i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych w poszczególnych systemach prawnych

### 1. Niemcy

Współcześnie przyjmuje się, że „PEBB§Y” jest transparentnym, poddającym się zewnętrznej ocenie i obiektywnym systemem pomiaru efektywności pracy pracowników w wymiarze sprawiedliwości<sup>288</sup>. W szczególności wskazuje się, że narzędzie badawcze i statystyczne ujawniło, iż sędziowie pracują średnio 55 godzin w tygodniu, tj. o 16% przekroczony jest tygodniowy czas pracy pracownika<sup>289</sup>. Pomimo że omawiane narzędzie jest akceptowane także przez pracowników biorących udział w badaniu, poddane zostało krytyce przez przedstawicieli różnego rodzaju stowarzyszeń sędziów, prokuratorów i pozostałych pracowników wymiaru sprawiedliwości<sup>290</sup>. Przede wszystkim zarzuca się, że narzędzie badawcze i statystyczne odnosi się wyłącznie do pojedynczych czynności<sup>291</sup>, nie obejmuje wszystkich czynności, które są konieczne są do załatwienia danego Produktu<sup>292</sup>, a w tym nie odnosi się do czasu przygotowania do rozpraw, oraz wskazuje się na błędy matematyczne w obliczeniach liczb bazowych<sup>293</sup>, podkreślając, że są one w wielu przypadkach niesprawdzalne<sup>294</sup> i zredukowane, ze względu na to, że nie obejmują wszystkich czynności potrzebnych do załatwienia Produktu<sup>295</sup>.

---

<sup>288</sup> D. Remus, [w:] *ZPO Kommentar*, s. 2658.

<sup>289</sup> E. Herrler, *PEBB§y – Nacherhebung*, DRiZ 2007, nr 3, s. 78–79; R. Müller-Piepenkötter, *Neue Pensen in der Praxis*, DRiZ 2004, nr 8, s. 23; K. Röhl, *Reform der Justiz...*, s. 10.

<sup>290</sup> Zob. W. Schwamb, *Aus der Arbeit...*, s. 5–6.

<sup>291</sup> E. Herrler, *Die neuen Pensen*, DRiZ 2004, nr 8, s. 229.

<sup>292</sup> R. Meier-Peveling, E. Herrler, *PEBB§Y I...*, s. 123.

<sup>293</sup> R. Meier-Peveling, E. Herrler, *PEBB§Y I...*, s. 123.

<sup>294</sup> E. Herrler, *PEBB§y – Nacherhebung*, s. 78–79; U. Fölster, *Bundesvertreterversammlung und Bundesvostandsitzung im April 2004 in Koblenz*, DRiZ 2004, nr 7–8, s. 201; E. Herrler, *PEBB§y – Ein neuer Geschäftsverteilungsmaßstab*, DRiZ 2001, nr 12, s. 478.

<sup>295</sup> M. Löffelmann, *PEBB§Y Fortschreibung 2014*, s. 1.



Przykładowo, podaje się, że w sprawach budowlanych przeciętny czas załatwienia Produktu nie obejmuje czasu przesłuchania świadków czy też czasu przeprowadzania dowodu z opinii biegłych sądowych i czynności podejmowanych w związku z przeprowadzeniem tych dowodów<sup>296</sup>. Ponadto podkreśla się, że narzędzia badawcze i statystyczne muszą być ciągle dostosowywane do wprowadzanych zmian legislacyjnych, które nakładają na sądy coraz więcej obowiązków nieujmowanych w takich narzędziach<sup>297</sup>. Przykładem było wejście w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2008 r. o postępowaniu w sprawach rodzinnych i niespornych (*Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen der Gerichtbarkeit*)<sup>298</sup>, która spowodowała konieczność wprowadzenia licznych zmian w narzędziu badawczym i statystycznym, polegających na opracowaniu nowych Produktów i liczb bazowych, a w konsekwencji doprowadziła do nieprzydatności przeprowadzonego badania z punktu widzenia efektywności pracy pracowników<sup>299</sup>.

## 2. Austria

System obliczania zapotrzebowania personalnego PAR stanowi przede wszystkim narzędzie z zakresu zarządzania wykorzystaniem kadr. W swoim założeniu ma wskazywać w sposób zbiektywizowany, w oparciu empirycznie uzyskane dane o czasie pracy poświęconym poszczególnym czynnościom sędziów, zapotrzebowanie kadrowe dla poszczególnych stanowisk służbowych w sądach we wszystkich czterech okręgach wyższych sądów krajowych. Na jego podstawie możliwe jest również zestawianie porównywalnych rodzajowo stanowisk służbowych. Ogólnie rzecz ujmując, system PAR umożliwił zbadanie w skali kraju

---

<sup>296</sup> Ch. Fellner, *Lassen sich mit PEBB\$y die Anforderungen der Obergerichte an erstinstanzliche Zivilurteile erfüllen?*, DRiZ 2012, nr 6, s. 184–185.

<sup>297</sup> E. Herrler, *PEBB\$Y. Kurzfassung des Gutachtens Arthur Andersen...*, s. 284; R. Maier-Peveling, R. Tucovic, *Personalbedarfsberechnungssystem (PEBB\$Y)...*, s. 15; E. Herrler, *Die neuen Pensen, DRiZ 2004, nr 8, s. 229.*

<sup>298</sup> BGBl. I S. 2586, 2587.

<sup>299</sup> E. Vrogl, *Die neue Aufgaben des Familiengerichts und PEBB\$y – Belastungsverschiebungen durch die FGG Reform*, DRiZ 2009, nr 8–9, s. 240–241; zob. także N. Hill, *40 Vorschläge für einen effektiveren Zivilprozess*, DRiZ 2015, nr 2, s. 46; T. Dickert, *E – Akte in der Praxis – Erfahrungen mit der Zukunft*, DRiZ 2014, nr 4, s. 290; C. Schürger, *Einführung der E-Akte – Revolution am Richterarbeitsplatz?*, DRiZ 2014, nr 9, s. 92–93.

zapotrzebowania kadrowego w zakresie sędziów i referendarzy sądowych w sądach rejonowych i krajowych. Dostarcza ponadto informacji, jak to zapotrzebowanie rozkłada się na poszczególne sądy krajowe oraz na poszczególne sądy rejonowe z czterech okręgów wyższych sądów krajowych. Stanowi on zasadniczą podstawę do żądania przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości przydziału dodatkowych etatów, a także służy planowaniu podziału przyznanych w planie stanowisk etatów na poszczególne sądy.

Interesującym źródłem opinii na temat systemu PAR jest przytaczana w wielu miejscach tego opracowania monografia K. Kmetica<sup>300</sup>. Trzeba wyjaśnić, że powstała ona w ramach przygotowania dysertacji na Wydziale Nauk Społecznych i Gospodarczych Uniwersytetu w Grazu i w zasadniczej części opierała się o badanie ankietowe w zakresie mocnych i słabych stron PAR jako instrumentarium zarządzania kadrowego w wymiarze sprawiedliwości. Ankiety były skierowane do około 55 sędziów sędziów obszaru apelacji Wyższego Sądu Krajowego w Grazu, którzy nie tylko uczestniczyli w badaniu przez system PAR, lecz także zajmowali się tym narzędziem jako członkowie senatów personalnych. Ponadto zaangażowane w udzielenie odpowiedzi były też osoby działające w administracji wymiaru sprawiedliwości Wyższego Sądu Krajowego w Grazu oraz przedstawiciele stowarzyszenia sędziowskiego oraz „Związku zawodowego służby publicznej (*Gewerkschaft öffentlicher Dienst – GöD*) – Sekcji Sędziowie i Prokuratorzy”, którzy także zajmowali się systemem PAR.

Oceniana była m.in. akceptacja dla systemu PAR, który nie był wśród sędziów odbierany jednoznacznie pozytywnie. K. Kmetic postawił pytanie, czy jest to tylko przejaw występującego ogólnego sceptycyzmu opomiarowanych w stosunku do systemu pomiaru, czy też istotnie zachodzą uzasadnione wątpliwości co do mierzalności sędziowskich czynności?<sup>301</sup> Badani sędziowie wskazywali jednak w ankietach, że akceptacja dla samej koncepcji systemu pomiaru obciążeń opartego o badania ankietowe jest raczej wysoka, a krytykowane i podawane w wątpliwość są poszczególne wartości czasowe przyjęte w systemie PAR, które nie odpowiadają osobistym doświadczeniom sędziów w zakresie czasu poświęcanego przez nich

---

<sup>300</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 18.

<sup>301</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 18.

rozpoznaniu spraw z danych kategorii. Było to wskazywane jako główna wada tej metody obliczeniowej. Podkreślano, że wyniki budzą wątpliwości także przez to, iż przyjęte ostatecznie w systemie wartości czasowe dla poszczególnych kategorii spraw nie wynikają wprost z ankiet, lecz są dodatkowo opracowywane i dostosowywane. Wyrażono interesujący pogląd, że faktyczna akceptacja dla systemu jest wyższa aniżeli zaufanie do jego prawidłowości, albowiem jako bardzo ważną doceniono zawdzięczaną temu systemowi porównywalność pracy sędziowskiej i sprawiedliwość w podziale obciążeń<sup>302</sup>.

W związku z podnoszonymi zarzutami co do często nieprawidłowo ustalonych wartości czasowych dla różnych kategorii spraw, warto w tym miejscu odnieść się do kwestii zachowania przez system PAR aktualności wraz z upływem czasu od momentu ustalenia wartości czasowych. W pewnym stopniu taką możliwość daje porównanie wykazywanego w PAR zapotrzebowania kadrowego z istniejącym wykorzystaniem kadrowym, wynikającym z PIS. Poniższa grafika przedstawia zestawienie wyliczenia obciążeń sądów krajowych według czterech okręgów wyższych sądów krajowych w Innsbrucku, Linzu, Grazu i Wiedniu (według tej kolejności w poszczególnych kolumnach od góry) w roku 2007 (a więc około 10 lat od ustalenia danych dla tych sądów), na podstawie metody idealnego podziału oraz systemu PAR, a także zawiera dane o podziale rzeczywistym w 2008 r.<sup>303</sup> Różnice wynoszą do około jednego punktu procentowego, co pozwala przyjąć, że system jest miarodajny dla celów podziału etatów. Jednak traci swoją wartość w zakresie obliczania bezwzględnego zapotrzebowania personalnego w danym sądzie, albowiem należy pamiętać, że – jak wyżej wskazano – po przeprowadzeniu weryfikacji wartości czasowych w ramach badania PAR II w 2008 r. stwierdzono, iż uległy one dość istotnej korekcie, co przemawia za potrzebą regularnego weryfikowania danych bazowych. Na problem ten i taką konieczność zwrócił także uwagę Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu dotyczącym długości postępowań cywilnych<sup>304</sup>.

---

<sup>302</sup> K. Kmetić, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 91–93.

<sup>303</sup> G. Nograttig, *Instrumentarien...*, s. 25 .

<sup>304</sup> Bericht des Rechnungshofes, „*Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren; Follow-up-Überprüfung*“, „Bund“ 2012, nr 3, s. 131 oraz Bericht des Rechnungshofes, „*Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren*“, „Bund“ 2009, nr 12, s. 204.

	Wpływ 2007	Szczególny wpływ sędziowski 2007	Liczba załatwień sędziowskich 2007	Idealny plan podziału jednoroczny	Idealny plan podziału trzyletni	Zaporzebowanie według PAR	Podział rzeczywisty w 2008 r.
100%	13,01%	12,98%	13,26%	13,11%	12,94%	13,24%	12,65%
90%	20,11%	19,87%	20,45%	20,16%	20,06%	19,99%	20,18%
80%							
70%	17,87%	18,25%	19,15%	18,62%	18,97%	18,08%	18,83%
60%							
50%	49,01%	48,90%	47,13%	48,11%	48,04%	48,69%	48,34%
40%							
30%							
20%							
10%							

W odpowiedziach udzielonych przez sędziów na temat oceny PAR ważne są także te, które dotyczą pytania, czy system PAR może stanowić miernik pracy sędziowskiej. Opinie były tu podzielone. Wskazywano, że system może służyć za właściwy taki miernik. Podkreślano, że umożliwia on szybkie dostrzeżenie nadmiernego lub niedostatecznego obciążenia sędziego oraz teoretycznie sprawiedliwe oszacowanie i podział pracy. Jednak przedstawiane były także, choć w mniejszym stopniu, opinie krytyczne, że system przede wszystkim nie mierzy jakości pracy, podnosząc wręcz, iż sędzia w systemie PAR został zdegradowany do roli maszyny do rozpoznawania spraw i wydawania wyroków, a sposób obchodzenia się ze stronami, czy też inne zachowania sędziego w pracy, takie jak: dokładność, uprzejmość czy dbałość o zgodność z prawem, nie odgrywają żadnej roli.

Stwierdzono, że z tego powodu wielu sędziów wybrało drogę postępowania po linii najmniejszego oporu<sup>305</sup>.

W ramach oceny systemu PAR należy także przytoczyć opinie co do jego przyszłości. Większość sędziów uważała, że system będzie i powinien być dalej stosowany, ponieważ nie ma nic lepszego, w szczególności w porównaniu z metodą opartą o analizy danych z systemów BIS i PIS. W kwestiach szczegółowych warto odnotować, że większość sędziów była przeciwna dalszemu rozwojowi tego instrumentu w kierunku możliwości analizowania kwestii, w jaki sposób powinno być kształtowane postępowanie sądowe, aby było jak najbardziej ekonomiczne i wydajne. Wskazywano jako główny argument, że byłoby to zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej i orzecznictwa. Wskazano nawet, że sędziowie nie są automatami do wydawania wyroków. Zastrzeżenia budziło także, choć w mniejszym stopniu aniżeli poprzednie zagadnienie, powiązanie systemu PAR z kwestią planowania kosztów budżetowych. Wskazywano w tym zakresie, że planowanie kosztów jest już przecież jednym z celów systemu, który służy obliczaniu zapotrzebowania etatowego. W odniesieniu do utrzymania aktualności systemu blisko połowa ankietowanych sędziów uważała, że w razie potrzeby powinno się aktualizować wartości czasowe, adaptując jedynie poszczególne liczby bazowe. Tylko około 1/5 sędziów uważało, że konieczne jest regularne, pełne aktualizowanie wartości czasowych<sup>306</sup>.

### 3. Francja

Jednym z podstawowych zarzutów, formułowanych w kontekście obecnego stanu rzeczy, jest brak miarodajnych danych, pozwalających na adekwatną ocenę działalności, a tym samym – efektywności wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie – trafności alokacji środków<sup>307</sup>. Podkreśla się, że dokonywanie oceny jedynie

---

<sup>305</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 172.

<sup>306</sup> K. Kmetic, *Die justizielle Personalanforderungsrechnung...*, s. 222.

<sup>307</sup> C. Tasca, *Justice judiciaire et accès au droit*, opinia nr 162, przedstawiona podczas sesji zwyczajnej Senatu w dniu 21 listopada 2013 r., s. 26, dostępna na stronie: <http://www.senat.fr/rap/a13-162-13/a13-162-131.pdf>.

w oparciu o kryteria ilościowe nie spełnia w istocie swojej funkcji i konieczne jest jej uzupełnienie o kryteria jakościowe<sup>308</sup>.

Podnoszono, że istniejące wskaźniki oceny wyników pracy w oparciu o LOLF nie dają możliwości oceny istoty działalności, a jedynie jej aspektu drugorzędowego<sup>309</sup>. Co więcej, wprowadzony system oceny wyników pracy sądu w istocie nie odzwierciedla jej rzeczywistego wymiaru (nadmierne obciążenie pracą sędziów, niedostateczna rzeczywista obsada w sądach), nie obejmuje takich istotnych elementów, jak trafność uzasadnienia, rozpoznawanie spraw w składzie kolegialnym. Z kolei opieranie ocen głównie na kategorii szybkości postępowania nie jest prawidłowe, ponieważ „aby wymiar sprawiedliwości był dobry, potrzebuje on czasu” (*une justice de qualité nécessite du temps*), a najlepszy czas postępowania to nie czas najkrótszy, lecz najbardziej odpowiedni<sup>310</sup>. O ile sama potrzeba poprawy zarządzania sądownictwem i lepsze gospodarowanie publicznymi pieniędzmi nie budzi wątpliwości, o tyle zwraca się uwagę, że taka poprawa zarządzania nie może być celem samym w sobie; stanowi ona jedynie środek prowadzący do wydawania dobrych wyroków w rozsądnym terminie, przy jak najlepszym uwzględnianiu kosztów. Jednak, tak jak czas, również koszt powinien być adekwatny, wynikający z potrzeb sprawiedliwego procesu (*due process, fair trial, procès équitable*)<sup>311</sup>.

Krytykuje się również fakt, że powołana przez Ministra Sprawiedliwości w marcu 2011 r. grupa robocza, pod kierownictwem J. Degrandi i D. Le Bras, mająca za zadanie opracować wskaźniki oceny obciążenia pracą sędziów i prokuratorów w sprawach cywilnych i karnych, nie zakończyła dotychczas swojej działalności, a wstępnemu raportowi złożonemu przez nią Ministrowi Sprawiedliwości nie dano żadnego dalszego ciągu. Ministerstwo Sprawiedliwości nie opublikowało raportu i nie przedstawiło żadnych wniosków z pracy tej grupy<sup>312</sup>, co wywołało przypuszczenia, że

---

<sup>308</sup> Por. E. Jeuland (red.), *La prise en compte...*, s. 136.

<sup>309</sup> J.-R. Brunetière, *Les indicateurs...*, s. 95.

<sup>310</sup> E. Jeuland (red.), *La prise en compte...*, s. 138.

<sup>311</sup> L. Cadiet (red.), *Pour une administration au service de la justice*, sprawozdanie *Commission Gouvernance de la justice* maj 2012, s. 26.

<sup>312</sup> Conseil Supérieur de la magistrature, uchwała pełnego składu z dnia 26 listopada 2014 r., s. 7; Union Syndicale des Magistrats (USM), *Souffrance au travail des magistrats*, luty 2015 r., s. 4, por. [http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload\\_fich/publication/livre\\_blanc\\_2015/livre\\_blanc\\_souffrance.pdf](http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload_fich/publication/livre_blanc_2015/livre_blanc_souffrance.pdf) (dostęp dnia

wnioski wynikające z przeprowadzonych prac są dla Ministerstwa Sprawiedliwości kłopotliwe<sup>313</sup>.

Niezależnie od zarzutów, i to ze strony tak poważnych instytucji jak *Conseil supérieure de la magistrature*, że nie uczyniono dotychczas nic konkretnego w celu zapewnienia obiektywnych i miarodajnych kryteriów dla ustalenia obciążenia sędziów, niezmiennie pojawiają się wątpliwości co do adekwatności tak ustalonych mierników „jakości” działalności wymiaru sprawiedliwości – odnoszonych wyłącznie do ich wydajności i wyników mierzonych liczbą zakończonych spraw i czasu trwania postępowania – do faktycznej jakości wymiaru sprawiedliwości, na którą składa się nie tylko szybkie rozpoznanie sprawy, ale także rozpoznanie jej rzetelnie i dobrze. Te wątpliwości towarzyszyły również naukowcom, którzy już w latach 90. XX wieku próbowali opracować właściwą metodę dla ustalenia obciążenia sędziów. Przykładowo, wskazywano, że kryterium czasu trwania postępowania nie jest jednoznaczne: długotrwałość postępowania ma różny walor w przypadku różnych kategorii spraw, ponadto – nie jest to kryterium, na który wpływ ma tylko dany sędzia (zależy ono również od innych czynników, np. organizacja pracy w sądzie, działania podejmowane przez strony procesu)<sup>314</sup>. Również kryterium stabilności orzecznictwa (procent wyroków utrzymanych w drugiej instancji) nie jest w pełni miarodajne, ponieważ wiele zależy od zdarzeń zaistniałych po wydaniu wyroku w pierwszej instancji, od aktywności pełnomocników postępowania, a także od lokalnej praktyki danego sądu odwoławczego<sup>315</sup>. Podkreśla się, że konieczne jest pilne opracowanie adekwatnych kryteriów jakościowych dla oceny efektywności sądów, co jest tym ważniejsze, że efektywność ta jest obecnie określana w oparciu o system informatyczny PHAROS, gromadzący dane o charakterze ilościowym. Wskazuje się przy tym, że nie można narzucać sądom i sędziom kryteriów efektywności opartych wyłącznie na ocenie ilościowej, a udoskonalanie narzędzi statystycznych powinno iść

---

26 maja 2016 r.). Związek ten wskazuje wręcz, że Ministerstwo Sprawiedliwości postanowiło, iż grupa więcej się nie zbierze, co stoi w sprzeczności z informacją uzyskaną od Direction des services judiciaires tego ministerstwa, z której wynika, że prace tej grupy nadal trwają.

<sup>313</sup> Por. [http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload\\_fich/publication/livre\\_blanc\\_2015/livre\\_blanc\\_souffrance.pdf](http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload_fich/publication/livre_blanc_2015/livre_blanc_souffrance.pdf), s. 38 (dostęp dnia 26 maja 2016 r.).

<sup>314</sup> F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 40.

<sup>315</sup> F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 40.

w parze z lepszym określeniem podstaw oceny<sup>316</sup>. Wyższa Rada Sądownictwa proponowała w 2004 r. wprowadzenie, obok systemu indywidualnej oceny sędziów, również ocenę całego wydziału, periodicznie. Taki audyt umożliwiłby kompleksowe dokonanie oceny całej jednostki, z uwzględnieniem wszystkich elementów, które wpływają na jej efektywność, w tym zasoby ludzkie i wyposażenie. Dla wprowadzenia takiego systemu oceny wymiaru sprawiedliwości konieczne byłoby, według CSM, wprowadzenie na poziomie centralnym jednolitych, obiektywnych kryteriów, zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Dopiero taki bilans stanowiłby całościowy obraz stanu danego sądu, jego postępów lub regresji<sup>317</sup>.

W krytycznych opiniach dotyczących oceny efektywności wymiaru sprawiedliwości wskazuje się również, że wbrew założeniom „logika LOLF” nie prowadzi do zwiększenia puli środków na sądy, które potrzebują wzmocnienia, a wręcz przeciwnie: ankietowani prezesi sądów mają poczucie, że statystyki służą do uzasadnienia ciągłych redukcji budżetowych. Jako przykład podaje się sposób obliczania przez Ministerstwo niezbędnej liczby etatów, przez podzielenie liczby spraw nowych (nowy wpływ) przez liczbę spraw, które teoretycznie powinny zostać załatwione przez jednego sędziego w ciągu roku. Uzyskana w ten sposób liczba wskazuje liczbę niezbędnych etatów, przy czym przy jej obliczaniu nie bierze się pod uwagę spraw, które są w trakcie rozpoznawania (pozostałe z poprzedniego okresu statystycznego). Prezesi sądów uważają również, że średni czas przewidziany na sprawę nie jest kryterium miarodajnym. Z tego względu obliczone w ten sposób przydzielane etaty nie odpowiadają potrzebom sądów. Sędziowie podkreślają też, że decyzje podejmowane w przedmiocie przydziału etatów i środków budżetowych są narzucane odgórnie, bez konsultacji ze środowiskiem na temat rzeczywistych potrzeb. Chcieliby oni – w szczególności prezesi sądów – brać udział w ustalaniu przydziału środków na działalność sądów. Podkreśla się również, że prezesi sądów przy sporządzaniu zestawień statystycznych są skłonni do swoistego „grania” wskaźnikami, np. przez wykreślenie sprawy (*radiation*), a następnie ponowne jej wpisanie, aby liczyła się dwukrotnie, czy wskazywanie liczby przestępstw popełnianych przez nieletnich przez podanie liczby nieletnich, a nie grupy

---

<sup>316</sup> Y. Détraigne, S. Sutour, *Justice judiciaire et accès au droit...*, s. 10.

<sup>317</sup> *Évaluation des magistrats*, załącznik do sprawozdania z działalności CSM za rok 2004, s. 123, dostępny na [www.conseil-superieur-magistrature.fr](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr) (dostęp dnia 20 maja 2016 r.).



młodocianych przestępców (czyli na potrzeby statystyki popełnionych przestępstw jest wiele, chociaż powinno być jedno)<sup>318</sup>. Skutkiem presji wskaźników wydajności jest natomiast pogorszenie jakości pracy sędziów, w tym jakości orzeczeń. Polityka działania na rzecz uzyskiwania lepszych wskaźników efektywności ilościowej powoduje łamanie praw sędziów, w tym prawa do wypoczynku, co powoduje zmęczenie i pogorszenie stanu zdrowia sędziów. Gorsza jakość orzeczeń wynika z faktu, że sędziowie są gorzej wyszkoleni, ponieważ prezesi sądów wymuszają na nich rezygnację z kształcenia ustawicznego, co dodatkowo jest bardzo niekorzystne również dla samych sędziów, gdyż podnoszenie kwalifikacji jest jednym z istotnych kryteriów oceny indywidualnej pracy sędziego i ma duże znaczenie w procedurze awansowej<sup>319</sup>. W efekcie stosowania podejścia menedżerskiego i polityki zwiększania wydajności, podstawowym priorytetem kierownictwa sądów jest, aby sędziowie sprawnie zarządzali swoim referatem i wydawali coraz więcej orzeczeń, bez uwzględniania ich jakości<sup>320</sup>.

Środowiska naukowe i prawnicze, w tym sędziowskie, podkreślają, że normalne obciążenie pracą to takie obciążenie, które umożliwia rzetelne rozpoznanie sprawy w rozsądnym czasie, z uwzględnieniem norm czasu pracy i konieczności kształcenia ustawicznego (we Francji – obowiązkowego)<sup>321</sup>. Zatem nie może dziwić, że w konkluzji opracowania o warunkach pracy sędziów i prokuratorów jako jeden z podstawowych postulatów pojawiło się żądanie położenia kresu dyktaturze statystyk, odzwierciedlających efektywność jedynie w kontekście czasu trwania postępowania i liczby załatwionych spraw, bez uwzględniania jakości wydawanych orzeczeń lub charakteru spraw, które są skomplikowane i trudne<sup>322</sup>.

---

<sup>318</sup> E. Jeuland (red.), *La prise en compte...*, s. 138.

<sup>319</sup> USM, *Souffrance...*, s. 39.

<sup>320</sup> USM, *Souffrance...*, s. 40.

<sup>321</sup> H. Pauliat, „*L'administration de la justice au service d'une meilleure maîtrise du temps de justice*”, [w:] H. Gaboriau, H. Pauliat (red.), *Le temps, la justice et le droit. Actes du colloque organisé à Limoges, 20 et 21 novembre 2003*, s. 234; USM, *Souffrance...*, s. 61, J.-C. Magendie, *Célérité et qualité de la justice. La gestion du temps dans le procès*, dnia 15 czerwca 2004 r., por. [http://www.presse.justice.gouv.fr/art\\_pix/rapport-magendie.pdf](http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/rapport-magendie.pdf), por. też Ph. Boillat, S. Leyenberger, *L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe*, „Revue française d'administration publique” 2008/1 (nr 125), s. 55–66.

<sup>322</sup> USM, *Souffrance...*, s. 67.

Częstym postulatem, czy zaleceniem zarówno ze strony praktyków, jak i naukowców, jest opracowanie miarodajnych kryteriów oceny pracy stopniowo, w procesie wieloletnim, pozwalającym na należyłą refleksję i niezbędne korekty, oraz – przede wszystkim – przy współudziale sędziów i prokuratorów. Przy czym wskazuje się, że „sędziowie i prokuratorzy powinni móc się rozpoznać w kategoryzacjach zastosowanych w narzędziach [statystycznych], nawet jeżeli kwestionują niektóre normy wyrażone w liczbach”<sup>323</sup>.

Raczej nie budzi wątpliwości, że narzędzie do badania obciążenia sędziów jest konieczne, ale jego opracowanie musi się odbyć w drodze konsultacji z sędziami, tak aby narzędzie to było uznane i zaakceptowane przez środowisko, i aby mogło one służyć jako element dialogu<sup>324</sup>. Może to nastąpić przez odpowiednie dobranie wskaźników i ich uzupełnienie o kryteria jakościowe, dbając o to, aby były jak najbardziej adekwatne i równocześnie, aby liczba wskaźników była jak najmniejsza. Zwiększenie liczby wskaźników po pierwsze wiąże się z większymi kosztami (zwiększenie nakładu pracy po stronie sądów), a po drugie – może prowadzić do sytuacji absurdalnych (*peut conduire à des absurdités*)<sup>325</sup>.

Ponadto podnosi się, że samo obliczenie średniego wskaźnika liczby spraw załatwionych przez sędziego nie przyczynia się do poprawy jakości i efektywności sądownictwa, jeżeli nie odzwierciedla on faktu, iż jedni sędziowie są przeciążeni pracą i kończą rozprawy późnym popołudniem, podczas gdy w innym sądzie rozprawy trwają dwie lub trzy godziny<sup>326</sup>. Wskazuje się również, że należy uwzględnić charakter (wagę, stopień skomplikowania) poszczególnych spraw oraz strukturę spraw, ponieważ w każdym obszarze właściwości sądów jest odmienna specyfika spraw. Przykładowo, w sądach, w których okręgach mają siedziby czasopisma o charakterze tabloidów, więcej jest spraw z zakresu sporów o naruszenie dóbr osobistych. Podobnie, sądy, na których obszarze właściwości znajdują się duże skupiska przedsiębiorstw, mają więcej spraw związanych z ich

---

<sup>323</sup> Zob. m.in. F. Engel, F. Pallez, *Le jugement...*, s. 51.

<sup>324</sup> D. Marshall, *Quels moyens...*, s. 4.

<sup>325</sup> E. Jeuland (red.), *La prise en compte...*, s. 140.

<sup>326</sup> B. Nouel, *La „performance” de la justice : ça ne va pas mieux grâce à la LOLF, État et collectivités*, 20 marca 2007 r., por. <http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/la-performance-de-la-justice-ca-ne-va-pas-mieux-grace-la-lolf> (dostęp dnia 28 maja 2016 r.)

działalnością, w szczególności spraw z zakresu prawa spółek. Podkreśla się, że są to sprawy, które mobilizują więcej środków i są bardziej czasochłonne niż standardowa sprawa cywilna czy rodzinna, a większość sądów rozpoznaje pewne specyficzne sprawy, które je absorbują w stopniu większym, niż ma to miejsce w innych sądach, o innej specyfice struktury spraw. Konieczne zatem byłoby powiązanie danych liczbowych z danymi dotyczącymi spraw o większym stopniu skomplikowania. Podejmowane są próby uwzględnienia tych okoliczności przez oznaczanie sprawy dodatkowymi wskaźnikami, np. gwiazdek w przypadku, gdy jest więcej niż dwie strony, wartość przedmiotu sporu przekracza 100 000 euro, w sprawie występuje element zagraniczny lub kilku pełnomocników. Tego typu eksperymenty mają charakter wewnętrzny w ramach sądu, nie są jednak stosowane na szczeblu krajowym<sup>327</sup>.

#### 4. Szwajcaria

Dopuszczalność i celowość stosowania opisanych powyżej metod oceny pracy sędziów oraz ich skutków budzi spore kontrowersje. Szczególnie interesującą wypowiedzią dotyczącą dopuszczalności stosowania metod NPM w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości jest wyrok Trybunału Federalnego z dnia 17 stycznia 2011 r., którego najważniejsze fragmenty zostaną poniżej przytoczone w całości<sup>328</sup>. Sama sprawa nie dotyczyła zarządzania w wymiarze sprawiedliwości czy też NPM, lecz dostępu do informacji publicznych. Niemniej w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Trybunał Federalny ustosunkował się do propozycji stosowania metod NPM w wymiarze sprawiedliwości oraz do oceny jakości pracy sędziów.

Powyższy wyrok został wydany na podstawie następującego stanu faktycznego<sup>329</sup>. Strona procesu przed Sądem Handlowym kantonu Zurych złożyła po jego zakończeniu wnioski o udzielenie jej informacji, ile stawek diet<sup>330</sup> otrzymali trzej

---

<sup>327</sup> E. Jeuland (red.), *La prise en compte...*, s. 141.

<sup>328</sup> BG 17.01.2011, BGE 137 I 1 i n.

<sup>329</sup> BG 17.01.2011, BGE 137 I 1, 2-4.

<sup>330</sup> Informacja dotycząca wysokości jednej stawki jest dostępna publicznie, patrz A. Lienhard, D. Kettiger, *Keine Absage an ein zeitgemässes Justizmanagement*, „Justice-Justiz-Giustizia” 2011, nr 2, nb. 16.

sędziowie handlowi<sup>331</sup>, którzy wchodzili w skład sądu rozpoznającego sprawę. Prezes Sądu Handlowego odmówił udzielenia tej informacji, powołując się na ustawę kantonu Zurych o informacji publicznej i ochronie danych osobowych, zgodnie z którą możliwa jest odmowa udzielenia informacji, jeżeli na przeszkodzie stoją inne przepisy prawa albo przeważający interes publiczny lub prywatny. W tej sytuacji udzielenie tej informacji umożliwiłoby wnioskodawcy wyciągnięcie wniosków o czasie, jaki sędziowie poświęcili na rozpoznanie sprawy oraz o wysokości ich wynagrodzenia. Także rozpoznające środki prawne od powyższego rozstrzygnięcia Komisja Administracyjna kantonu Zurych oraz sąd administracyjny przychyliły się do stanowiska prezesa Sądu Handlowego. Na skutek skargi wnioskodawcy sprawa trafiła na wokandę Trybunału Federalnego.

Trybunał Federalny oddalił skargę jako nieuzasadnioną<sup>332</sup>, jednakże przed wydaniem tego rozstrzygnięcia szeroko ustosunkował się do oceny pracy sędziów i jej granic wynikających z zasady niezawisłości sądów, albowiem jego zdaniem te kwestie pozostają w ścisłym związku z żądanymi przez wnioskodawcę informacjami<sup>333</sup>. Trybunał Federalny wskazał, że *„w ramach dyskusji o zastosowaniu NPM w wymiarze sprawiedliwości zwracano uwagę na ogólny problem wskaźników pozwalających na ocenę pracy sędziów. Albowiem inaczej niż w odniesieniu do innych świadczeń publicznych (np. budowy dróg), wynik pracy sędziego nie może w przeważającym stopniu zostać oceniony na podstawie ustalonych wskaźników. (...) Nakład czasu pracy jest przy tym szczególnie problematycznym wskaźnikiem, albowiem ilość spraw rozpoznanych przez danego sędziego w wybranym okresie czasu pozwala w bardzo ograniczonym zakresie na wiarygodną ocenę jakości pracy sędziego. Tak samo jak stosunkowo niewielki nakład czasu pracy nie musi wskazywać na niewystarczające zrozumienie sprawy, tak i odwrotna sytuacja nie pozwala na wyciągnięcie wniosków o jakości rozstrzygnięcia”*.

Ponadto, zdaniem Trybunału, podanie do publicznej wiadomości jednego i do tego niewiele mówiącego wskaźnika dotyczącego pracy sędziów może nie tylko prowadzić

---

<sup>331</sup> Sędziami handlowymi są laicy posiadających doświadczenie w określonych dziedzinach handlu lub przemysłu.

<sup>332</sup> BG 17.01.2011, BGE 137 I 1, 7.

<sup>333</sup> Do końca następnego akapitu za BG 17.01.2011, BGE 137 I 1, 5–6; zawarte w uzasadnieniu wyroku odesłania do literatury pominięto.

do nieporozumień, lecz także do powstania ryzyka wywierania wpływu na sędziów poprzez powstały w ten sposób niestosowny nacisk. Gdyby żądana przez wnioskodawcę informacja została mu udostępniona, wówczas zarówno strona, jak i opinia publiczna dowiedziałyby się, ile czasu dany sędzia poświęcił rozpoznawanej sprawie. Powyższe prowadziłyby w ocenie Trybunału Federalnego do tego, że sędzia musiałby udzielić stronie i opinii publicznej wyjaśnień o czasie poświęconym na przygotowanie się do rozpoznania sprawy, co skutkowałoby naciskiem na niego.

Dwaj główni zwolennicy stosowania metod NPM w wymiarze sprawiedliwości, A. Lienhard i D. Kettiger, pozytywnie ocenili powyższy wyrok oraz stwierdzili, iż nie zawiera on sprzeciwu przeciwko stosowaniu metod NPM w wymiarze sprawiedliwości<sup>334</sup>. Przede wszystkim wynagrodzenie sędziów handlowych nie ma nic wspólnego z wynagrodzeniem zależnym od wyników pracy. Ponadto na podstawie samej informacji o liczbie stawek diet nie można ustalić nakładu czasu pracy poświęconego danej sprawie, albowiem nie uwzględniają one czasu pracy sekretarzy sądowych i innych pracowników sądu. Zdaniem tych autorów informacja o liczbie stawek diet wypłaconych sędziom handlowym nie zawiera żadnej sensownej treści, co właśnie stanowi źródło problemu, albowiem w razie jej upublicznienia mogłaby ona zostać błędnie zinterpretowana. Tym samym Trybunał Federalny z uzasadnionych przyczyn odmówił upublicznienia żądanych informacji, jednakże w żaden sposób nie zakazał wewnątrzsądowego controllingu.

Niezależnie od sporów dotyczących dopuszczalności oceny pracy sędziów w nauce szwajcarskiej jest jednolicie prezentowane stanowisko, zgodnie z którym uzależnienie wysokości wynagrodzenia sędziego od wyników oceny jego pracy jest niedopuszczalne<sup>335</sup>.

Powyższe wynika przede wszystkim z chronionej konstytucyjnie zasady niezawisłości sądów. Zmienne wynagrodzenie prowadziłyby do powstania wrażenia, że honorowane jest orzecznictwo podobające się oceniającemu, natomiast uzależnienie wynagrodzenia od liczby rozpoznanych spraw mogłoby prowadzić do skutku w postaci poświęcania przez sędziów mniejszej ilości czasu na rozpoznanie danej

---

<sup>334</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, D. Kettiger, *Keine Absage...*, nb. 16–24.

<sup>335</sup> A. Lienhard, *Staats- und verwaltungsrechtliche...*, s. 263; R. Kiener, *Richterliche Unabhängigkeit...*, s. 290; H.-J. Mosimann, *Leistungsbeurteilung...*, nb. 47 i n.

sprawy, niż byłoby to wymagane<sup>336</sup>. Ponadto wskazuje się na brak obiektywnych kryteriów oceny pracy sędziów<sup>337</sup>. Do tego przeważającego poglądu w doktrynie przychylił się także Trybunał Federalny w wyroku szczegółowo już omówionym<sup>338</sup>. Odmienne stanowisko zdaje się jednak prezentować egzekutywa kantonu Berno, w którym rozważano możliwość wprowadzenia metod oceny pracy sędziów mających wpływ na ich wynagrodzenie. Wprawdzie zrezygnowano z tego pomysłu, jednakże nie ze względu na niedopuszczalność takiej regulacji, lecz dlatego, że uznano to za mało obiecujące.

Większość autorów krytykuje dokonywanie oceny jakości pracy sędziów z zastosowaniem wyłącznie informacji statystycznych (liczby rozpoznanych spraw, liczby orzeczeń zmienionych lub uchylonych przez sąd drugiej instancji).

Zdaniem prof. H.-P. Waltera z Uniwersytetu Berneńskiego takie działanie stanowi zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, albowiem – w celu zapewnienia sobie ponownego wyboru lub awansu zawodowego – sędziowie będą orzekać w sposób oczekiwany przez wyższą instancję lub organ wyborczy<sup>339</sup>. Ponadto działalność sędziów nie może być oceniana z wykorzystaniem informacji statystycznych ani analizy kosztów i korzyści. Controlling dotyczy wyłącznie sposobu świadczenia usług i jego wyników, bez uwzględnienia ich treści, tj. jakości, skutków dla zainteresowanych i innych. Z tego powodu kontrola jakości pracy sędziów nie powinna być elementem nadzoru administracyjnego nad sądami, lecz jest własnym zadaniem sędziów. Tym samym wymiar sprawiedliwości powinien sam troszczyć się o jakość i samodzielnie pracować nad sposobami zarządzania jakością. Pierwszymi krokami w tym kierunku powinna być odpowiednia komunikacja, przejrzystość i dostęp do informacji, a ponadto wymiar sprawiedliwości powinien otwarcie informować o stosowanych mechanizmach. „Samoregulacja” stanowi z jednej strony dobry sposób zapewnienia jakości pracy, a z drugiej strony chroni niezawisłość sędziów. Zadaniem polityki jest umożliwienie sądom takiego działania.

---

<sup>336</sup> R. Kiener, *Richterliche Unabhängigkeit...*, s. 290.

<sup>337</sup> R. Kiener, *Richterliche Unabhängigkeit...*, s. 290.

<sup>338</sup> Patrz (także z odwołaniami do nauki niemieckiej) BG 17.01.2011, BGE 137 I 1, 6.

<sup>339</sup> Do końca akapitu za H.-P. Walter, *Interne richterliche Unabhängigkeit...*, nb. 26–28.

Przeciwnikiem oceny sędziów z wykorzystaniem informacji statystycznych o liczbie załatwionych spraw jest także były sędzia Trybunału Federalnego N. Raselli<sup>340</sup>. Powyższa statystyka nie zawiera bowiem informacji o koniecznym nakładzie pracy, współpracy sekretarzy sądowych, udziale pozostałych członków składu sędziowskiego przy formułowaniu orzeczenia itp. Jeżeli sędziowie są zmuszeni do uwzględniania czasu jako wskaźnika jakości pracy, wówczas istnieje ryzyko, że nie będą oni poświęcali poszczególnym sprawom wymaganej uwagi. Ponadto jakość orzeczeń (tj. ich prawidłowość) jest niemierzalna i może być kontrolowana jedynie przez sądy wyższej instancji, a nie przez organ nadzoru. Jego zdaniem nakład czasu pracy poświęcony danej sprawie należy do zakresu pracy sędziego chronionego gwarancją niezawisłości sądów.

Tym samym N. Raselli proponuje wykorzystanie wewnętrznego controllingu oraz otwarte dyskusje o problemach na forum sądu<sup>341</sup>. Za niedopuszczalną uznaje on natomiast praktykę informowania organu wyborczego o problemach dotyczących jakości pracy poszczególnych sędziów, którą przewiduje controlling stosowany w Trybunale Federalnym. Powyższe działanie jest niesprawiedliwe, a ponadto brak sformalizowanego postępowania odpowiadającego wymogom zasady państwa prawa. W tej sytuacji sędziowie nie pozostają nic innego, jak wewnętrzne kompensowanie zaistniałych deficytów, a środkiem zaradczym powinien być staranny wybór sędziów.

Zdaniem przewodniczącego wydziału Sądu Ubezpieczeń Społecznych kantonu Zurych, H.-J. Mosimanna, teoretycznie możliwa jest ocena pracy sędziego przy łącznym zastosowaniu następujących trzech kryteriów<sup>342</sup>. Pierwszym z nich mogłaby być liczba orzeczeń zmienionych lub uchylonych przez wyższą instancję, albowiem jedyną dopuszczalną kontrolą prawidłowości wydawanych orzeczeń jest dokonywana przez sąd wyższej instancji. Przeciwno zastosowaniu tego kryterium przemawia jednak wiele argumentów. Także sądy wyższej instancji nie są nieomyłne, ponadto w systemie prawa szwajcarskiego sądy niższej instancji nie są związane orzeczeniami sądów wyższej instancji (brak systemu precedensów). Okoliczność, że

---

<sup>340</sup> Do końca akapitu za N. Raselli, *Richterliche...*, nb. 20 i 26.

<sup>341</sup> Do końca akapitu za N. Raselli, *Richterliche...*, nb. 29 i n.

<sup>342</sup> Do końca akapitu za H.-J. Mosimann, *Leistungsbeurteilung...*, nb. 36 i n.

rozstrzygnięcia konkretnego sędziego są znacznie częściej uchylane przez sąd drugiej instancji, nie powinna tym samym stanowić podstawy do oceny jego pracy, lecz przedmiot kolegialnej dyskusji wewnątrz sądu, zwłaszcza jeżeli orzeczenia tego sędziego są uchylane z przyczyn formalnych. Drugim możliwym kryterium byłby stopień akceptacji rozstrzygnięć przez strony wyrażający się w liczbie rozstrzygnięć zaskarżonych przez nie do sądu wyższej instancji. Jednakże ze względu na niezawisłość sędziowską to kryterium nie jest przydatne. Tym samym pozostaje jedynie kryterium czasu trwania postępowania.

Ponadto zdaniem H.-J. Mosimanna problematyczne jest nie tylko ustalenie kryterium oceny pracy sędziów, lecz także kwestia, kto i w jakim celu dokonuje tej oceny oraz jakie ma ona skutki<sup>343</sup>. Za niedopuszczalną uznaje on ocenę pracy sędziego zawierającą elementy sankcji, np. w postaci obniżenia wynagrodzenia<sup>344</sup>. Podobnie problematyczna jest sytuacja, w której negatywna ocena prowadzi do wstrzymania uzyskania – następującego automatycznie – wyższego stopnia zaszeregowania. Podsumowując, H.-J. Mosimann proponuje wewnątrzsądową dyskusję o szybkości załatwiania spraw przez poszczególnych sędziów, kwestionując przydatność formalnych metod oceny pracy sędziów, w szczególności mających wpływ na ich wynagrodzenie.

Kolejna przeciwniczka oceny pracy sędziów, R. Kiener, także wskazuje na brak obiektywnych kryteriów oceny<sup>345</sup>. Ponadto jej zdaniem cele, którym taka ocena miałaby służyć, mogą zostać osiągnięte w znacznym stopniu w inny sposób, mianowicie dzięki starannemu wyborowi sędziów<sup>346</sup>.

Zdaniem dwóch głównych zwolenników stosowania metod NPM w wymiarze sprawiedliwości, A. Lienharda i D. Kettigera, także controlling zawierający informacje o liczbie spraw rozpoznanych przez poszczególnych sędziów pozostaje w zgodzie z niezawisłością sądów<sup>347</sup>. Niezawisłość dotyczy bowiem działalności orzeczniczej, a controlling stanowi instrument kierownictwa i zarządzania personelem. Dla ochrony

---

<sup>343</sup> Do końca akapitu za H.-J. Mosimann, *Leistungsbeurteilung...*, nb. 47 i n.

<sup>344</sup> Podobnie R. Schweizer, *Die Oberaufsicht der Parlamente...*, s. 4, 7.

<sup>345</sup> R. Kiener, *Richterliche Unabhängigkeit...*, s. 290.

<sup>346</sup> R. Kiener, *Richterliche Unabhängigkeit...*, s. 291.

<sup>347</sup> Do końca akapitu za A. Lienhard, D. Kettiger, *Keine Absage...*, nb. 20 i n.



niezawisłości sądów najważniejsza nie jest treść informacji objętych controllingiem, lecz ich adresat. Dane dotyczące liczby spraw rozpoznanych przez poszczególnych sędziów należą do wewnątrzsądowego controllingu i nie powinny być przekazywane także organowi nadzoru.

Ocena pracy sędziów z wykorzystaniem wskaźników ilościowych jest uznawana za celową także z punktu widzenia realizacji zasady ekonomii procesowej<sup>348</sup>. Ponadto może ona chronić samych sędziów przed nieuzasadnionymi zarzutami dotyczącymi zbyt małej wydajności. Jednakże konieczny jest udział sędziów przy ustalaniu tych wskaźników.

Kontrola pracy sędziów ma także zwolenników wśród sędziów Federalnego Sądu Administracyjnego.

Jego prezes w latach 2005–2010, Ch. Bandli stwierdził, że kontrola pracy sędziów jest możliwa, jednakże jej podstawę powinien stanowić sprawiedliwy podział pracy<sup>349</sup>. Instrumentami koniecznymi do prawidłowego zarządzania zasobami sądów jest wewnętrzny controlling oraz statystyki.

Także jego następca, prezes Federalnego Sądu Administracyjnego w latach 2011–2014, M. Metz, wskazywał na konieczność oceny pracy nie tylko sekretarzy sądowych, lecz także sędziów<sup>350</sup>. Jego zdaniem konieczna jest wewnętrzna kontrola jakości pracy, opierająca się na obiektywnych i mierzalnych kryteriach „dobrego orzecznictwa”. Powyższe kryteria mogą obejmować czas trwania postępowania, formalną prawidłowość wyroku (styl, błędy ortograficzne i gramatyczne), jego zrozumiałość dla stron, uwzględnienie najnowszego orzecznictwa i piśmiennictwa w uzasadnieniu wyroku, odpowiedni stosunek pomiędzy przedstawieniem stanu faktycznego a rozważaniami prawnymi, prawidłowość subsumpcji, brak sprzeczności pomiędzy tenorem a uzasadnieniem, kompletność rozstrzygnięcia. Jako kryterium oceny wykluczona jest natomiast prawidłowość orzeczenia. Po opracowaniu tych

---

<sup>348</sup> Do końca akapitu za B. Brändli, *Prozessökonomie im schweizerischen Recht*, Berno 2013, nb. 370 i n.

<sup>349</sup> Do końca akapitu za Ch. Bandli, *Effizienz und Unabhängigkeit im Gerichtsbetrieb: Geschäftslastbewirtschaftung am Bundesverwaltungsgericht*, „Justice-Justiz-Giustizia” 2009, nr 3, nb. 4 i n.

<sup>350</sup> Do końca akapitu za M. Metz, *Qualität der Rechtsprechung und Leistungsbeurteilung*, „Justice-Justiz-Giustizia” 2015, nr 3, nb. 8 i n.

kryteriów odpowiednia „Komisja ds. Jakości” mogłaby w sposób systematyczny lub *ad hoc* sprawdzać, czy wydane orzeczenia spełniają powyższe kryteria oraz informować kolegów o wynikach tego badania. Powyższe prowadziłyby do poprawy jakości pracy bez konieczności stosowania sankcji, jednakże sędziowie, których praca byłaby często oceniana negatywnie, musieliby liczyć się z konsekwencjami. Rodzaj konsekwencji powinien także zostać określony w drodze wewnętrznej dyskusji. W grę wchodziłaby kontrola przydzielanych spraw, wsparcie ze strony mentora czy też zobowiązanie do doskonalenia zawodowego. Mniej przydatne wydaje się informowanie organu wyborczego (w celu usunięcia z urzędu lub zaniechania ponownego wyboru danego sędziego), które powinno stanowić jedynie ostateczny środek i które wymaga najpierw ustalenia właściwego organu oraz trybu postępowania w tej sytuacji.

Także M. Keel uznaje regularną kontrolę czasu trwania postępowań przez odpowiedni organ wewnątrz sądu (np. przewodniczącego wydziału) za dopuszczalną<sup>351</sup>. Odmienne niż H.-J. Mosimann proponuje ona jednak instytucjonalizację i sformalizowanie tej kontroli wewnętrznej. Ponadto innym możliwym narzędziem jest ustalenie maksymalnego czasu trwania postępowania (od jego wszczęcia do zakończenia) w określonych kategoriach spraw (np. ubezpieczenie od inwalidztwa, postępowanie karne) przez organ kierowniczy sądu lub samych sędziów na podstawie odpowiednich informacji statystycznych. Powyższe motywuje bowiem sędziów do kontrolowania czasu trwania prowadzonych przez nich postępowań. W tym zakresie możliwe jest także sensowne zastosowanie odpowiednich programów komputerowych zwracających uwagę, jeżeli w danej sprawie przez dłuższy czas nie zostały podjęte żadne czynności lub niedługo upływa maksymalny dopuszczalny okres jej trwania. W razie jego przekroczenia sędzia byłby zobowiązany do uzasadnienia niemożności rozpoznania sprawy w wyznaczonym czasie. Zdaniem M. Keel ryzyko nadmiernie szybkiego załatwiania spraw jest niewielkie. Także wytyczne dotyczące liczby rozstrzygniętych spraw w danym czasie są dopuszczalne, jeżeli opierają się one na prawidłowych statystykach uwzględniających wszystkie istotne okoliczności oraz jeżeli nie są one sformułowane

---

<sup>351</sup> M. Keel, *Die Leitungsstrukturen...*, s. 299 i n.

jako konkretne wartości, lecz jako dopuszczalne spektrum<sup>352</sup>. Warunkiem koniecznym dla realizacji powyższych postulatów jest wydajny controlling pozwalający na zebranie odpowiednich danych oraz późniejszą kontrolę realizacji ustalonych celów<sup>353</sup>. Natomiast sformalizowana ocena jakości pracy sędziów z zastosowaniem informacji o liczbie rozpoznanych spraw jest zdaniem M. Keel mało celowa<sup>354</sup>. Same statystyki nie zawierają wystarczającej ilości informacji, a ponadto większe znaczenie niż liczba wydanych rozstrzygnięć ma ich jakość, która jednak jest niemierzalna.

---

<sup>352</sup> M. Keel, *Die Leitungsstrukturen...*, s. 310.

<sup>353</sup> M. Keel, *Die Leitungsstrukturen...*, s. 311 i n.

<sup>354</sup> Do końca akapitu za M. Keel, *Die Leitungsstrukturen...*, s. 315 i n.

## **Rozdział V. Narzędzia badawcze i statystyczne, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych na poziomie sądu w ramach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości oraz prezesów sądów powszechnych w Polsce**

W Polsce brak regulacji prawnych dotyczących narzędzi badawczych i statystycznych, które przeznaczone są wyłącznie ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych. Nie oznacza to, że kwestia etatyzacji takich kadr jest przypadkowa. Ustalenie tych kwestii następuje na podstawie ogólnych narzędzi badawczych i statystycznych, do których należy zaliczyć systemy ewidencyjne i informatyczne. Są one źródłem danych do zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji statystycznych do celów zarządczych Ministra Sprawiedliwości, w tym związanych z realizacją zadań wynikających ze sprawowania zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych oraz do celów statystyki publicznej. Ustalenie zaś zapotrzebowania kadr orzeczniczych w sądach powszechnych jest skutkiem wtórnym analizy tych narzędzi badawczych i statystycznych.

Do narzędzi badawczych i statystycznych nawiązują trzy podstawowe akty prawne, tj.

- 1) ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>355</sup>;
- 2) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych<sup>356</sup> (dalej: regulamin);
- 3) zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej<sup>357</sup> (dalej: zarządzenie).

---

<sup>355</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 591 ze zm.

<sup>356</sup> Dz. U. poz. 2316.

Dla zastosowania narzędzi badawczych i statystycznych w sądach powszechnych mają znaczenie dwie ostatnie regulacje prawne, które konkretyzują zasady prowadzenia systemów ewidencyjnych i informatycznych. Natomiast ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>358</sup> nawiązuje do narzędzi badawczych i statystycznych szczerkowo, wyłącznie w odniesieniu do kwestii oceny kandydata na stanowisko asesora sądowego zajmującego stanowisko referendarza sądowego (zob. art. 106p § 2 ustawy).

Zastosowanie systemów ewidencyjnych oraz informatycznych pozostaje w związku z zobowiązaniem sądów powszechnych do sporządzania sprawozdań statystycznych w ramach programu badań statystycznych statystyki publicznej oraz do umieszczania takich sprawozdań (rocznych i półrocznych) na swoich stronach internetowych (§ 11 ust. 1 pkt 9 regulaminu). Nadzór nad jakością i terminowością sporządzania sprawozdań i innych dokumentów statystycznych sprawuje prezes sądu, wykonując czynności w zakresie działalności administracyjnej sądu (§ 34 ust. 1 pkt 15 regulaminu). Natomiast sporządzenie sprawozdań i innych dokumentów statystycznych jest obowiązkiem sekretariatu wydziału w danym sądzie (§ 4 zarządzenia), przy czym opracowywanie sprawozdań statystycznych z zakresu działania wydziału jest obowiązkiem kierownika sekretariatu w ramach wykonywanych przez niego czynności administracyjnych (§ 5 ust. 2 pkt 5 zarządzenia). Sporządzenie sprawozdań statystycznych następuje przy za pomocą urządzeń ewidencyjnych (§ 51 ust. 3 zarządzenia). Do tych urządzeń należą: repertoria, wykazy, kartoteki (zbiory kart), zbiory wokand oraz księgi pomocnicze (§ 51 ust. 1 zarządzenia), przy czym prezes sądu może zarządzić prowadzenie urządzeń ewidencyjnych przez sekretariaty sądów przy wykorzystaniu systemów informatycznych, które zastępują tradycyjne urządzenia ewidencyjne (§ 82 ust. 1 zarządzenia). Określenie systemu informatycznego, za pomocą którego mają być prowadzone urządzenia ewidencyjne, należy do prezesa sądu (§ 82 ust. 3 zarządzenia). Wówczas zestawienia statystyczne mogą być przygotowywane wyłącznie na podstawie danych zgromadzonych w systemie informatycznym (§ 82f ust. 2 zarządzenia).

---

<sup>357</sup> Dz. Urz. Min. Sprawied. Nr 5, poz. 22 ze zm.

<sup>358</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.

Zasady prowadzenia statystyki sądowej uregulowane zostały w dziale XV (Statystyka sądowa) w rozdziale I (Ogólne podstawy statystyki), rozdziale II (Ogólne zasady sporządzenia sprawozdań statystycznych) oraz rozdziale III (Systematyka sprawozdawczości). Rozróżniają one dwa nośniki informacji do celów statystycznych, tj. sprawozdania statystyczne (dane zagregowane), ankiety oraz karty rejestracyjne i statystyczne (dane indywidualne). Przekazywane są one za pośrednictwem modułu statystycznego funkcjonującego w ramach zintegrowanego systemu rachunkowości i zarządzania kadrami (aplikacja statystyczna), do hurtowni danych administrowanej przez komórkę organizacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedzialną za statystykę (§ 450 zarządzenia).

Przyjęto, że sprawozdania sporządza się na podstawie dokumentacji obowiązującej w jednostce organizacyjnej: akt, repertoriów, wykazów, kartotek, innych urządzeń ewidencyjnych (§ 451 zarządzenia). Na podstawie tej dokumentacji sporządza się sprawozdania jednostkowe oraz sprawozdania zbiorcze. Sprawozdania jednostkowe sporządza kierownik sekretariatu, a zbiorcze – pracownik jednostki sprawozdawczej, do którego zakresu obowiązków tę czynność przekazano. Dane statystyczne do formatek sprawozdań w aplikacji statystycznej wprowadza się ręcznie lub stosuje import danych z dziedzinowych systemów informatycznych (§ 452 zarządzenia). Sprawozdania sporządza się w podanych na formularzach okresach sprawozdawczych, tzn. miesiąc, kwartał, półrocze, rok, ale w sposób narastający (kumulatywnie), tj. sprawozdanie składane po trzecim kwartale zawiera dane o trzech kwartałach, sprawozdanie składane na koniec roku zawiera dane z całego roku (§ 468 zarządzenia).

Sprawozdanie jednostkowe jest to sprawozdanie sporządzone przez jednostkę sprawozdawczą niższego szczebla przedstawiane jednostce organizacyjnej wyższego szczebla i za jej pośrednictwem Ministerstwu Sprawiedliwości lub bezpośrednio Ministerstwu Sprawiedliwości, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej właściwym dla danego roku, instrukcjami komórki Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedzialnej za statystykę i objaśnieniami do formularzy. Sprawozdaniem jednostkowym jest (łącznie) sprawozdanie z sądu także wówczas, gdy więcej niż jeden wydział zajmuje się taką samą problematyką na tym samym szczeblu i w tej samej instancji (§ 459

ust. 1 zarządzenia). Sprawozdanie jednostkowe sporządza także sąd apelacyjny z własnego zakresu działalności (§ 462 zarządzenia).

Sprawozdanie zbiorcze jest to sprawozdanie zagregowane na poziomie wyższego szczebla ze sprawozdań jednostek organizacyjnych niższych szczebli i stanowi sumę danych ze sprawozdań jednostkowych w każdym polu formularza (§ 460 ust. 1 zarządzenia). Sprawozdanie zbiorcze sporządza sąd okręgowy ze sprawozdań sądów rejonowych z wszystkich wydziałów według dziedzin prawa, za pomocą aplikacji statystycznej (§ 461 zarządzenia).

## Zakończenie

1. Przeprowadzona analiza prawnoporównawcza zagadnień dotyczących narzędzi badawczych i statystycznych, których celem jest ustalenie rzeczywistego obciążenia efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów powszechnych, pozwala na krytyczną ocenę analizowanych systemów prawnych w odniesieniu do każdego z nich, jak i punkt odniesienia do regulacji polskich. W tym aspekcie należy się zastanowić, czy którykolwiek z porównywanych systemów prawnych mógłby stanowić wzorzec dla ukształtowanych narzędzi badawczych i statystycznych w prawie krajowym.
2. Jak dało się zauważyć w Niemczech, narzędzie badawcze i statystyczne PEBBŞY jest w zasadzie akceptowane przez kadry orzecznicze sądownictwa powszechnego, jako obiektywny i transparenty system pomiaru efektywności pracy sędziów. Wprawdzie przedmiotowe narzędzie badawcze i statystyczne nie ma uregulowanych ram prawnych i stosowane jest na zasadzie dobrowolności, zyskuje ono coraz bardziej na znaczeniu w kontekście oceny efektywności pracy sędziów. Nie może jednak umknąć uwadze to, że PEBBŞY ma liczne wady. Zasadniczą jest czas przeprowadzonego badania, który jest rozłożony na dwa lata, i bardzo skomplikowana metoda jego liczenia pod kątem ustalenia właściwych zasobów pracowniczych. Ponadto, badanie to nie obejmuje licznych czynności procesowych, w tym dotyczących czasu przeprowadzania osobowych środków dowodowych oraz zmieniających się w czasie na skutek zmian ustawodawczych.
3. W Austrii system zapotrzebowania kadrowego PAR wykorzystywany jest do ustalenia efektywności pracy kadr orzeczniczych, ale jego istota skupia się na zarządzaniu kadrami w ogólności. Jest to narzędzie badawcze i statystyczne, które analogicznie do występującego w Niemczech oparte



jest na metodzie badawczej, której podstawą są nieco inne kryteria badawcze. Podstawową zaletą jest możliwość zbadania absolutnego zapotrzebowania zasobów pracowniczych, w tym kadr orzecznich, lecz bazuje ono na ustaleniu średnich wartości czasowych dla poszczególnych kategorii spraw. Dlatego w odniesieniu do zapotrzebowania kadrowego poszczególnych sądów wyniki narzędzia badawczego i statystycznego mogą być niewystarczające. W związku z tym narzędzie badawcze i statystyczne jest krytykowane przez środowisko sędziów, które wskazuje, że wartości czasowe ustalone za pomocą PAR nie odpowiadają osobistym doświadczeniom sędziów. Podnosi się także, że przedmiotowy system zapotrzebowania kadrowego jest drogi i wymagający w utrzymaniu.

4. We Francji istniejące narzędzie badawcze i statystyczne LOLF jest odmienne aniżeli narzędzia badawcze i statystyczne stosowane w Niemczech oraz Austrii. Jego istota polega na ocenie wyników ilościowych. Dlatego wskazuje się, że nie odzwierciedla ono rzeczywistego wymiaru efektywności pracy, a w konsekwencji nie jest przydatne do ustalenia zapotrzebowania kadrowego. W szczególności podnosi się, że LOLF nie doprowadził do ustalenia mierzalnych mierników pracy i pomija istotne kwestie wiążące się z jakością pracy. Przedmiotowe narzędzie badawcze i statystyczne jest krytykowane przez środowiska sędziowskie, naukowe oraz Ministerstwo Sprawiedliwości.
5. W Szwajcarii narzędziem badawczym i statystycznym jest NPM. Jego istota nie polega jednak na badaniu efektywności pracy kadr orzecznich pod kątem etatyzacji sądów, lecz na właściwym zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości w ogólności. Do strategicznych elementów tego zarządzania należą przede wszystkim statystyczne badania liczby spraw kierowanych do sędziów, liczby rozpoznanych spraw, liczby orzeczeń zmienionych lub uchylonych w drodze kontroli instancyjnej. Jednakże przedmiotowe narzędzie badawcze i statystyczne

jest przedmiotem krytyki w zasadzie wszystkich środowisk sędziów, naukowych, a także Trybunału Federalnego.

6. W Polsce brak narzędzi badawczych i statystycznych o zasięgu krajowym, których istota byłaby zbliżona do narzędzi badawczych i statystycznych w porównywanych systemach prawnych. Jednakże we wszystkich takich systemach, w tym w Polsce, istnieją narzędzia badawcze i statystyczne kształtowane na poziomie sądów w ramach nadzoru administracyjnego organów danego sądu. Narzędzia te opierają się na urządzeniach statystycznych i ewidencyjnych, których stopień szczegółowości zależy od regulacji prawnych występujących w konkretnym państwie, w tym celów, jakie chce się osiągnąć poprzez prowadzenie urzędzeń statystycznych i ewidencyjnych.