

Centralizacja obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych. Analiza obowiązujących przepisów

dr Krzysztof CHMIELARZ, prof. AT

Spis treści

I.	Uwagi wprowadzające	7
1.	Cel i zakres raportu	7
2.	Nota metodologiczna	8
II.	Analiza dogmatyczno-prawna obowiązujących przepisów dotyczących obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych	11
1.	Kwalifikacja obsługi kadrowo-płacowej jako działalności administracyjnej	11
2.	Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości jako rama dla centralizacji	13
3.	Model centralizacji informatycznej w apelacji jako wzorzec dla rozwiązań legislacyjnych	18
4.	Regulaminowy model organizacji obsługi kadrowo-płacowej	19
5.	Standardy europejskie – Zalecenie CM/Rec(2010)12 Rady Europy	21
6.	Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych	23
7.	Status prawny pracowników sądów	25
8.	Rozproszenie regulacji płacowych jako argument za centralizacją	28
9.	Wynagrodzenie sędziów jako sformalizowana czynność materialno-techniczna	29
10.	Ramy finansowo-budżetowe	30
11.	Kierownik jednostki i główny księgowy w świetle ustawy o finansach publicznych	32
12.	Analiza dogmatyczno-prawna rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego	33
13.	Analiza dogmatyczno-prawna rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych	35
14.	Ramy informatyzacji – ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne	38

15.	Kontekst empiryczny – wnioski z raportów Najwyższej Izby Kontroli i centrów usług wspólnych	39
16.	Konkluzja – tezy wynikające z analizy <i>de lege lata</i>	41
III.	Identyfikacja barier normatywnych	44
1.	Uwagi ogólne	44
2.	Bariery kompetencyjne	44
3.	Bariery finansowo-budżetowe	45
4.	Bariery regulaminowe wynikające z aktów wykonawczych	47
5.	Bariery konstytucyjne	48
6.	Bariery odpowiedzialnościowe	50
7.	Bariery ochrony danych	52
8.	Bariery ciągłości działania	54
9.	Klasyfikacja barier	55
IV.	Regulacje wymagające zmian oraz wskazanie kierunków ich zmian w celu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych	57
1.	Uwagi ogólne	57
2.	Zmiany w Prawie o ustroju sądów powszechnych	57
3.	Zmiany w ustawie o finansach publicznych	61
4.	Zmiany w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury	63
5.	Zmiany w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości	65
6.	Zmiana rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej	67
7.	Zabezpieczenia gwarancyjne	69
8.	Model etapowego wdrażania	70
V.	Ocena zasadności centralizacji	72
1.	Uwagi ogólne	72
2.	Model prezes-dyrektor a centralizacja	73
3.	Funkcja administracyjna sądów	73
4.	Efektywność zarządcza	74
5.	Ekonomia skali	75
6.	Bezpieczeństwo systemowe	76
7.	Centralizacja a aksjologia prawa administracyjnego	77
VI.	Postulaty <i>de lege ferenda</i>	79
1.	Uwagi ogólne	79
2.	Wariant minimalny (apelacyjny)	79
3.	Wariant maksymalny (ministerialny/krajowy)	80
4.	Szczegółowa analiza porównawcza wariantów	81

4.1.	Analiza wielokryterialna	82
4.2.	Wariant hybrydowy	83
5.	Podsumowanie rekomendacyjne	83
6.	Harmonogram wdrożenia wariantu rekomendowanego	84
6.1.	Kamienie milowe	85
6.2.	Zarządzanie zmianą	86
VII.	Wnioski końcowe	88
1.	Uwagi ogólne	88
2.	Rekomendacje wynikające z ustaleń badawczych	89
3.	Kierunki dalszych badań	90
	Bibliografia	92

I. Uwagi wprowadzające

1. Cel i zakres raportu

Przedmiotem niniejszego raportu jest dogmatyczno-prawna analiza dopuszczalności i zasadności centralizacji obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych w Polsce. Problematyka ta, choć pozornie może sprawiać wrażenie zagadnienia wyłącznie technicznego i organizacyjnego, w rzeczywistości dotyczy kwestii o znaczeniu ustrojowym, związanych z zakresem działalności administracyjnej sądów, rozkładem kompetencji pomiędzy organami administracji sądowej, odpowiedzialnością za wykonywanie zadań administracyjnych oraz warunkami sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Już na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotem analizy nie jest ogólna reforma sądownictwa ani przebudowa całego modelu administracji sądowej, lecz wyłącznie centralizacja obsługi kadrowo-płacowej, jako wyodrębnionego segmentu działalności administracyjnej sądów powszechnych.

Celem opracowania jest, po pierwsze, rekonstrukcja obowiązujących norm prawnych odnoszących się do obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych, po drugie, identyfikacja barier dla ewentualnej reformy centralizacyjnej, a po trzecie, ocena, czy i pod jakimi warunkami centralizacja mogłaby zostać uznana za rozwiązanie normatywnie dopuszczalne i organizacyjnie racjonalne. Raport nie zmierza zatem do apriorycznego uzasadnienia centralizacji ani do wykazania jej bezwzględnej przewagi nad modelem zdecentralizowanym. Zmierza raczej do zbadania, czy reforma tego rodzaju może zostać zaprojektowana bez naruszenia ustrojowej pozycji sądów, bez rozerwania związku między kompetencją a odpowiedzialnością oraz bez wygenerowania ryzyk przewyższających oczekiwane korzyści organizacyjne. Taki sposób ujęcia celu pozostaje spójny z końcową tezą raportu, zgodnie z którą centralizacja technicznej obsługi kadrowo-płacowej nie jest rozwiązaniem samoistnie pożądanym, jednak może zostać oceniona pozytywnie jedynie warunkowo.

Analiza prowadzona jest z uwzględnieniem dwóch możliwych modeli organizacyjnych centralizacji obsługi kadrowo-płacowej, tj. modelu opartego na koncentracji tej obsługi na poziomie apelacji, oraz modelu zakładającego jej koncentrację w ramach jednego podmiotu

o charakterze ministerialnym (krajowym). Rozróżnienie to ma charakter porządkujący i wyznacza ramy dalszej analizy.

Uzasadnienie podjęcia tematu wynika z kilku komplementarnych przesłanek. Po pierwsze, z presji na racjonalizację i profesjonalizację wykonywania zadań publicznych, która skłania do poszukiwania bardziej efektywnych modeli organizacyjnych również w obszarze administracji sądowej. Po drugie, z postępujących informatyzacji i cyfryzacji, które tworzą techniczne warunki dla koncentracji części procesów administracyjnych dotychczas wykonywanych w sposób rozproszony. Po trzecie, z potrzeby rozważenia, czy skupienie czynności techniczno-wykonawczych w obszarze kadr i płac mogłoby w określonych warunkach odciążyć dyrektorów sądów od części zadań powtarzalnych, nie naruszając przy tym ich ustawowo przypisanych kompetencji decyzyjnych ani odpowiedzialności. Przesłanki te nie przesądzają jeszcze o zasadności reformy, ale uzasadniają potrzebę jej pogłębionej oceny prawnej.

Praca ma tym samym dostarczyć kompleksowej, opartej na materiale normatywnym odpowiedzi na pytanie, czy centralizacja obsługi kadrowo-płacowej może zostać zaprojektowana w sposób zgodny z ustawowym modelem administracji sądowej i bezpieczny z perspektywy ustroju sądów powszechnych. Analiza ma charakter zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*. Oznacza to, że obok diagnozy stanu obowiązującego obejmuje także ocenę zasadności reformy oraz uporządkowane postulaty legislacyjne dotyczące możliwych wariantów jej wdrożenia. Opracowanie to ma służyć nie jako autonomiczny program reformy, ale jako merytoryczna podstawa dalszej debaty nad organizacją administracji sądowej, ukazująca prawo.

2. Nota metodologiczna

Niniejszy raport został opracowany w paradygmacie analityczno-dogmatycznym. Podstawową metodą badawczą była analiza semantyczna norm prawnych rekonstruowanych z przepisów aktów normatywnych mających znaczenie dla problemu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych. Analiza ta dotyczyła przede wszystkim ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹, ustawy o finansach publicznych², ustawy o pracownikach sądów i prokuratury³ oraz relewantnych aktów wykonawczych. W tym sensie raport nie ma charakteru ogólnej refleksji nad reformą sądownictwa, lecz jest to badanie ściśle określonego problemu normatywnego w granicach wyznaczonych przez przedmiot opracowania.

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.) – dalej jako: p.u.s.p.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) – dalej jako: u.f.p.

³ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1332) – dalej jako: u.p.s.p.

Zasadnicze znaczenie w procesie wykładni przypisuje się dyrektywie pierwszeństwa wykładni językowej, zgodnie z którą odstępstwo od literalnego brzmienia przepisu jest możliwe jedynie w przypadku, gdy prowadzi ono do absurdalnych, sprzecznych lub aksjologicznie nieakceptowanych wniosków⁴. Granicę wykładni stanowiło zawsze znaczenie językowe tekstu prawnego, co wykluczało interpretację *contra legem*⁵.

Punktem wyjścia dla procesu interpretacji była derywacyjna koncepcja wykładni prawa. W praktyce badawczej oznaczało to: 1) uporządkowanie materiału normatywnego i wybór tych jednostek redakcyjnych, które pozostają relewantne dla analizowanego problemu; 2) rekonstrukcję norm prawnych z uwzględnieniem dyrektyw wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej; 3) odniesienie zrekonstruowanych norm do pytania o dopuszczalny zakres centralizacji *de lege lata* oraz o warunki ewentualnej reformy *de lege ferenda*. Szczególne znaczenie przypisano wykładni językowej, której granice wyznaczały dopuszczalny zakres interpretacji i która wykluczała przypisywanie przepisom treści *contra legem*.

Szczególną uwagę poświęcono specyfice wykładni prawa administracyjnego. W pierwszej kolejności przeanalizowano literalne brzmienie przepisów, następnie ich miejsce w strukturze prawa administracyjnego i ustroju sądów, a dopiero w dalszej kolejności ich funkcję i cel⁶. Miało to istotne znaczenie zwłaszcza tam, gdzie badane regulacje pozostają na styku prawa ustrojowego, prawa administracyjnego i prawa finansów publicznych. W tym zakresie wykładnia funkcjonalna i systemowa odgrywała rolę dopełniającą wobec wykładni językowej, a nie ją zastępującą. Wnioskowania prawnicze, w tym wnioskowanie *a fortiori* oraz *a maiori ad minus*, były wykorzystywane wyłącznie pomocniczo, tam gdzie pozwalała na to relacja systemowa pomiędzy analizowanymi regulacjami.

Analiza została uzupełniona perspektywą aksjologiczną tylko w zakresie niezbędnym do oceny zgodności rozważanych modeli organizacyjnych z podstawowymi zasadami państwa prawnego i administracji publicznej. Odwołano się zatem do takich wartości i zasad, jak legalizm, pewność prawa, przejrzystość działania administracji, proporcjonalność oraz służebny charakter administracji sądowej wobec wykonywania wymiaru sprawiedliwości. Aksjologia nie zastępowała jednak analizy dogmatycznej. Pełniła funkcję uzupełniającą, służąc do oceny, czy rozważane modele organizacyjne pozostają zgodne z wartościami chronionymi przez system prawa oraz z ustrojową pozycją sądów.

Przedmiot analizy został przy tym świadomie ograniczony. Raport dotyczy wyłącznie centralizacji obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych i nie obejmuje całościowej reformy administracji sądowej ani ogólnej przebudowy ustroju sądownictwa. Takie zawę-

⁴ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72–92.

⁵ Zob. T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, s. 90, 107–108.

⁶ Zob. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, Legalis 2015.

żenie było konieczne dla zachowania precyzji badawczej i dla uniknięcia nieuprawnionego rozszerzania wniosków poza zakres materiału normatywnego, który został poddany analizie. Dzięki temu możliwe było zachowanie spójności między częścią *de lege lata*, oceną zasadności reformy oraz postulatami *de lege ferenda*, bez rozchodzenia się przedmiotu badań z finalną tezą całego raportu.

II. Analiza dogmatyczno-prawna obowiązujących przepisów dotyczących obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych

1. Kwalifikacja obsługi kadrowo-płacowej jako działalności administracyjnej

Punktem wyjścia dla analizy dopuszczalnego zakresu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych jest kwalifikacja tej sfery działań w systematyce zadań sądu. Od tej kwalifikacji zależy bowiem właściwy reżim prawny, zakres nadzoru administracyjnego oraz granice dopuszczalnych zmian organizacyjnych. Przepis art. 8 p.u.s.p. wprowadza podstawowy podział działalności sądów na sferę orzeczniczą oraz sferę działalności administracyjnej. Zgodnie z tym przepisem działalność administracyjna sądów polega na: 1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.; 2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.

W świetle tego przepisu czynności kadrowe i płacowe należy zakwalifikować do działalności administracyjnej sądów, a ściślej do sfery określonej w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. W istocie są to czynności o charakterze organizacyjnym, pomocniczym i wewnętrznym, służące zapewnieniu warunków funkcjonowania aparatu sądowego, a nie czynności związane z treścią rozstrzygnięć sądowych. Obejmują one w szczególności prowadzenie akt osobowych, naliczanie wynagrodzeń, obsługę absencji oraz organizację zatrudnienia, a więc działania, które pozostają funkcjonalnie podporządkowane sprawnemu funkcjonowaniu sądu jako instytucji.

Taka kwalifikacja znajduje także potwierdzenie w ujęciu doktrynalnym, w którym działalność administracyjna sądów ujmowana jest jako zespół działań organizacyjnych, technicznych i gospodarczych, tworzących instytucjonalne zaplecze wykonywania wymiaru

sprawiedliwości⁷. W tym sensie administracja sądowa nie jest celem samym w sobie, ale pełni funkcję służebną wobec działalności orzeczniczej⁸.

Znaczenie tej kwalifikacji ma wymiar ustrojowy i kompetencyjny. Skoro czynności kadrowe i płacowe mieszczą się w art. 8 pkt 1 p.u.s.p., to problem ich organizacji należy analizować w płaszczyźnie organizacyjno-administracyjnej funkcjonowania sądów, a nie w płaszczyźnie bezpośredniego wykonywania wymiaru sprawiedliwości. Otwiera to możliwość oceny tej sfery z punktu widzenia kryteriów sprawności, racjonalności organizacyjnej i efektywności administracji sądowej, bez utożsamiania każdej zmiany modelu organizacyjnego z ingerencją w sferę orzeczniczą.

Wykładnia systemowa wzmacnia ten wniosek. Artykuł 8 p.u.s.p. pozostaje w ścisłym związku z art. 9 p.u.s.p., dotyczącym nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, z art. 9a p.u.s.p., regulującym nadzór wewnętrzny sprawowany przez prezesów sądów oraz z art. 31a p.u.s.p., który powierza dyrektorowi sądu wykonywanie zadań administracyjnych w sferze organizacyjnej, gospodarczej i kadrowej. Zestawienie tych przepisów prowadzi do wniosku, że czynności kadrowo-płacowe należą do sfery administracyjnej działalności sądu, pozostającej przede wszystkim w sferze zadań dyrektora sądu i nadzoru administracyjnego, przy zachowaniu odrębnych kompetencji prezesa w zakresie przewidzianym przepisami ustrojowymi i organizacyjnymi.

Wykładnia funkcjonalna nie zmienia tego rezultatu, ale go dopełnia. Sprawnie zorganizowane zaplecze administracyjne, obejmujące również prawidłowe wykonywanie czynności kadrowych i płacowych, pozostaje funkcjonalnie związane z warunkami wykonywania zadań sądu i może sprzyjać sprawności jego działania. W tym znaczeniu organizacja tej sfery nie jest zagadnieniem technicznie obojętnym, gdyż jest elementem struktury instytucjonalnej sądu. Nie oznacza to jednak, że każda zmiana organizacji obsługi kadrowo-płacowej automatycznie wpływa na gwarancje prawa do sądu. Teza, którą można obronić zgodnie z analizowanymi przepisami, jest węższa, gdyż prawidłowe i sprawne funkcjonowanie administracji sądowej pozostaje funkcjonalnie powiązane z warunkami wykonywania przez sądy ich podstawowej funkcji.

⁷ Zob. K. Chmielarz, *Administracja sądowa. Ministerialny model zarządzania i administrowania sądami powszechnymi*, Warszawa 2025, s. 109–116; zob. także J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, komentarz do art. 8 p.u.s.p. LEX 2009; J. Boć [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 49–50; K. Lubiński, *Wymiar sprawiedliwości a administracja sądowa* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, red. nac. T. Ereciński, t. 4, cz. 1, *Postępowanie nieprocesowe*, red. T. Ereciński, K. Lubiński, Warszawa 2021; por. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 176; J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1974, s. 162 i n.; K. Lubiński, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985, s. 190–191; K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005, s. 166 i n. oraz zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

⁸ Zob. P. Chmielarz, K. Chmielarz, *Naczelnne zasady administracji sądowej. W poszukiwaniu równowagi między efektywnością a niezawistością w sądach powszechnych*, Bielsko-Biała 2026, s. 28–29.

Ostatecznie obsługa kadrowo-płacowa sądów powszechnych powinna zostać jednoznacznie zakwalifikowana do działalności administracyjnej w rozumieniu art. 8 pkt 1 p.u.s.p. To natomiast oznacza, że ewentualna centralizacja tej sfery może być analizowana jako problem organizacji administracji sądowej, a nie jako ingerencja w samą istotę działalności orzeczniczej.

2. Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości jako rama dla centralizacji

Jak już wspomniano, skoro obsługa kadrowo-płacowa została zakwalifikowana jako działalność administracyjna w rozumieniu art. 8 pkt 1 p.u.s.p., to pozostaje ona w zakresie nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości sprawowanego na podstawie art. 9 p.u.s.p. Nadzór ten, ze względu na podmiot go wykonujący, ma charakter zewnętrzny wobec struktury organizacyjnej sądów powszechnych. Wymaga jednak podkreślenia, że art. 9 p.u.s.p. nie posługuje się pojęciem zewnętrznego nadzoru administracyjnego, lecz ustanawia nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. Pojęcie „zewnętrzny nadzór administracyjny” zostało natomiast użyte *expressis verbis* w art. 9a § 2 p.u.s.p., w odniesieniu do działalności administracyjnej sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. Z tego względu określenie nadzoru z art. 9 p.u.s.p. jako zewnętrznego jest dopuszczalne, ale wyłącznie jako kwalifikacja ustrojowo-podmiotowa, a nie jako dosłowne odtworzenie terminologii użytej w tym przepisie.

Norma wyrażona w art. 9 p.u.s.p. ma charakter ustrojowo-kompetencyjny. Nie ustanawia ona nadzoru hierarchicznego w klasycznym znaczeniu administracyjnym, ponieważ sądy nie pozostają organizacyjnie podporządkowane władzy wykonawczej. Z konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej wynika, że nadzór Ministra Sprawiedliwości może odnosić się wyłącznie do sfery administracyjnej funkcjonowania sądów, a nie do działalności orzeczniczej. Wobec powyższego nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości ma postać szczególną, ograniczoną do sfery organizacyjno-zarządczej, a jego granice wyznaczają zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁹.

⁹ Zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07 oraz por. R. Piotrowski, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Opinia Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z 18 maja 2017 r. dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (KRASP/129/2017); K. Joński, *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*, Warszawa 2016, s. 8 oraz uwagi Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2011 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (BSA I-021-185/10) i P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK z 15.01.2009 r. (K 45/07)*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2009, nr 3, s. 51 i n.; R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2012, nr 3, s. 6; J. Mrozek, *Kontrola i nadzór administracyjny w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2022, s. 359–360; J. Olszanowski, *Nadzór administracyjny nad sądami i sędziami*, Warszawa 2025, s. 79.

Wykładnia językowa art. 9 p.u.s.p. pozwala zatem ustalić podmiot nadzoru, jego przedmiot oraz reżim prawny jego wykonywania. Przepis ten nie ustanawia ogólnego kierownictwa Ministra Sprawiedliwości nad sądami, lecz przewiduje nadzór nad tą częścią działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych ich funkcjonowania. Odesłanie do ustawy o finansach publicznych oznacza, że nadzór ten powinien być ujmowany w perspektywie legalności, efektywności, oszczędności i terminowości wykonywania zadań publicznych, a nie jako samoistna kompetencja do dowolnego przekształcania struktury administracji sądowej. Wykładnia systemowa wymaga jednocześnie odróżnienia art. 9 p.u.s.p. od art. 9a p.u.s.p. Pierwszy z tych przepisów odnosi się do działalności administracyjnej z art. 8 pkt 1 p.u.s.p., drugi zaś do działalności z art. 8 pkt 2 p.u.s.p., związanej z właściwym tokiem wewnętrznego urzędowania sądu. Nie chodzi więc o proste przeciwstawienie nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego, lecz o ustawowe rozdzielenie różnych sfer działalności administracyjnej sądów oraz odmiennych mechanizmów nadzorczych.

W konsekwencji art. 8 pkt 1 i art. 9 p.u.s.p. potwierdzają, że obsługa kadrowo-płacowa należy do administracyjnego zaplecza funkcjonowania sądów i może być oceniana w ramach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości. Nie wynika z nich jednak samoistna podstawa do pełnej centralizacji tej obsługi, jeżeli centralizacja miałaby prowadzić do przesunięcia zadań, kompetencji albo odpowiedzialności przypisanych obecnie organom administracji sądowej. Taki model wymagałby wyraźnej zmiany ustawowej.

Granica tego nadzoru została wyrażona w art. 9b p.u.s.p., zgodnie z którym czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowi są niezawisli. Z przepisu tego rekonstruuje się normę zakazującą, która pełni funkcję gwarancyjną i wyznacza ustawową granicę dla kompetencji nadzorczych. Adresatem tej normy jest każdy organ wykonujący nadzór administracyjny, w szczególności Minister Sprawiedliwości. Dyspozycja normy polega na zakazie podejmowania takich czynności nadzorczych, które mogłyby ingerować w sferę niezawisłości, w tym wpływać na sposób podejmowania decyzji jurysdykcyjnych lub pośrednio oddziaływać na swobodę orzekania. W tym znaczeniu art. 9b p.u.s.p. jest ustawową konkretyzacją zasady niezawisłości sędziowskiej z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP¹⁰ oraz pozostaje w ścisłym związku z art. 173 Konstytucji RP, statuującym zasadę odrębności i niezależności władzy sędziowskiej.

Wykładnia językowa art. 9b p.u.s.p. wskazuje na kategoryczne cechy zakazu przez użycie sformułowania „nie mogą wkraczać”. Wykładnia systemowa potwierdza, że przepis ten wyznacza granicę dopuszczalnego zakresu nadzoru z art. 9 p.u.s.p. Wykładnia funkcjonalna prowadzi zaś do wniosku, że celem tej regulacji jest zapewnienie, aby czynności nadzorcze

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej jako: Konstytucja RP.

nie przekształciły się w instrument wpływu na sferę orzeczniczą, ale aby pozostały ograniczone do organizacyjnych warunków funkcjonowania sądów.

Z punktu widzenia analizowanego problemu oznacza to, że centralizacja obsługi kadrowo-płacowej, jako rozwiązanie o charakterze organizacyjnym, może mieścić się w zakresie działań administracyjnych odnoszących się do funkcjonowania sądów. Jednocześnie musi ona pozostawać w granicach wyznaczonych przez art. 9b p.u.s.p. Projekt centralizacji nie może zatem tworzyć mechanizmów uznaniowego lub arbitralnego oddziaływania na sytuację służbową i organizacyjną osób zatrudnionych w sądownictwie w sposób, który mógłby pośrednio naruszać gwarancje niezawisłości. Z tego względu ewentualne rozwiązania centralizacyjne powinny być oparte na jasnych, sformalizowanych i obiektywnych regułach organizacyjnych, tak aby wykluczyć możliwość instrumentalnego wykorzystania aparatu administracyjnego wobec sądów.

Kluczową rolę w strukturze administracji sądowej odgrywa dyrektor sądu. Ustawodawca powierzył mu szeroki zakres kompetencji związanych z organizacyjnym, finansowym i kadrowym funkcjonowaniem sądu. Normatywną podstawą statusu dyrektora sądu jest art. 31a p.u.s.p., który określa zakres jego zadań w sferze administracyjnej funkcjonowania sądu. W tym sensie dyrektor sądu jest centralnym podmiotem odpowiedzialności za materialne, organizacyjne i pracownicze warunki działania sądu jako instytucji publicznej.

Rozwiązanie to prowadzi do wyraźnego rozdzielenia kompetencji pomiędzy prezesa sądu, odpowiedzialnego za sferę administracji judykacyjnej, a dyrektora sądu, który odpowiada za administracyjno-organizacyjny wymiar funkcjonowania sądu¹¹. Do podstawowych zadań dyrektora sądu należy w szczególności:

- 1) kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw albo wynikających z wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego lub prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli z umowy konstytuującej tę organizację wynika jego bezpośrednie stosowanie;

¹¹ Zob. D. Sześciło, *Dwuwładza w sądzie? Status, zadania i kompetencje dyrektorów sądów po reformie*, Warszawa 2012, s. 8-9, <https://hfhr.pl/upload/2022/01/dwuwladza-w-sa-dzie-status-zadania-i-kompetencje-dyrektoro-w-sa-do-w-po-reformie.pdf> (dostęp: 16 kwietnia 2026 r.) oraz wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121, zob. także D.E. Kołowski, *Dyrektor sądu jako organ menedżerskiego systemu zarządzania w sądach powszechnych*, Legalis 2018, rozdział II, oraz Zalecenia Nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziego przyjęte przez Komitet Ministrów 13 października 1994 r.; Zalecenia Nr R(86)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążaniu sądów i jego zmniejszania, przyjęte przez Komitet Ministrów 16 września 1986 r.; Zalecenia Nr R(95)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, przyjęte przez Komitet Ministrów 13 października 1994 r.

- 2) wykonywanie zadań przypisanych (na podstawie odrębnych przepisów) kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach;
- 3) sprawowanie funkcji zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu oraz dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy i reprezentowanie sądu w tym zakresie wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych, asystentów sędziów oraz kierowników i specjalistów opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów;
- 4) określanie (w porozumieniu z prezesem sądu) rozmieszczenia i liczby stanowisk w wydziałach sądu, na których zatrudniani są pracownicy sądu, z wyłączeniem sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych i asystentów sędziów;
- 5) reprezentowanie Skarbu Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu;
- 6) dysponowanie rachunkami depozytowymi Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a ust. 1 u.f.p., z wyłączeniem rachunków, na których zdeponowane zostały sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, z zastrzeżeniem art. 83a ust. 2 u.f.p.

Z przepisu tego rekonstruuje się normę kompetencyjną, która w sposób enumeratywny określa zakres zadań dyrektora sądu w sferze administracyjnej. Adresatem tej normy jest osoba powołana na stanowisko dyrektora sądu powszechnego, natomiast dyspozycja polega na powierzeniu jej wykonywania określonych ustawowo zadań związanych z kierowaniem działalnością administracyjną sądu, realizacją zadań finansowych oraz wykonywaniem czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników administracyjnych sądu. Użyte w przepisie sformułowania „kieruje”, „wykonuje”, „jest zwierzchnikiem” wskazują, że kompetencje te są obligatoryjne, a nie jedynie fakultatywne.

Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że art. 31a p.u.s.p. jest rozwinięciem konstrukcji działalności administracyjnej sądów określonej w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. Zadania dyrektora sądu pozostają bowiem ograniczone do tej sfery funkcjonowania sądu, która służy zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych wykonywania przez sąd jego ustawowych zadań. Nie obejmują one działalności administracyjnej bezpośrednio związanej z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, która pozostaje w sferze kompetencji prezesa sądu oraz innych organów judykacyjnych. W rezultacie kompetencje dyrektora dotyczą czynności pozostających poza zakresem działalności administracyjnej sądu bezpośrednio związanej z wymierzaniem sprawiedliwości i ochroną prawną, tym samym nie wkraczają w sferę niezawisłości sędziowskiej¹².

¹² Zob. K. Chmielarz, *Administracja...*, s. 102–107, 127–129.

W tym sensie art. 31a p.u.s.p. tworzy model instytucjonalnego rozdzielania sfery organizacyjno-administracyjnej od sfery orzeczniczej. *Ratio legis* tej regulacji należy wiązać z odciążeniem prezesów sądów od obowiązków administracyjnych i zarządczych oraz z profesjonalizacją zarządzania administracją sądową. Dyrektor sądu przejmując zadania związane z organizacyjnym, finansowym i kadrowym zapleczem funkcjonowania sądu, podczas gdy prezes sądu zachowuje kompetencje związane z organizacją procesu orzeczniczego i nadzorem nad prawidłowym funkcjonowaniem sądu w sferze judykacyjnej¹³.

Z punktu widzenia analizowanego problemu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej znaczenie art. 31a p.u.s.p. polega na tym, że czyni on z dyrektora sądu podstawowy ośrodek decyzji w sferze administracyjnej. To właśnie w zakresie jego kompetencji koncentrują się zadania związane z organizacją zaplecza administracyjnego sądu oraz wykonywaniem czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników administracyjnych. Oznacza to, że centralizacja kompetencyjna, polegająca na przeniesieniu ustawowo przypisanych decyzji dyrektora sądu na inny podmiot, byłaby *de lege lata* niedopuszczalna bez zmiany ustawy. Inaczej należy ocenić centralizację techniczno-wykonawczą. Powierzenie wyspecjalizowanej jednostce wykonywania czynności materialno-technicznych związanych z obsługą kadrowo-płacową nie musi bowiem prowadzić do utraty przez dyrektora sądu jego kompetencji decyzyjnych ani odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia. W takim modelu dyrektor zachowuje pozycję organu właściwego do podejmowania decyzji, natomiast jednostka obsługowa wykonuje czynności techniczne na jego rzecz.

Granice tej konstrukcji wyznacza także wykładnia językowa. Skoro art. 31a p.u.s.p. oznacza, że dyrektor sądu „kieruje działalnością administracyjną” sądu w zakresie art. 8 pkt 1 p.u.s.p., to nie ma podstaw do przypisywania mu kompetencji wykraczających poza sferę organizacyjno-techniczną funkcjonowania sądu. Próba rozszerzenia tych kompetencji na sferę działalności orzeczniczej pozostawałaby bez oparcia w tekście ustawy i prowadziłaby do wykładni *contra legem*. W rezultacie art. 31a p.u.s.p. należy traktować jako przepis wyznaczający zarówno centrum odpowiedzialności administracyjnej w sądzie, jak i granice tej odpowiedzialności.

W rezultacie dyrektor sądu pozostaje kluczowym podmiotem odpowiedzialności administracyjnej w sądzie powszechnym. Kumulacja w jego ręku funkcji organizacyjnych, finansowych i pracowniczych stanowi istotną barierę dla centralizacji kompetencyjnej¹⁴, ale nie wyklucza rozwiązań polegających na centralizacji czynności technicznych, o ile nie prowadzą one do pozbawienia dyrektora sądu realnej kompetencji decyzyjnej. Taki kierunek wykładni pozostaje zgodny zarówno z brzmieniem art. 31a p.u.s.p., jak i z *ratio legis* instytucji dyrektora sądu.

¹³ K. Chmielarz, *Administracja...*, s. 92–101.

¹⁴ Zob. przepisy regulujące gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych oraz ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

3. Model centralizacji informatycznej w apelacji jako wzorzec dla rozwiązań legislacyjnych

Analiza kompetencji dyrektora sądu byłaby niepełna bez omówienia art. 31a § 1a i § 1b p.u.s.p., które wprowadzają szczególne rozwiązanie organizacyjne w zakresie informatyzacji sądownictwa. Przepisy te mają istotne znaczenie dla niniejszego raportu, ponieważ przewidują model częściowej centralizacji wyspecjalizowanych zadań administracyjnych na poziomie apelacji. W tym sensie tworzą wewnątrzsystemowy punkt odniesienia dla rozważań nad możliwością zastosowania analogicznych rozwiązań w innych segmentach administracji sądowej, w tym w obszarze obsługi kadrowo-płacowej.

Zgodnie z art. 31a § 1a p.u.s.p. dyrektor sądu apelacyjnego kieruje działalnością administracyjną sądów działających na obszarze danej apelacji w zakresie obsługi informatycznej oraz w zakresie powierzonych zadań z obszaru informatyzacji. Z kolei art. 31a § 1b p.u.s.p. oznacza, że dyrektor sądu apelacyjnego jest zwierzchnikiem służbowym oraz dokonuje czynności z zakresu prawa pracy i reprezentuje pracodawcę wobec pracowników sądów rejonowych i okręgowych wykonujących zadania w zakresie informatyzacji na obszarze właściwości danego sądu apelacyjnego.

Z tych przepisów rekonstruuje się dwie komplementarne normy kompetencyjne. Pierwsza, wynikająca z art. 31a § 1a p.u.s.p., dotyczy centralizacji funkcji zarządczych w zakresie obsługi informatycznej i innych zadań z obszaru informatyzacji. Druga, wynikająca z art. 31a § 1b p.u.s.p., odnosi się do centralizacji czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników wykonujących zadania informatyczne na obszarze apelacji. Adresatem obu norm jest dyrektor sądu apelacyjnego, natomiast zakres ich zastosowania obejmuje odpowiednio sądy działające na obszarze apelacji oraz pracowników sądów rejonowych i okręgowych wykonujących zadania z obszaru informatyzacji.

Wykładnia językowa prowadzi do jednoznacznego wniosku, że ustawodawca przyznał dyrektorowi sądu apelacyjnego kompetencje wykraczające poza pojedynczy sąd. Użyte w przepisach zwroty „sądów działających na obszarze apelacji” oraz „pracowników sądów rejonowych i okręgowych” wskazują na ponadinstancyjny charakter tej regulacji. Wykładnia systemowa pozwala natomiast przyjąć, że art. 31a § 1a i § 1b p.u.s.p. wyrażają szczególną regulację wobec ogólnego modelu określonego w art. 31a § 1 p.u.s.p., ponieważ wyodrębniają określony segment działalności administracyjnej sądów i powierzają jego koordynację oraz obsługę pracowniczą na poziomie apelacji.

Wykładnia funkcjonalna pozwala dostrzec *ratio legis* tej regulacji. Obszar informatyzacji, ze względu na swój wyspecjalizowany i infrastrukturalny wymiar, wymaga koordynacji, standaryzacji oraz koncentracji kompetencji. Ustawodawca przyjął więc, że w tym segmencie korzyści wynikające z profesjonalizacji i jednolitego zarządzania uzasadniają odejście od

w pełni zdecentralizowanego modelu administracji sądowej. W rezultacie art. 31a § 1a i § 1b p.u.s.p. potwierdzają, że w obrębie administracji sądowej dopuszczalne są rozwiązania polegające na częściowej centralizacji wyspecjalizowanych zadań administracyjnych, o ile nie prowadzą do ingerencji w sferę działalności orzeczniczej ani w konstytucyjnie chronioną niezawisłość sędziowską.

Z perspektywy niniejszego raportu regulacja ta ma znaczenie przede wszystkim jako wzorzec normatywny. Pokazuje bowiem, że ustawodawca akceptuje model, w którym określony segment działalności administracyjnej sądów może zostać skonsolidowany na poziomie apelacji, zarówno w wymiarze zarządczym, jak i pracowniczym. Nie oznacza to jeszcze, że identyczne rozwiązanie można automatycznie przenieść na grunt obsługi kadrowo-płacowej. Wniosek, który da się wyprowadzić z tych przepisów, jest jednak istotny. Częściowa centralizacja wyspecjalizowanych zadań administracyjnych nie jest w systemie ustrojowym sądownictwa czymś wykluczonym, gdyż została już ustawowo przewidziana w odniesieniu do informatyzacji.

Przepisy art. 31a § 1a i § 1b p.u.s.p. należy traktować jako szczególne rozwiązanie ustawowe, które potwierdza dopuszczalność częściowej centralizacji wyspecjalizowanych zadań administracyjnych w strukturze sądownictwa. Regulacja ta nie rozstrzyga jeszcze o modelu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej, ale stanowi istotny punkt odniesienia dla dalszych rozważań nad zakresem dopuszczalnych reform organizacyjnych w obrębie administracyjnej działalności sądów powszechnych.

4. Regulaminowy model organizacji obsługi kadrowo-płacowej

Analiza stanu prawnego na poziomie ustawowym wymaga uzupełnienia o badanie regulacji rangi podustawowej, które doprecyzowują strukturę organizacyjną oraz zasady funkcjonowania sądów powszechnych. Zasadniczym aktem wykonawczym w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹⁵. To właśnie w tym akcie można odnaleźć szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji komórek odpowiedzialnych za obsługę kadrową i finansową sądów, a także przepisy, które *de lege lata* otwierają możliwość organizowania wspólnej obsługi administracyjnej.

Zgodnie z § 19, § 20 oraz § 21 r.u.s.p. w sądach apelacyjnych, okręgowych i rejonowych tworzy się, odpowiednio do szczebla sądu i potrzeb organizacyjnych, oddziały oraz inne komórki organizacyjne, w tym komórki związane z obsługą kadrową i finansową. Regulacje te odzwierciedlają zasadniczo zdecentralizowany model organizacji administracji sądowej,

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 867 ze zm. – dalej jako: r.u.s.p.

w którym każdy sąd ma własne zaplecze administracyjne służące realizacji zadań organizacyjnych, kadrowych i finansowych. Model ten pozostaje zgodny z konstrukcją ustrojową wynikającą z Prawa o ustroju sądów powszechnych, w której dyrektor sądu wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu oraz zadania przypisane kierownikowi jednostki w sferze gospodarki finansowej.

Model ten nie ma jednak postaci absolutnej. Zdecentralizowany paradygmat organizacyjny zostaje przełamany przez § 22 r.u.s.p., który stanowi, że jeżeli przemawiają za tym względy celowości, w szczególności postulat oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, w sądach mogą być tworzone jednostki organizacyjne lub samodzielne stanowiska pracy obsługujące dany sąd oraz inne sądy. Przepis ten wprowadza możliwość organizowania wspólnej obsługi administracyjnej dla więcej niż jednego sądu, a tym samym dopuszcza odejście od modelu, w którym każda jednostka organizacyjna sądu korzysta wyłącznie z własnego zaplecza administracyjnego.

Rekonstrukcja normy wynikającej z § 22 r.u.s.p. ma kluczowe znaczenie dla analizowanego problemu. Hipoteza tej normy obejmuje sytuację, w której za utworzeniem wspólnej jednostki obsługi przemawiają względy celowości, w szczególności postulat oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Dyspozycja normy polega na dopuszczeniu tworzenia jednostek organizacyjnych lub samodzielnych stanowisk pracy obsługujących więcej niż jeden sąd. Norma ta ma zatem wymiar kompetencyjny i fakultatywny. Nie wskazuje ona *expressis verbis* podmiotu właściwego do podjęcia decyzji organizacyjnej, co wymaga interpretacji systemowej z uwzględnieniem ogólnych zasad organizacji administracji sądowej oraz rozkładu kompetencji między prezesem sądu i dyrektorem sądu. Wykładnia językowa zwrotu „obsługujące dany sąd oraz inne sądy” jednoznacznie wskazuje na możliwość przełamania modelu ściśle rozproszonego, natomiast wykładnia funkcjonalna, przez odwołanie do kryterium celowości i oszczędności, potwierdza, że celem regulacji jest racjonalizacja organizacji administracji sądowej.

Przepis ten może tworzyć podstawę organizowania wspólnej obsługi administracyjnej kilku sądów, także w odniesieniu do tych czynności pomocniczych i techniczno-organizacyjnych, które mieszczą się w sferze działalności administracyjnej sądu i nie są ustawowo zastrzeżone dla określonych organów. Złożoność problematyki ujawnia jednak § 23 ust. 3 r.u.s.p., który reguluje podporządkowanie oddziału kadr. Zgodnie z tym przepisem oddział kadr podlega prezesowi sądu w zakresie zwierzchnictwa służbowego nad sędziami, asesorami sądowymi, referendarzami sądowymi, asystentami sędziów, kierownikiem opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów i jego zastępcą oraz kuratorami sądowymi, natomiast w pozostałym zakresie podlega dyrektorowi sądu.

Przepis ten wprowadza dualistyczny model podporządkowania komórki kadrowej. W zakresie, w jakim oddział kadr obsługuje osoby pozostające w sferze zwierzchnictwa służbowego

prezesa sądu, podlega on prezesowi. W odniesieniu do pozostałych pracowników pozostaje natomiast w sferze kompetencji dyrektora sądu. Konstrukcja ta, choć uzasadniona z perspektywy ustrojowej i organizacyjnej, wyraża istotne wyzwanie dla projektów centralizacji obsługi kadrowej. Każdy model wspólnej obsługi musi bowiem uwzględniać ten dualizm kompetencyjny i zapewniać zachowanie uprawnień prezesa sądu w zakresie zwierzchnictwa nad osobami związanymi z działalnością orzeczniczą. Oznacza to, że wspólna obsługa może dotyczyć organizacji czynności kadrowych i nie może prowadzić do naruszenia ustawowego rozkładu kompetencji między prezesem sądu a dyrektorem sądu.

Analiza regulacji podstawowych prowadzi do wniosku, że model organizacji obsługi kadrowo-płacowej w sądach powszechnych ma rodzaj zasadniczo zdecentralizowany, ale regulacja podstawowa pozostawia normatywną przestrzeń dla rozwiązań organizacyjnych polegających na koncentracji określonych funkcji administracyjnych. O ile § 19–21 r.u.s.p. odzwierciedlają podstawowy model organizacyjny oparty na własnym zapleczu administracyjnym każdego sądu, o tyle § 22 r.u.s.p. dopuszcza tworzenie jednostek organizacyjnych obsługujących więcej niż jeden sąd. W tym sensie regulamin urzędowania sądów powszechnych oznacza istotną podstawę normatywną dla rozwiązań organizacyjnych polegających na koncentracji określonych funkcji administracyjnych, pod warunkiem poszanowania ustawowych kompetencji organów sądu oraz dualistycznego podporządkowania komórek kadrowych przewidzianego w § 23 ust. 3 r.u.s.p.

5. Standardy europejskie – Zalecenie CM/Rec(2010)12 Rady Europy

Analiza dogmatyczno-prawna dopuszczalności centralizacji obsługi kadrowo-płacowej w sądownictwie nie może ograniczać się wyłącznie do prawa krajowego. Konieczne jest również uwzględnienie standardów międzynarodowych dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, w szczególności Zalecenia CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sędziów i ich niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności, przyjętego 17 listopada 2010 r. Dokument ten, mimo że ma charakter *soft law*, pełni funkcję ważnego europejskiego standardu interpretacyjnego przy ocenie relacji między organizacją administracji sądowej, sprawnością funkcjonowania sądów oraz ochroną niezawisłości sędziowskiej.

W Zaleceniu przyjęto założenie, że niezawisłość sędziów jest gwarancją prawa do rzetelnego procesu i musi być chroniona zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. W szczególności podkreślono, że sędziowie powinni być w stanie podejmować decyzje bez jakiegokolwiek niewłaściwego wpływu, nacisku, groźby lub ingerencji, bezpośredniej lub

pośredniej, także ze strony władz wewnętrznych w strukturze sądownictwa. Hierarchiczna organizacja sądownictwa nie może podważać indywidualnej niezawisłości sędziego.

Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie dla oceny projektów reform administracji sądowej, w tym centralizacji obsługi kadrowo-płacowej. Reformy organizacyjne nie mogą prowadzić do powstania mechanizmów, które umożliwiałyby wywieranie nacisku na sędziów za pośrednictwem instrumentów administracyjnych, finansowych lub kadrowych. Dotyczy to zarówno rozwiązań powiązanych z władzą wykonawczą, jak i mechanizmów wewnątrz-sądowych. W każdym z tych wariantów granicą dopuszczalności pozostaje ochrona procesu orzeczniczego przed wpływem zewnętrznym i wewnętrznym.

Jednocześnie Zalecenie silnie akcentuje znaczenie efektywności funkcjonowania sądownictwa. W pkt 30–32 wskazuje się, że efektywność systemu sądowego jest warunkiem ochrony praw jednostki, realizacji wymogów art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁶ oraz zaufania do państwa prawnego, a organy odpowiedzialne za organizację i funkcjonowanie sądownictwa powinny zapewnić sędziom warunki umożliwiające wykonywanie ich misji przy jednoczesnym poszanowaniu ich niezależności i bezstronności.

W tym kontekście szczególne znaczenie mają pkt 35 i 36 Zalecenia. Zgodnie z nimi do sądów powinna być przydzielana wystarczająca liczba sędziów oraz odpowiednio wykwalifikowanego personelu pomocniczego, a w celu zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów zadania niejudykacyjne powinny być powierzane innym właściwie przygotowanym osobom, z poszanowaniem niezawisłości sędziowskiej. Z punktu widzenia organizacji administracji sądowej standard ten można odczytać jako uzasadnienie dla profesjonalizacji i specjalizacji zaplecza administracyjnego sądów, w tym dla takich rozwiązań, które służą odciążeniu sędziów od czynności niepozostających w bezpośrednim związku z orzekaniem.

W świetle tych standardów centralizacja obsługi kadrowo-płacowej może być uznana za rozwiązanie możliwe zgodne z europejskimi zasadami organizacji wymiaru sprawiedliwości, o ile służy poprawie efektywności funkcjonowania sądów oraz organizacyjnemu odciążeniu sędziów od zadań o charakterze niejudykacyjnym. Warunkiem jej dopuszczalności pozostaje jednak zapewnienie takich mechanizmów organizacyjnych, które wykluczą możliwość wykorzystania instrumentów administracyjnych jako środka wpływu na działalność orzeczniczą. Reformy w tym zakresie muszą wobec tego zachować równowagę pomiędzy efektywnością funkcjonowania sądów a ochroną niezawisłości sędziowskiej.

Z perspektywy centralizacji obsługi płacowej szczególnie istotne są także postanowienia Zalecenia dotyczące warunków służby sędziów. Zgodnie z pkt 53 podstawowe reguły systemu wynagradzania zawodowych sędziów powinny być określone w ustawie. Zgodnie z pkt 54 wynagrodzenie sędziów powinno być współmierne do ich funkcji i odpowiedzialności

¹⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.).

oraz wystarczające, aby chronić ich przed bodźcami ukierunkowanymi na wpływanie na ich decyzje. Z kolei pkt 55 wskazuje, że należy unikać systemów, które uzależniają podstawowe wynagrodzenie sędziego od wyników pracy, ponieważ mogłoby to powodować trudności z punktu widzenia niezawisłości.

W kontekście organizacji obsługi płacowej oznacza to, że wszelkie rozwiązania administracyjne dotyczące wypłaty wynagrodzeń sędziowskich powinny gwarantować stabilność, przewidywalność oraz neutralność wobec procesu orzeczniczego. Centralizacja obsługi płacowej może być tym samym oceniana jako dopuszczalna tylko wtedy, gdy zapewnia terminowe i prawidłowe wykonywanie obowiązków wynikających z ustawowego statusu sędziego i nie tworzy mechanizmów mogących pośrednio oddziaływać na jego niezawisłość.

Istotne znaczenie ma również pkt 37 Zalecenia, zgodnie z którym należy promować korzystanie z elektronicznych systemów zarządzania sprawami oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych. W świetle reform administracji sądowej oznacza to, że rozwiązania organizacyjne ukierunkowane na poprawę sprawności funkcjonowania sądów powinny być wspierane odpowiednimi narzędziami technicznymi, o ile pozostają zgodne z podstawowymi gwarancjami ustrojowymi.

Wreszcie, w Zaleceniu wskazano, że rady sądownictwa, o ile funkcjonują w danym systemie, mają służyć ochronie niezależności sądownictwa i poszczególnych sędziów, a przez to wspierać również sprawne funkcjonowanie systemu sądowego. Z punktu widzenia projektów reform organizacyjnych oznacza to, że rozwiązania dotyczące administracji sądowej powinny pozostawać poddane ocenie także z perspektywy instytucjonalnych gwarancji niezależności sądownictwa.

Podsumowując, Zalecenie CM/Rec(2010)12 nie wyklucza zmian organizacyjnych w administracji sądowej, w tym centralizacji wybranych funkcji administracyjnych. Wyznacza jednak wyraźne granice ich dopuszczalności. Standard europejski opiera się tu na współistnieniu dwóch komplementarnych wartości, tj. efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony niezawisłości sędziowskiej. Centralizacja obsługi kadrowo-płacowej może pozostawać zgodna z tym standardem tylko wtedy, gdy służy sprawności organizacyjnej sądów, a równocześnie nie prowadzi do powstania mechanizmów umożliwiających wywieranie nacisku na sędziów lub ingerencję w proces orzekania.

6. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych

Obok Regulaminu urzędowania sądów powszechnych istotnym aktem regulującym wewnętrzną organizację pracy w sądach jest zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca

2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej¹⁷. Akt ten określa szczegółowe zasady funkcjonowania sekretariatów wydziałów oraz innych komórek administracyjnych sądów, a przez to składa się na istotny element normatywnego tła organizacji administracji sądowej. Zarządzenie pełni funkcję aktu organizacyjnego o charakterze wewnętrznym, którego celem jest uszczegółowienie organizacji pracy sekretariatów i innych komórek administracyjnych sądów oraz ujednoczenie praktyki wykonywania czynności kancelaryjnych i administracyjnych.

Zarządzenie szczegółowo reguluje organizację pracy sekretariatów sądowych oraz zasady prowadzenia biurowości w sprawach sądowych, w szczególności prowadzenie akt spraw, obieg dokumentów, sporządzanie protokołów, udostępnianie akt oraz wykonywanie zarządzeń organów sądu. Regulacja ta odnosi się przede wszystkim do organizacji obsługi kancelaryjnej postępowań sądowych. Jej znaczenie dla problematyki centralizacji ma jednak wymiar pośredni, ponieważ pozwala uchwycić sposób organizacji i standaryzacji czynności administracyjnych wykonywanych w strukturze konkretnego sądu.

Przyjęty w zarządzeniu model organizacyjny odpowiada zdecentralizowanemu modelowi administracji sądowej wynikającemu z ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz z Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Zarządzenie cechuje się wysokim stopniem szczegółowości regulacji i określa nie tylko zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, ale także sposób ich realizacji, wzory dokumentów, terminy wykonywania określonych czynności oraz procedury administracyjne stosowane w sekretariatach i innych działach administracji sądowej. W tym sensie uszczegóławia ono praktyczny i proceduralny sposób funkcjonowania aparatu administracyjnego sądów w obecnym modelu organizacyjnym.

Taka szczegółowość regulacji ma istotne znaczenie dla analizowanego projektu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej. Z jednej strony, może ona stanowić barierę organizacyjną, ponieważ zakłada funkcjonowanie poszczególnych komórek administracyjnych w strukturze konkretnych sądów oraz opiera się na obecnym rozkładzie kompetencji pomiędzy organami sądu i działami administracji sądowej. Wprowadzenie modelu scentralizowanej obsługi wymagałoby zatem odpowiedniego dostosowania przepisów zarządzenia poprzez ich nowelizację, tak aby były one zgodne z ewentualnie zmienionym modelem organizacyjnym.

Z drugiej strony, szczegółowość tej regulacji ma również istotny potencjał standaryzacyjny. Zarządzenie zawiera bowiem usystematyzowany opis czynności kancelaryjnych i organizacyjnych wykonywanych w sądach powszechnych, a przez to może wyrażać punkt wyjścia do opracowania jednolitych procedur organizacyjnych w przypadku ewentualnych reform

¹⁷ Dz.Urz. MS z 2019 r. poz. 138 ze zm.

administracji sądowej. Z perspektywy systemu źródeł prawa zarządzenie Ministra Sprawiedliwości ma specyfikę aktu wewnętrznego, wiążącego jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Sprawiedliwości. W rezultacie jego zmiana nie wymaga przeprowadzenia procesu legislacyjnego właściwego dla ustaw lub rozporządzeń. Może zostać dokonana w trybie właściwym dla tego rodzaju aktu. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności regulacyjnej, gdyż treść zarządzenia musi pozostawać zgodna z ustawą oraz z Regulaminem urzędowania sądów powszechnych.

Analiza zarządzenia ujawnia również, że mimo formalnej jednolitości regulacji praktyka funkcjonowania komórek administracyjnych w poszczególnych sądach może być zróżnicowana. Wynika to z odmiennych uwarunkowań organizacyjnych, wielkości sądów oraz lokalnych praktyk administracyjnych. Wprowadzenie modelu centralizacji może być rozpatrywane jako rozwiązanie potencjalnie sprzyjające dalszej standaryzacji procedur administracyjnych poprzez koncentrację wybranych funkcji obsługowych i stosowanie jednolitych rozwiązań organizacyjnych. Wniosek ten należy jednak odczytywać ostrożnie, gdyż zarządzenie samo w sobie nie tworzy podstawy dla centralizacji kadrowo-płacowej. Kształtuje on istotny punkt odniesienia dla oceny, jakie elementy organizacji administracyjnej wymagałyby dostosowania w razie przyjęcia takiego modelu.

Konkludując, zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej opiera się na założeniu zdecentralizowanego modelu organizacji administracji sądowej. Jednocześnie zawarte w nim rozwiązania organizacyjne oraz szczegółowy opis czynności kancelaryjnych i administracyjnych mogą tworzyć istotny punkt odniesienia przy projektowaniu ewentualnych zmian organizacyjnych, w tym także reform wpływających pośrednio na model obsługi administracyjnej sądów. Ewentualna reforma wymagałaby jednak odpowiedniego dostosowania przepisów zarządzenia w taki sposób, aby pozostawały one zgodne z ustawowym i regulaminowym rozkładem kompetencji między organami sądów a strukturą administracji sądowej.

7. Status prawny pracowników sądów

Analiza modelu ustrojowego sądownictwa wymaga uzupełnienia o perspektywę statusu prawnego pracowników sądów, gdyż to obsługa kadrowo-płacowa tej grupy zatrudnionych stanowi przedmiot rozważanej centralizacji.

Podstawowym aktem normatywnym w tym zakresie jest wspomniana już ustawa o pracownikach sądów i prokuratury, która określa status urzędników sądowych oraz innych pracowników sądów. Ustawa ta reguluje w szczególności zasady nawiązywania i rozwiązywa-

nia stosunku pracy, strukturę wynagrodzeń oraz podstawowe elementy pragmatyki służbowej tej grupy zawodowej, co ma bezpośrednie znaczenie dla oceny możliwości organizacyjnych i prawnych centralizacji obsługi kadrowo-płacowej.

Kluczowe znaczenie dla niniejszej analizy ma art. 5 pkt 1 u.p.s.p., zgodnie z którym czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników i innych pracowników sądów, z wyjątkiem przypadków zastrzeżonych w ustawie, wykonuje dyrektor sądu. Przepis ten ma wymiar normy kompetencyjnej i organizacyjnej, pozostającej w ścisłym związku z art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. W ujęciu normatywnym oznacza to, że dyrektor sądu wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w ramach ustawowego modelu obowiązującego wobec pracowników sądu.

Hipoteza tej normy obejmuje pracowników sądów w rozumieniu ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, a więc urzędników sądowych oraz innych pracowników zatrudnionych w sądach powszechnych. Dyspozycja przepisu przyznaje dyrektorowi sądu zasadniczą kompetencję do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, obejmujących typowe czynności z tej sfery, wykonywane w granicach określonych ustawą i przepisami wykonawczymi. Tym samym obowiązujący model organizacyjny opiera się na rozwiązaniu zdecentralizowanym, w którym czynności z zakresu prawa pracy wykonywane są na poziomie poszczególnych sądów. Taka konstrukcja ustrojowa ma istotne ograniczenie dla ewentualnej centralizacji kompetencyjnej w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w sądownictwie, przynajmniej bez uprzedniej zmiany obowiązujących przepisów ustawowych, w szczególności art. 5 u.p.s.p. i art. 31a p.u.s.p.

Jednakże, o ile model wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w sądach powszechnych ma postać zdecentralizowaną, o tyle system kształtowania wynagrodzeń pracowników sądów został w znacznym stopniu ujednoczony na poziomie regulacji ustawowych i wykonawczych. Na podstawie delegacji ustawowej Minister Sprawiedliwości określa w drodze rozporządzenia stanowiska urzędnicze i pomocnicze w sądach, wymagane kwalifikacje, a także zasady wynagradzania pracowników sądów, w tym tabele wynagrodzenia zasadniczego oraz warunki przyznawania dodatków. Oznacza to, że dyrektor sądu, wykonując czynności z zakresu prawa pracy, nie dysponuje pełną swobodą w kształtowaniu polityki płacowej jednostki. Jest związany jednolitymi regułami wynikającymi z przepisów powszechnie obowiązujących. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny możliwości wprowadzenia centralizacji obsługi kadrowo-płacowej w wymiarze sprawiedliwości. Skoro zasady naliczania wynagrodzeń są jednolite dla wszystkich sądów powszechnych w Polsce, to czynności związane z ich obliczaniem i wypłatą, takie jak sporządzanie list płac, naliczanie składek na ubezpieczenia społeczne, podatków oraz dodatków do wynagrodzenia, mają w znacznym stopniu rodzaj powtarzalny i ustandaryzowany. Wniosek ten wynika z ustawowego i wykonawczego ujednoczenia stanowisk, kwalifikacji oraz składników wynagrodzenia pracowników sądów. Z tego względu proces ten ma przede wszystkim

charakter techniczno-wykonawczy i w istotnej części nie wiąże się z podejmowaniem decyzji o właściwościach uznaniowych. Tym samym można przyjąć, że po stronie samej obsługi płacowej występują przesłanki sprzyjające organizacyjnej konsolidacji czynności technicznych, przy jednoczesnym zachowaniu zdecentralizowanego modelu decyzji pracodawczych.

Na uwagę zasługują również rozwiązania przewidziane w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury, które wprowadzają elementy zarządzania kadrami wykraczające poza poziom pojedynczego sądu. Zgodnie z art. 11a u.p.s.p. dyrektor sądu apelacyjnego może delegować urzędnika sądowego, za jego zgodą, a w określonych przypadkach również bez takiej zgody, do wykonywania pracy w innym sądzie na obszarze danej apelacji. Przepis ten ma charakter kompetencyjny i wprowadza mechanizm umożliwiający elastyczne zarządzanie zasobami kadrowymi w skali regionalnej, przełamując w pewnym zakresie barierę wynikającą z organizacyjnej odrębności poszczególnych sądów. Choć instytucja delegowania nie jest tożsama z pełną centralizacją obsługi kadrowej, jest ona wyraźnym przykładem dopuszczenia przez ustawodawcę rozwiązań umożliwiających koordynację zarządzania personelem na poziomie wykraczającym poza pojedynczą jednostkę organizacyjną sądu.

Jednocześnie ustawodawca wprowadził w tym zakresie określone ograniczenia. Zgodnie z art. 11a ust. 5 u.p.s.p. delegowaniu nie podlega główny księgowy sądu, co podkreśla osobiisty oraz związany z odpowiedzialnością finansową wymiar tej funkcji. Okoliczność ta ma znaczenie dla oceny granic dopuszczalnej centralizacji, ponieważ pokazuje, że nawet w obrębie ustawowo dopuszczonych mechanizmów koordynacji kadrowej ustawodawca wyłącza stanowiska, których profil pozostaje ściśle związany z odpowiedzialnością za gospodarkę finansową jednostki.

Konkludując, analiza przepisów ustawy o pracownikach sądów i prokuratury prowadzi do wniosku, że choć *de lege lata* czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądów są wykonywane na poziomie poszczególnych sądów, co ogranicza możliwość centralizacji kompetencji decyzyjnych bez zmiany ustawowej, to obowiązujący model zawiera jednocześnie rozwiązania sprzyjające centralizacji o charakterze techniczno-organizacyjnym. Jednolite zasady wynagradzania pracowników sądów powodują tym samym, że proces obsługi płacowej ma wysoki stopień standaryzacji i jest podatny na konsolidację. Ponadto funkcjonowanie mechanizmów delegowania pracowników w obrębie apelacji reprezentuje przykład regulacji umożliwiającej koordynację zarządzania zasobami kadrowymi w skali wykraczającej poza pojedynczy sąd. W następstwie tego projekt centralizacji obsługi kadrowo-płacowej nie musi oznaczać zmiany modelu wykonywania czynności pracodawczych w sądach powszechnych, gdyż może zostać ukształtowany jako centralizacja czynności techniczno-wykonawczych, przy zachowaniu ustawowo przypisanych kompetencji decyzyjnych dyrektorów sądów.

8. Rozproszenie regulacji płacowych jako argument za centralizacją

Regulacja wynagrodzeń pracowników sądów powszechnych nie została skoncentrowana w jednym akcie normatywnym, ponieważ jest rozproszona pomiędzy kilka źródeł prawa różnej rangi.

Obejmuje ona przede wszystkim przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o pracownikach sądów i prokuratury oraz akty wykonawcze wydane na podstawie delegacji ustawowej, w szczególności rozporządzenia określające stanowiska urzędnicze i pomocnicze, wymagane kwalifikacje oraz zasady wynagradzania pracowników sądów. W następstwie tego obowiązujący model regulacyjny cechuje się rozproszeniem normatywnym oraz wielopoziomą konstrukcją odesłań pomiędzy aktami prawnymi.

Stan ten ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia techniki prawodawczej, ale również z perspektywy organizacji administracji sądowej. Prawidłowe stosowanie przepisów dotyczących wynagrodzeń pracowników sądów wymaga bowiem jednoczesnego uwzględniania regulacji ustawowych i wykonawczych oraz ich wzajemnych powiązań. Oznacza to, że podmioty odpowiedzialne za obsługę płacową muszą dysponować stale aktualizowaną wiedzą o obowiązującym stanie prawnym oraz umiejętnością jednolitej interpretacji przepisów regulujących poszczególne elementy systemu wynagrodzeń.

Rozproszenie regulacji płacowych może zatem kształtować istotny argument pragmatyczny na rzecz koncentracji kompetencji eksperckich w zakresie obsługi kadrowo-płacowej w sądownictwie. Utrzymywanie w wielu sądach odrębnych komórek odpowiedzialnych za bieżące śledzenie zmian legislacyjnych oraz stosowanie wielopoziomowych regulacji płacowych sprzyja powielaniu tych samych kompetencji specjalistycznych i zwiększa ryzyko rozbieżności interpretacyjnych. Z tego punktu widzenia utworzenie wyspecjalizowanej jednostki obsługowej mogłoby być rozpatrywane jako instrument służący ujednoczeniu praktyki stosowania prawa płacowego oraz zwiększeniu spójności organizacyjnej administracji sądowej.

Wniosek ten nie oznacza jednak, że samo rozproszenie regulacji przesądza o konieczności centralizacji. Wynika z niego raczej, że obowiązujący model płacowy sprzyja rozwiązaniom opartym na specjalizacji, standaryzacji i koncentracji wiedzy eksperckiej, zwłaszcza w tej części obsługi płacowej, która ma postać powtarzalną i techniczno-wykonawczą. W tym sensie rozproszenie regulacji płacowych wzmacnia argumentację na rzecz takich rozwiązań organizacyjnych, które prowadzą do bardziej jednolitego stosowania prawa, przy jednoczesnym zachowaniu ustawowo przypisanych kompetencji decyzyjnych dyrektorów sądów.

9. Wynagrodzenie sędziów jako sformalizowana czynność materialno-techniczna

Analiza ram prawnych obsługi kadrowo-płacowej byłaby niepełna bez odniesienia się do specyfiki wynagrodzeń sędziowskich. Choć obsługa ta wchodzi w zakres działalności administracyjnej sądów, jej przedmiot, w szczególności ustalanie i wypłata wynagrodzenia zasadniczego sędziego, ma istotne znaczenie ustrojowe, ponieważ pozostaje funkcjonalnie związany z gwarancjami niezawisłości sędziowskiej. Kluczowe znaczenie mają w tym zakresie przepisy art. 91 p.u.s.p. W szczególności art. 91 § 1c p.u.s.p., zgodnie z którym podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w „Monitorze Polskim” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, natomiast art. 91 § 1d p.u.s.p. wprowadza mechanizm zabezpieczający na wypadek spadku tego wskaźnika. Z kolei art. 91 § 2 p.u.s.p. przewiduje, że wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach ustalanych przy zastosowaniu mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, a stawki i mnożniki określa załącznik do ustawy.

Z tych przepisów rekonstruuje się normę prawną wyznaczającą sposób ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w oparciu o parametry o właściwościach obiektywnych i ustawowo zdeterminowanych. Norma ta wiąże podmioty realizujące obsługę płacową obowiązkiem obliczenia i wypłaty wynagrodzenia zasadniczego według schematu wynikającego z ustawy, tj. przez zastosowanie właściwego mnożnika do podstawy ustalonej na dany rok. Hipoteza normy odnosi się do sytuacji ustalania i realizacji świadczenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w ramach stosunku służbowego, natomiast dyspozycja nakazuje dokonać ustalenia wysokości świadczenia według ustawowych parametrów, czyli podstawy ogłaszanej przez Prezesa GUS oraz mnożników i stawek wynikających z ustawy i załącznika.

Proces ustalania wynagrodzenia zasadniczego ma więc w dominującym zakresie charakter sformalizowany i niewymagający uznania po stronie administracji sądowej, ponieważ ustawodawca przesądza zarówno o podstawie, jak i o mechanizmie mnożnikowym. Jednocześnie należy podkreślić, że art. 91 p.u.s.p. sam w sobie nie formułuje sankcji wprost. Konsekwencje nieprawidłowej realizacji świadczenia ujawniają się na płaszczyźnie ochrony roszczeń ze stosunku służbowego, w szczególności przez możliwość dochodzenia roszczeń na drodze sądowej w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego sędziego, co wynika z art. 89 § 2 p.u.s.p.

Regulacja dotycząca ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego ma wymiar ustrojowo-gwarancyjny, gdyż jej konstrukcja ogranicza możliwość oddziaływania na sytuację materialną sędziego przez instrumenty administracyjne, co pozostaje funkcjonalnie związane z gwarancjami niezawisłości. Jednocześnie, z perspektywy administracji sądowej, technicz-

ne wykonanie mechanizmu ustalenia i wypłaty wynagrodzenia zasadniczego ma w przeważającym zakresie postać sformalizowaną, powtarzalną i opartą na ustawowo określonych parametrach. Wykładnia językowa art. 91 p.u.s.p. wskazuje na kategoryczność mechanizmu ustalania świadczenia, co wynika z użycia zwrotów „określa się”, „ustala się” oraz „stanowi”. Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że regulacja art. 91 p.u.s.p. tworzy autonomiczny reżim ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego, odmienny od typowych mechanizmów prawa pracy odnoszących się do pracowników sądów. Systemowo pozostaje ona powiązana z art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, który gwarantuje sędziom warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków. Wykładnia funkcjonalna pozwala przyjąć, że *ratio legis* tej regulacji polega na zapewnieniu stabilności i przewidywalności sytuacji finansowej sędziego oraz na ograniczeniu ryzyka oddziaływania na niezawisłość przez instrumenty związane z wynagrodzeniem.

Podsumowując, skoro ustawowy mechanizm ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziego ma w znacznym stopniu typ sformalizowany i nie opiera się na uznaniu administracyjnym, jego techniczne wykonanie przez wyspecjalizowane struktury obsługi kadrowo-płacowej co do zasady nie musi ingerować w gwarancje niezawisłości, o ile zachowany zostaje ustawowy sposób ustalenia świadczenia i nie powstają organizacyjne mechanizmy mogące pośrednio służyć wywieraniu nacisku. Okoliczność ta wzmacnia argument na rzecz dopuszczalności centralizacji czynności o charakterze materialno-technicznym w obszarze obsługi płacowej, także w odniesieniu do materii ustrojowo doniosłej, jaką jest wynagrodzenie zasadnicze sędziego. Warunkiem jest jednak to, aby realizacja tego świadczenia przybierała postać operacji wykonawczych, pozostających wtórnymi wobec treści normy ustawowej.

10. Ramy finansowo-budżetowe

Ostateczne ramy dla oceny dopuszczalności centralizacji obsługi kadrowo-płacowej w sądownictwie powszechnym wyznacza ustawa o finansach publicznych. Jako akt systemowy regulujący zasady funkcjonowania sektora finansów publicznych, do którego należą również sądy, narzuca ona rygorystyczne wymogi dotyczące odpowiedzialności za gospodarkę finansową jednostki. Kluczowe znaczenie mają w tym kontekście przepisy określające status i odpowiedzialność kierownika jednostki oraz głównego księgowego.

Artykuł 53 ust. 1 u.f.p. statuuje zasadę, zgodnie z którą kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. Norma wynikająca z tego przepisu ma specyfikę ustrojowo-finansową i odpowiedzialnościową. Jej hipoteza obejmuje osobę pełniącą funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicz-

nych, a w realiach sądów powszechnych pozostaje ona systemowo powiązana z art. 31a § 1 pkt 2 p.u.s.p., zgodnie z którym dyrektor sądu wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach. Dyspozycja normy z art. 53 ust. 1 u.f.p. nakłada tym samym pełną odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki na podmiot wykonujący funkcje kierownika jednostki w sferze finansowej. Żaden model centralizacji *de lege lata* nie może prowadzić do zdjęcia tej odpowiedzialności z dyrektora sądu bez wyraźnej podstawy ustawowej.

Zasada ta rzutuje na ocenę obu rozważanych wariantów centralizacji. W wariacie opartym na jednostce obsługującej tworzonej przy Ministrze Sprawiedliwości powstaje znaczny dystans ustrojowy i funkcjonalny pomiędzy dyrektorem sądu jako podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę finansową jednostki a podmiotem wykonującym faktyczne operacje finansowo-księgowo. W wariacie apelacyjnym dystans ten byłby mniejszy, ale również tutaj sama koncentracja czynności technicznych nie znosiłaby odpowiedzialności dyrektora sądu wynikającej z obowiązującego modelu ustawowego. W obu przypadkach problem dotyczy więc nie tylko sprawności obsługi, ale przede wszystkim zgodności z ustawowym rozkładem odpowiedzialności finansowej.

Uzupełnieniem tej zasady jest art. 54 u.f.p., regulujący status głównego księgowego. Zgodnie z tym przepisem główny księgowy jest pracownikiem, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a także kompletności i rzetelności dokumentów. Norma ta kreuje model ścisłej współpracy i podziału zadań w ramach jednej jednostki organizacyjnej. Główny księgowy pełni funkcję gwarancyjną, stanowiąc mechanizm kontroli wewnętrznej działań kierownika jednostki. Taka konstrukcja ustrojowa stanowi istotną barierę normatywną dla modelu centralizacji, w którym scentralizowana księgowość obsługuje wielu kierowników jednostek pozostających poza strukturą jednostki obsługującej.

Należy jednak odnotować, że sama ustawa o finansach publicznych przewidziała mechanizm pozwalający na przełamanie tego jednostkowego modelu na potrzeby tworzenia centrów usług wspólnych (dalej jako: CUW) w samorządzie terytorialnym. Hipoteza normy z art. 53 ust. 5 u.f.p. odnosi się do sytuacji, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmie uchwałę o utworzeniu jednostki obsługującej i powierzeniu jej obsługi określonych jednostek. Dyspozycja tej normy przenosi odpowiedzialność za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość w zakresie powierzonym uchwałą na kierownika jednostki obsługującej. W ślad za tym art. 54 ust. 2a u.f.p. przewiduje, że w takiej sytuacji w jednostce obsługiwanej nie zatrudnia się głównego księgowego. Rozwiązania

te tworzą spójny model ustawowego przeniesienia odpowiedzialności i funkcji księgowej w obrębie samorządowego CUW.

Jednocześnie, z uwagi na ograniczenie hipotezy tych norm do jednostek samorządu terytorialnego i jednostek przez nie obsługiwanych, ich zastosowanie do sądów powszechnych *de lege lata* jest wykluczone. Nie mogą być one podstawą bezpośredniego stosowania *per analogiam* do sądownictwa. Mogą jednak odgrywać rolę istotnego wzorca legislacyjnego *de lege ferenda*, pokazując, że polski ustawodawca zna konstrukcję ustawowego przeniesienia odpowiedzialności finansowej i funkcji głównego księgowego w ramach modelu wspólnej obsługi, ale czyni to wyłącznie wtedy, gdy wyraźnie przewidzi to w ustawie.

Podsumowując, analiza dogmatyczna przepisów ustawy o finansach publicznych prowadzi do wniosku, że w obecnym stanie prawnym zasada jednostkowej i osobistej odpowiedzialności dyrektora sądu za gospodarkę finansową oraz model współdziałania z głównym księgowym tworzą fundamentalną barierę normatywną dla centralizacji kompetencyjnej w obszarze obsługi kadrowo-płacowej. Jednocześnie ustawa o finansach publicznych dostarcza w przepisach dotyczących samorządowych centrów usług wspólnych wzorca legislacyjnego, który pokazuje, w jaki sposób taka bariera mogłaby zostać przełamana w sposób systemowo spójny, gdyby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie analogicznej konstrukcji dla sądownictwa.

11. Kierownik jednostki i główny księgowy w świetle ustawy o finansach publicznych

Kluczowe dla zrozumienia barier finansowo-budżetowych dla centralizacji są przepisy ustawy o finansach publicznych określające status i odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych oraz głównego księgowego. Przepisy te tworzą *de lege lata* węzeł odpowiedzialności za gospodarkę finansową jednostki, którego nie można „ominąć” wyłącznie rozwiązaniami organizacyjnymi.

Zgodnie z treścią art. 53 ust. 1 u.f.p. kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. Z przepisu tego rekonstruuje się normę odpowiedzialnościową generalną, w której dyspozycja przypisuje kierownikowi jednostki odpowiedzialność za „całość” gospodarki finansowej, co w wykładni językowej obejmuje pełne spektrum działań finansowych jednostki, od planowania i realizacji po sprawozdawczość. Hipoteza tej normy odnosi się do podmiotu pełniącego funkcję kierownika jednostki w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. W realiach sądów powszechnych istotne znaczenie ma art. 31a § 1 pkt 2 p.u.s.p., zgodnie z którym dyrektor sądu wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w sferze

finansowej, gospodarczej i pokrewnych obszarach. Oznacza to ściśle sprzężenie kompetencyjno-odpowiedzialnościowe pomiędzy reżimem ustawy o finansach publicznych a ustrojową pozycją dyrektora sądu w zakresie finansów jednostki. Sformułowanie „jest odpowiedzialny za całość” ma wyraz kategoriyczny i nie dopuszcza wyjątków poza tymi, które ustawa wskazuje wprost. Wykładnia funkcjonalna uzasadnia tę konstrukcję potrzebą przejrzystości i egzekwowalności odpowiedzialności za środki publiczne, gdzie w każdej jednostce powinien istnieć jeden jasno identyfikowalny podmiot ponoszący odpowiedzialność za gospodarkę finansową. Ewentualne konsekwencje naruszenia tej normy określają przepisy odrębne.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.f.p. głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących tych operacji. Przepis ten wprowadza w jednostce mechanizm kontroli *ex ante*, którego istotą jest wstępna kontrola zgodności operacji z planem finansowym oraz rzetelności i kompletności dokumentów. Hipoteza normy znajduje zastosowanie w jednostce sektora finansów publicznych, w której kierownik jednostki powierza określonemu pracownikowi obowiązki i odpowiedzialność głównego księgowego. Dyspozycja normy nakłada na głównego księgowego obowiązek realizowania powierzonych zadań kontrolnych i rachunkowych jako elementu wewnętrznego systemu zabezpieczenia prawidłowości operacji finansowych. Podobnie jak w przypadku kierownika jednostki, konsekwencje nieprawidłowego wykonywania tych obowiązków określają przepisy odrębne.

12. Analiza dogmatyczno-prawna rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego¹⁸ stanowi kluczowy akt wykonawczy do ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. Zostało ono wydane na podstawie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 14 ust. 1 tej ustawy, która obejmuje stanowiska, kwalifikacje, szczegółowe

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2016 ze zm.

zasady wynagradzania, tabele wynagrodzenia zasadniczego, wysokość dodatków oraz sposób i tryb odbywania stażu urzędniczego. Regulacja ta ma zasadnicze znaczenie dla rekonstrukcji *de lege lata* kompetencji w zakresie obsługi kadrowo-płacowej, ponieważ z jednej strony standaryzuje parametry zatrudnienia i wynagradzania, a z drugiej pozostawia określone decyzje w rękach dyrektora sądu albo właściwego prokuratora. Rozporządzenie nie tworzy jednak samodzielnie statusu pracodawczego ani podstawowych kompetencji z zakresu prawa pracy, ale operacjonalizuje model wynikający z ustawy.

Zakres przedmiotowy rozporządzenia został określony w § 1. Obejmuje on stanowiska i kwalifikacje w sądach i prokuraturze, szczegółowe zasady wynagradzania, tabelę wynagrodzenia zasadniczego, wysokość dodatku przysługującego z tytułu zajmowanego stanowiska oraz pełnionej funkcji, a także sposób i tryb odbywania stażu urzędniczego oraz przeprowadzania egzaminu. Stanowiska urzędnicze i wymagane kwalifikacje zostały określone w załączniku nr 1, stanowiska pracowników niebędących urzędnikami i wymagane kwalifikacje w załączniku nr 2, tabela wynagrodzenia zasadniczego w załączniku nr 3, a wysokość dodatków stanowiskowych i funkcyjnych w załączniku nr 4. Taki sposób ukształtowania regulacji potwierdza wysoki stopień standaryzacji materialnych elementów zatrudnienia w sądach i prokuraturze, co ma istotne znaczenie dla oceny podatności części obsługi kadrowo-płacowej na standaryzację organizacyjną.

Szczególnie istotne z perspektywy rozkładu kompetencji decyzyjnych są przepisy dotyczące tych składników wynagrodzenia i funkcji, które zależą od rozstrzygnięcia podejmowanego na poziomie jednostki. Zgodnie z § 4 ust. 3 dyrektor sądu albo właściwy prokurator powierzają pełnienie funkcji albo odwołują z niej urzędników lub innych pracowników sądów i prokuratury, o których mowa w załączniku nr 4 do rozporządzenia. Z kolei na podstawie § 5 ust. 1 urzędnikom i innym pracownikom sądów i prokuratury dyrektor sądu albo właściwy prokurator mogą przyznać dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Przepis § 6 ust. 1 przewiduje możliwość przyznawania nagród z funduszu nagród, natomiast § 6 ust. 2 stanowi, że fundusz nagród pozostaje w dyspozycji dyrektora sądu albo właściwego prokuratora. Podobnie § 7 ust. 2 przewiduje, że dyrektor sądu albo właściwy prokurator tworzą fundusz premiowy i określają regulamin premiowania.

Przepisy te potwierdzają, że mimo wysokiego poziomu standaryzacji zasad wynagradzania, rozporządzenie pozostawia na poziomie poszczególnych jednostek określony zakres decyzji dotyczących funkcji, dodatku specjalnego, nagród i premii. W tym zakresie dyrektor sądu albo właściwy prokurator wykonują kompetencje o charakterze indywidualno-konkretnym, związane z oceną przesłanek określonych w przepisach rozporządzenia oraz z organizacją pracy w danej jednostce. Oznacza to, że rozporządzenie wzmacnia barierę dla centralizacji kompetencyjnej w tej części stosunków pracowniczych, w której nie chodzi wyłącznie o me-

chaniczne zastosowanie tabel i stawek, ale o decyzje podejmowane w konkretnych stanach faktycznych.

Jednocześnie ta sama regulacja tworzy silną podstawę dla standaryzacji czynności techniczno-wykonawczych. Skoro stanowiska, kwalifikacje, tabele wynagrodzenia zasadniczego i wysokość dodatków stanowiskowych i funkcyjnych zostały określone jednolicie w akcie wykonawczym, to znacząca część obsługi płacowej opiera się na parametrach ogólnych i powtarzalnych. Właśnie w tej części rozporządzenie wzmacnia argument, że organizacyjna konsolidacja czynności technicznych jest do przyjęcia bez konieczności naruszania indywidualnych kompetencji dyrektora sądu w sprawach, w których rozporządzenie pozostawia mu rozstrzygnięcie.

Konkludując, rozporządzenie z dnia 3 marca 2017 r. pełni podwójną funkcję. Z jednej strony, standaryzuje podstawowe elementy statusu pracowniczego i wynagradzania urzędników oraz innych pracowników sądów i prokuratury, co wzmacnia argument na rzecz organizacyjnej konsolidacji czynności techniczno-wykonawczych. Z drugiej strony, pozostawia w rękach dyrektora sądu albo właściwego prokuratora określone decyzje indywidualne dotyczące funkcji, dodatków, nagród, premii i organizacji stażu, co jest barierą dla centralizacji kompetencyjnej bez wyraźnej zmiany modelu ustawowego. W tym znaczeniu rozporządzenie nie jest samodzielną podstawą dla centralizacji kadrowo-płacowej, ale ważnym aktem wykonawczym, który jednocześnie ujawnia zarówno granice, jak i organizacyjne przesłanki potencjalnej reformy.

13. Analiza dogmatyczno-prawna rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych¹⁹ ma istotne znaczenie dla oceny dopuszczalności i granic centralizacji obsługi kadrowo-płacowej w sądownictwie powszechnym. Zostało ono wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 179 § 5 p.u.s.p. i określa m.in. zasady dysponowania środkami budżetu sądownictwa, strukturę dysponentów oraz zakres ich zadań i kompetencji.

Punktem wyjścia dla analizy musi być jednak nie tylko § 3 rozporządzenia, ale również jego § 4, zgodnie z którym gospodarkę finansową sądów apelacyjnych, okręgowych i rejo-

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1575.

nowych prowadzą oraz ponoszą za nią odpowiedzialność dyrektorzy tych sądów. Przepis ten ma znaczenie zasadnicze, ponieważ wyraźnie potwierdza jednostkowy i osobisty model odpowiedzialności za gospodarkę finansową sądu. Wykładnia językowa zwrotu „prowadzą oraz ponoszą za nią odpowiedzialność” wskazuje, że rozporządzenie sprzęga ze sobą dwa elementy, tj. wykonywanie zadań finansowych oraz odpowiedzialność za ich realizację. W efekcie żadna interpretacja przepisów o optymalizacji organizacyjnej nie może abstrahować od tego, że w obowiązującym modelu to dyrektor konkretnego sądu pozostaje podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę finansową tej jednostki.

Na tym tle kluczowe z perspektywy rozważanej centralizacji jest brzmienie § 3 ust. 5 pkt 10 rozporządzenia. Przepis ten oznacza, że zadania i kompetencje dysponenta części budżetowej obejmują „inicjowanie i wprowadzanie działań organizacyjnych na rzecz optymalizacji wydatków związanych z funkcjonowaniem sądów, w tym w zakresie efektywnych form zarządzania finansami, kadrami i majątkiem sądów oraz koordynowanie i nadzorowanie tych procesów”. Z przepisu tego rekonstruuje się normę kompetencyjno-zadaniową, której adresatem jest dysponent części budżetowej, a dyspozycja przyznaje mu kompetencję do inicjowania i wdrażania działań organizacyjnych ukierunkowanych na optymalizację wydatków, w tym w obszarze zarządzania kadrami. Wykładnia językowa zwrotów „inicjowanie i wprowadzanie działań organizacyjnych” oraz „optymalizacja wydatków (...) w tym (...) zarządzania (...) kadrami” wskazuje, że rozporządzenie przewiduje możliwość podejmowania działań organizacyjnych służących zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych. Wykładnia systemowa potwierdza, że norma ta funkcjonuje w ramach szerszego katalogu kompetencji dysponenta części budżetowej, obejmującego również nadzór i kontrolę całości gospodarki finansowej sądów oraz zapewnienie funkcjonowania adekwatnej kontroli zarządczej.

Jednocześnie § 3 ust. 5 pkt 10 nie należy odczytywać w oderwaniu od § 4 rozporządzenia ani od ustawowego modelu kompetencyjnego. Jako przepis aktu wykonawczego wyraża on podstawę do działań organizacyjnych i optymalizacyjnych w sferze gospodarki finansowej, ale nie może samodzielnie modyfikować ustawowego rozkładu kompetencji pracodawczych i finansowych w sądach ani przenosić odpowiedzialności dyrektora sądu za gospodarkę finansową jego jednostki. W rezultacie § 3 ust. 5 pkt 10 może wspierać działania organizacyjne obejmujące centralizację techniczno-wykonawczą procesów kadrowo-płacowych jako instrument optymalizacji wydatków, natomiast nie przesądza o dopuszczalności centralizacji kompetencyjnej polegającej na przeniesieniu decyzji pracodawczych lub odpowiedzialności finansowej na odrębny podmiot.

Rozporządzenie w § 3 ust. 1-4 ustanawia strukturę dysponentów środków budżetowych, tj. dysponenta części budżetowej i dysponentów budżetu sądów na obszarze apelacji oraz dysponentów trzeciego stopnia, wraz z relacjami podległości. Konstrukcja ta tworzy formalne

kanały przepływu informacji i decyzji budżetowych, także w odniesieniu do wynagrodzeń. W szczególności § 6 ust. 5 przewiduje przekazywanie dysponentom apelacyjnym informacji o kwotach dochodów i wydatków, „w tym wynagrodzeń”, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, natomiast § 7 ust. 1 reguluje analogiczny przepływ informacji wynikających z ustawy budżetowej. Równocześnie § 10 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2–3 określają mechanizmy przeniesień wydatków, w tym przeniesień wydatków na wynagrodzenia, z zachowaniem limitów i klasyfikacji budżetowej. Przepisy te nie tworzą modelu wspólnej obsługi same przez się, ale pokazują, że w sferze budżetowej istnieje już zorganizowany, wieloszczeblowy system planowania, przekazywania danych i korygowania wydatków.

Istotne znaczenie mają również § 3 ust. 6 pkt 9 oraz § 3 ust. 7 pkt 9 rozporządzenia. Przepisy te przyznają odpowiednio dysponentowi budżetu sądów na obszarze apelacji oraz dysponentowi trzeciego stopnia kompetencje do podejmowania działań organizacyjnych zmierzających do optymalizacji wydatków w ramach gospodarki finansowej sądów. Kompetencja ta odnosi się jednak do sposobu gospodarowania środkami i organizacji procesu wydatkowania, a nie do normatywnego kształtowania poszczególnych świadczeń. Omawiana kompetencja uzasadnia działania zmierzające do racjonalizacji kosztów obsługi wynagrodzeń, nie stanowiąc przy tym podstawy do ingerencji w wysokość samych wynagrodzeń, która wynika z przepisów odrębnych. Jednocześnie organ wydający rozporządzenie enumeratywnie wyłączył z zakresu tych kompetencji określone grupy stanowisk, obejmujące sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, zawodowych kuratorów sądowych, asystentów sędziów, aplikantów aplikacji sędziowskiej oraz kierowników i specjalistów z Opiniodawczych Zespołów Sądowych. Oznacza to, że nawet na poziomie rozporządzenia zakres dopuszczalnej optymalizacji kadrowej został ograniczony w odniesieniu do kategorii stanowisk o szczególnym znaczeniu ustrojowym i organizacyjnym.

Analiza rozporządzenia prowadzi zatem do wniosku, że akt ten tworzy istotne ramy organizacyjno-budżetowe dla działań optymalizacyjnych w sądownictwie powszechnym, w tym także w obszarze zarządzania kadrami i wydatkami płacowymi. Nie można go jednak traktować jako samodzielnej podstawy do centralizacji kompetencyjnej ani jako regulacji znoszącej odpowiedzialność dyrektorów sądów za gospodarkę finansową ich jednostek. Przeciwnie, § 4 rozporządzenia wyraźnie tę odpowiedzialność potwierdza. W następstwie tego, rozporządzenie powinno być podstawą dla projektowania rozwiązań organizacyjnych zmierzających do centralizacji czynności techniczno-wykonawczych, oczywiście przy zachowaniu ustawowego modelu kompetencji i odpowiedzialności finansowej. Nie rozstrzyga ono samodzielnie wyboru między wariantem ministerialnym a apelacyjnym, ale wyraźnie pokazuje, że każdy model reformy musi być zgodny zarówno z istniejącą strukturą dysponentów, jak i z zasadą odpowiedzialności dyrektora sądu za gospodarkę finansową konkretnej jednostki.

14. Ramy informatyzacji – ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Centralizacja obsługi kadrowo-płacowej w sądownictwie powszechnym w praktyce wiąże się z potrzebą ujednoczenia rozwiązań teleinformatycznych służących przetwarzaniu danych kadrowych i płacowych oraz zapewnienia zgodności tych rozwiązań z wymaganiami prawa. Ramy prawne dla systemów teleinformatycznych używanych przez podmioty publiczne wyznacza ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁰. Analiza tej ustawy jest niezbędna, ponieważ jej przepisy determinują warunki projektowania oraz używania systemów teleinformatycznych przez sądy, niezależnie od tego, czy model organizacyjny pozostaje zdecentralizowany, czy jest oparty na scentralizowanej obsłudze.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy jej przepisy stosuje się do podmiotów realizujących zadania publiczne, w tym sądów. Oznacza to, że sądy powszechne są objęte zakresem ustawy, a zatem system teleinformatyczny wykorzystywany do obsługi kadrowo-płacowej powinien być projektowany i używany z uwzględnieniem standardów wynikających z tej regulacji oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Ustawa wprowadza jako kluczowe i definiuje pojęcie interoperacyjności. Jest ono rozumiane jako zdolność podmiotów do współdziałania przez wymianę danych za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 3 pkt 18). Krajowe Ramy Interoperacyjności jest to natomiast zestaw wymagań organizacyjnych, semantycznych oraz technicznych dotyczących interoperacyjności (art. 3 pkt 21).

Kluczowy jest art. 13 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności (dalej jako: KRI). Oznacza to, że rozwiązania teleinformatyczne służące obsłudze kadrowo-płacowej w sądach, niezależnie od przyjętego modelu organizacyjnego, powinny spełniać minimalne wymagania i zapewniać interoperacyjność zgodnie z KRI. Z perspektywy centralizacji istotne jest to, że ujednoczenie narzędzi i procedur może ułatwiać zachowanie spójności standardów organizacyjno-technicznych w całej strukturze organizacyjnej sądów. Nie zwalnia to jednak z obowiązku zapewnienia interoperacyjności w relacjach zewnętrznych, w sytuacjach, w których przetwarzane dane lub wymiana informacji wymagają współdziałania z innymi systemami teleinformatycznymi (art. 13 ust. 2).

Ustawa przewiduje mechanizm doprecyzowania standardów w aktach wykonawczych. Zgodnie z art. 18 ustawy Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia m.in. minimal-

²⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1703 ze zm.

ne wymagania dla systemów teleinformatycznych, minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej, a także Krajowe Ramy Interoperacyjności. Aktualnie funkcję tę pełni rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²¹. Rozporządzenie to wskazuje m.in. sposoby osiągnięcia interoperacyjności, obejmujące ujednoczenie, wymiennność lub zgodność rozwiązań teleinformatycznych (§ 4), określa minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, w tym wymagania dotyczące ich projektowania, eksploatacji oraz zarządzania usługami (§ 15), a także przewiduje wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, obejmującego m.in. analizę ryzyka oraz przeprowadzanie corocznego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji (§ 19 ust. 2 pkt 14). Istotne są również rozwiązania dotyczące rozliczalności i prowadzenia zapisów zdarzeń w systemach teleinformatycznych (§ 20).

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz rozporządzenie wydane na podstawie art. 18 tej ustawy tworzą wiążące ramy prawne dla projektowania i używania systemów teleinformatycznych służących obsłudze kadrowo-płacowej w sądownictwie, a centralizacja może być rozpatrywana jako rozwiązanie organizacyjne sprzyjające spójności standardów, o ile pozostaje podporządkowana wymaganiom interoperacyjności, minimalnym wymaganiom systemowym oraz obowiązkom w zakresie bezpieczeństwa i rozliczalności.

15. Kontekst empiryczny – wnioski z raportów Najwyższej Izby Kontroli i centrów usług wspólnych

Analiza dogmatyczno-prawna, oparta na wykładni obowiązujących przepisów, zyskuje dodatkowy wymiar, gdy zostanie skonfrontowana z danymi empirycznymi dotyczącymi faktycznego funkcjonowania administracji sądowej. W tym celu wykorzystano dwa źródła: informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pt. „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”, obejmującą okres 2013–2023, z pogłębionymi ustaleniami dla wybranych zagadnień w latach 2018–2023²² oraz raport P. Modrzyńskiego

²¹ Dz.U. poz.773 – dalej jako: rozporządzenie KRI.

²² Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, KPB.430.2.2024, Nr ewid. 89/2024/P/23/030/KPB; <https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/kontrola,24700.html> (dostęp: dnia 4 maja 2026 r.).

i R. Gawłowskiego „Powiatowe Centra Usług Wspólnych w Polsce”, prezentujący diagnozę praktyk wdrożeniowych CUW w sektorze samorządowym²³.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na istotny wzrost wydatków budżetu państwa na funkcjonowanie sądów powszechnych w analizowanym okresie, od 6,2 mld zł w 2013 r. do 12,4 mld zł w 2023 r., przy jednoczesnym utrzymywaniu się problemów wpływających na sprawność działania wymiaru sprawiedliwości. Wśród zidentyfikowanych trudności wymieniono m.in. niedobory kadrowe oraz nierównomierny rozkład obciążenia sprawami. Z perspektywy organizacji administracji sądowej szczególnie istotne są również ustalenia dotyczące warunków zatrudnienia kadry urzędniczej. Najwyższa Izba Kontroli na przykładzie Sądu Okręgowego dla Warszawy-Pragi wskazała, że wynagrodzenia urzędników w latach 2018–2022 kształtowały się na poziomie 66–81% średniego wynagrodzenia w Warszawie oraz 69–83% średniego wynagrodzenia w województwie mazowieckim. Dane te nie przesądzają, że centralizacja sama w sobie poprawi poziom wynagrodzeń, ale potwierdzają, że czynnik kadrowy i warunki zatrudnienia są realną barierą organizacyjną. Dodatkowo raport NIK odnotowuje, że niemal wszyscy ankietowani sędziowie wskazywali jako istotną przeszkodę nadmierne obciążenie czynnościami biurokratycznymi oraz niewystarczające wsparcie ze strony aparatu pomocniczego.

Raport Powiatowego Centrum Usług Wspólnych ma w niniejszym wywodzie znaczenie porównawcze i organizacyjne, nie zaś bezpośrednie zastosowanie normatywne dla sądownictwa. Raport P. Modrzyńskiego i R. Gawłowskiego pokazuje, że w badanych jednostkach sektora publicznego wspólna obsługa koncentrowała się przede wszystkim w obszarach finansowo-księgowym, płacowym i w istotnym zakresie także kadrowym. Na płaszczyźnie przedmiotowej usług wspólnych wskazano odpowiednio: usługi finansowo-księgowe – 100%, usługi płacowe – 96,8%, usługi kadrowe – 61,3%. Autorzy raportu podkreślają równocześnie, że podstawowymi przesłankami tworzenia CUW są podniesienie jakości świadczonych usług oraz bezpieczeństwo realizowanych procesów. Z punktu widzenia niniejszego raportu ma to znaczenie istotne, ponieważ pokazuje, że wspólna obsługa w sektorze publicznym bywa uzasadniana nie tylko redukcją kosztów, ale również jakością organizacji pracy i bezpieczeństwem procesów administracyjnych.

Równocześnie raport CUW identyfikuje przeszkody implementacyjne. Wśród najistotniejszych problemów przy tworzeniu CUW wskazano nastawienie mentalne pracowników jednostek objętych usługą wspólną, a także braki wiedzy, doświadczenia i odpowiedniego przygotowania organizacyjnego. Autorzy raportu rekomendują zatem wzmacnianie kompetencji pracowników CUW, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji kierowniczych.

²³ P. Modrzyński, R. Gawłowski, „Powiatowe Centra Usług Wspólnych w Polsce”, Raport opracowany na zlecenie Związku Powiatów Polskich, Bydgoszcz 2018; https://www.forumsamorządowe.pl/files/file/Raport_PC UW_31_03_2018_Modrzyński_Gawowski.pdf (dostęp: dnia 4 maja 2026 r.).

Z perspektywy sądownictwa oznacza to, że projekt centralizacji, nawet jeżeli będzie normatywnie spójny i technologicznie poprawny, wymaga równoległego zarządzania zmianą, przygotowania kadry oraz ograniczania oporu organizacyjnego.

Zestawienie wniosków z raportu NIK oraz doświadczeń powiatowych CUW pozwala stwierdzić, że problemy sprawności wymiaru sprawiedliwości mają istotny komponent kadrowy, organizacyjny i zarządczy, a doświadczenia wspólnej obsługi w sektorze publicznym wskazują na znaczenie jakości procedur, bezpieczeństwa procesów oraz kompetencji kierowniczych dla powodzenia reform organizacyjnych. Dane empiryczne nie zastępują analizy dogmatyczno-prawnej, ale ją uzupełniają, pokazując, że rozważania o centralizacji odnoszą się do realnie zdiagnozowanych problemów organizacyjnych i wdrożeniowych.

16. Konkluzja – tezy wynikające z analizy *de lege lata*

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale szczegółowa analiza dogmatyczno-prawna obowiązującego stanu prawnego, prowadzona z wykorzystaniem derywacyjnej koncepcji wykładni, pozwala na sformułowanie spójnych tez dotyczących normatywnych ram dla centralizacji obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych. Ustalenia te wynikają z interpretacji przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, ustawy o finansach publicznych oraz Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Syntezując dotychczasowe analizy, można sformułować następujące tezy.

Teza 1. Obsługa kadrowo-płacowa sądów powszechnych oznacza działalność administracyjną w rozumieniu art. 8 pkt 1 p.u.s.p., odrębną od sfery orzeczniczej. Kwalifikacja ta umiejscawia problematykę w obszarze zarządczo-technicznym, a nie judykacyjnym, co otwiera drogę do jej optymalizacji bez naruszania istoty niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym sfera ta pozostaje objęta zewnętrznym nadzorem administracyjnym Ministra Sprawiedliwości w zakresie przewidzianym w art. 9 p.u.s.p., tj. w zakresie działalności, o której mowa w art. 8 pkt 1 p.u.s.p., i z poszanowaniem kompetencji prezesa sądu wynikających z przepisów organizacyjnych oraz zwierzchnictwa służbowego w sferach wskazanych w regulaminie.

Teza 2. Dyrektor sądu jest *de lege lata* centralnym podmiotem odpowiedzialności w sferze administracyjnej, który kieruje działalnością administracyjną sądu w zakresie art. 8 pkt 1 p.u.s.p., wykonuje zadania przypisane kierownikowi jednostki w obszarach finansowych i pokrewnych oraz dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu w granicach ustawowych. Konstrukcja ta tworzy barierę dla centralizacji kompetencyjnej rozumianej jako przejęcie decyzji pracodawczych, ale nie wyklucza centralizacji technicz-

no-wykonawczej, o ile dyrektor zachowuje kompetencję decyzyjną i odpowiedzialność, a centralny podmiot pełni funkcję wykonawcy czynności materialno-technicznych.

Teza 3. Istnienie w Prawie o ustroju sądów powszechnych modelu centralizacji obsługi informatycznej na poziomie apelacji (art. 31a § 1a i 1b) ma szczególne rozwiązanie ustawowe dowodzące, że ustawodawca dopuszcza konsolidację wyspecjalizowanych zadań administracyjnych na wyższym szczeblu organizacyjnym, jeżeli przemawiają za tym względy efektywności i profesjonalizacji. Model ten może być punktem odniesienia dla projektowania wariantu apelacyjnego reformy.

Teza 4. Regulamin urzędowania sądów powszechnych przewiduje w § 22 podstawę do tworzenia jednostek organizacyjnych lub samodzielnych stanowisk pracy obsługujących „dany sąd oraz inne sądy”, jeżeli przemawiają za tym względy celowości, w szczególności postulat oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Przepis ten potwierdza normatywną możliwość organizowania wspólnej obsługi administracyjnej w skali lokalnej i regionalnej oraz może mieć podstawę pilotaży w formie wspólnych komórek obsługowych, w granicach kompetencji organizacyjnych przewidzianych w regulaminie i przy zachowaniu wynikających z niego relacji podporządkowania.

Teza 5. Dualistyczny model podporządkowania oddziału kadr, określony w § 23 ust. 3 r.u.s.p., kształtuje wyzwanie ustrojowo-organizacyjne dla projektów centralizacji. Oddział kadr podlega prezesowi sądu w zakresie zwierzchnictwa służbowego nad wskazanymi kategoriami osób oraz dyrektorowi sądu w pozostałym zakresie. Każdy model centralizacji musi zatem przewidywać rozwiązania organizacyjne zapewniające zachowanie kompetencji prezesa w sferze zwierzchnictwa służbowego oraz respektować podział zadań wynikający z regulaminu.

Teza 6. Mimo decentralizacji decyzji pracodawczych na poziomie sądów, system wynagradzania pracowników sądów jest w wysokim stopniu ujednoczony przez delegację ustawową (art. 14 u.p.s.p.) oraz akty wykonawcze, w szczególności rozporządzenie z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego, które standaryzuje siatki stanowisk, kwalifikacje, tabele wynagrodzenia zasadniczego oraz wysokość dodatków stanowiskowych i funkcyjnych. Ujednoczenie to czyni proces technicznej obsługi płac podatnym na konsolidację i standaryzację, pod warunkiem zachowania po stronie dyrektora kompetencji do podejmowania decyzji w zakresie dodatku specjalnego oraz decyzji o nagrodach i premiach wynikających z § 5–7 wspomnianego rozporządzenia.

Teza 7. Ustawa o finansach publicznych, poprzez rozwiązania dotyczące wspólnej obsługi w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 53 ust. 5 oraz art. 54 ust. 2a), pokazuje model, w którym ustawodawca dopuszcza organizacyjne „przeniesienie” zadań rachunkowo-kontrolnych i powiązanej odpowiedzialności w ramach wyraźnej podstawy ustawowej.

Co istotne, rozwiązanie to nie jest bezpośrednio stosowalne do sądów powszechnych, może być jednak funkcjonalnym wzorcem legislacyjnym *de lege ferenda*, jeżeli ustawodawca zdecydowałby się wprowadzić analogiczną konstrukcję dla sądownictwa, z uwzględnieniem reżimu odpowiedzialności i wstępnej kontroli wynikającego z art. 53–54 u.f.p. oraz przy poszanowaniu ustawowych kompetencji dyrektorów sądów.

III. Identyfikacja barier normatywnych

1. Uwagi ogólne

Analiza *de lege lata* przeprowadzona w poprzednim rozdziale wykazała, że obowiązujący porządek prawny przewiduje pewne mechanizmy i rozwiązania, które mogą wspierać myślenie o centralizacji wybranych funkcji administracyjnych w sądownictwie powszechnym. Nie tworzy on jednak podstawy dla wdrożenia pełnej, w szczególności ogólnokrajowej, centralizacji obsługi kadrowo-płacowej. Oznacza to, że ewentualna reforma, zarówno w wariantcie ministerialnym, jak i apelacyjnym, napotyka na szereg barier normatywnych o cechach ustrojowych, kompetencyjnych, finansowych i organizacyjnych. Celem niniejszego rozdziału jest ich identyfikacja, klasyfikacja oraz analiza, ponieważ dopiero precyzyjne określenie źródła i natury tych ograniczeń pozwala ocenić zakres koniecznej interwencji legislacyjnej oraz wskazać obszary wymagające szczególnych mechanizmów gwarancyjnych.

2. Bariery kompetencyjne

Najbardziej bezpośrednią przeszkodą dla wdrożenia centralizacji są bariery kompetencyjne. Wynikają one z norm prawnych, które w sposób wyraźny przypisują określone uprawnienia decyzyjne zdecentralizowanym organom sądów, a tym samym uniemożliwiają ich przejęcie przez inny podmiot bez wyraźnej, nowej podstawy ustawowej. W analizowanym obszarze dotyczy to przede wszystkim statusu dyrektora sądu, jako podmiotu wykonującego czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu oraz jako organu kierującego działalnością administracyjną sądu.

Jak wynika z art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zw. z art. 5 pkt 1 u.p.s.p., dyrektor sądu wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników i innych pracowników sądu, z wyjątkiem przypadków zastrzeżonych w ustawie. Przepisy te tworzą zdecentralizowany model wykonywania czynności z zakresu prawa pracy na poziomie poszczególnych sądów. Oznacza to, że

czynności kreujące, zmieniające i kończące stosunek pracy muszą być podejmowane przez właściwy organ w granicach ustawowo przypisanych mu kompetencji. Skutkiem tego żaden model centralizacji technicznej nie może naruszać tej wyłącznej sfery decyzyjnej. Ewentualna jednostka obsługująca może wykonywać czynności przygotowawcze lub techniczno-administracyjne. Nie może jednak samodzielnie zastąpić dyrektora sądu w zakresie podejmowania decyzji pracodawczych bez uprzedniej zmiany ustawy. Pełne przejęcie tych zadań przez centrum wymagałoby zatem ustawowej modyfikacji obecnego modelu kompetencyjnego.

Drugą zasadniczą barierą kompetencyjną jest art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p., zgodnie z którym dyrektor danego sądu kieruje działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia warunków techniczno-organizacyjnych, o których mowa w art. 8 pkt 1, z wyjątkiem art. 31a § 1a i 1b p.u.s.p. Czasownik „kieruje” oznacza przyznanie kompetencji zarządczej wobec tej części administracji sądowej, która odpowiada za organizacyjne i techniczne warunki funkcjonowania jednostki. Przekazanie obsługi kadrowo-płacowej do zewnętrznego lub scentralizowanego centrum w sposób istotny ograniczałoby zakres bezpośredniego kierownictwa dyrektora nad personelem wykonującym te zadania. W takiej sytuacji formalne pozostawienie odpowiedzialności po stronie dyrektora mogłoby prowadzić do osłabienia bezpośredniego związku między tą odpowiedzialnością a zakresem jego bieżącego wpływu organizacyjnego na sposób wykonywania tych czynności. Oznacza to, że obligatoryjne wyłączenie obsługi kadrowo-płacowej spod kierownictwa dyrektora sądu wymagałoby wyraźnej podstawy ustawowej, na wzór szczególnego rozwiązania przyjętego w art. 31a § 1a p.u.s.p. w zakresie informatyzacji.

Barьеры kompetencyjne, wynikające z ustawowego przypisania dyrektorowi sądu kompetencji z zakresu prawa pracy oraz kierowania działalnością administracyjną sądu, są tym samym najpoważniejszą przeszkodą dla głębokiej centralizacji. W obecnym stanie prawnym możliwa jest jedynie centralizacja o znamieniu pomocniczym i usługowym, która nie narusza ustawowo przypisanych kompetencji decyzyjnych dyrektorów sądów. Wdrożenie dalej idących modeli wymagałoby interwencji ustawodawcy i odpowiedniej modyfikacji pozycji ustrojowej dyrektora sądu w analizowanym obszarze.

3. Bariery finansowo-budżetowe

Kolejną grupą barier, ściśle powiązaną z barierami kompetencyjnymi, są ograniczenia wynikające z reżimu prawa budżetowego i ustawy o finansach publicznych. Konstrukcja odpowiedzialności za gospodarkę finansową w sektorze publicznym opiera się na zasadzie jednostkowości i personalizacji odpowiedzialności, co utrudnia wdrożenie modelu skonolidowanej obsługi finansowo-płacowej bez odpowiedniej ingerencji ustawodawczej.

Jak wynika z art. 53 ust. 1 u.f.p., kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. W realiach sądów przepis ten należy czytać łącznie z art. 31a § 1 pkt 2 p.u.s.p. oraz z § 4 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, zgodnie z którym gospodarkę finansową sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych prowadzą oraz ponoszą za nią odpowiedzialność dyrektorzy tych sądów. Oznacza to, że odpowiedzialność za gospodarkę finansową sądu pozostaje *de lege lata* związana z dyrektorem konkretnej jednostki i nie może zostać zniesiona ani przeniesiona wyłącznie w drodze czynności organizacyjnych lub porozumień wewnętrznych. W modelu centralizacji technicznej, w którym centrum obsługi wykonywałyby określone operacje finansowo-płacowe na rzecz sądów, dyrektor sądu nadal pozostawałby podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę finansową swojej jednostki. Powstawałaby zatem sytuacja, w której odpowiedzialność pozostaje zdecentralizowana, podczas gdy część procesów operacyjnych ulega koncentracji, co mogłoby prowadzić do osłabienia spójności między zakresem odpowiedzialności a zakresem faktycznie wykonywanych czynności. Usunięcie tej bariery wymagałoby wyraźnej podstawy ustawowej, analogicznej do rozwiązań przewidzianych dla wspólnej obsługi w samorządzie terytorialnym.

Drugą barierę finansowo-budżetową tworzy art. 54 u.f.p., który ustanawia głównego księgowego jako pracownika, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a także kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących tych operacji. Przepis ten zakłada tym samym istnienie w strukturze jednostki mechanizmu rachunkowo-kontrolnego sprzężonego z kierownikiem jednostki. W modelu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej nie dochodzi do zniesienia funkcji głównego księgowego, których zakres (obejmujący w szczególności prowadzenie rachunkowości jednostki oraz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi) ma charakter szerszy niż sama obsługa płacowa. Problem pojawia się jednak w odniesieniu do tych elementów jego kompetencji, które wiążą się z bieżącą kontrolą operacji finansowo-płacowych, w sytuacji gdy ich przygotowanie i przetwarzanie odbywałoby się poza strukturą jednostki. Powstaje wówczas pytanie o sposób wykonywania przez głównego księgowego ustawowo przewidzianej wstępnej kontroli, gdy dokumenty i operacje byłyby generowane przez podmiot zewnętrzny lub scentralizowaną jednostkę obsługującą. Taka konstrukcja nie prowadzi do eliminacji tej funkcji, lecz może osłabić bezpośredni związek między zakresem odpowiedzialności a faktycznym przebiegiem czynności kontrolnych.

W tym kontekście istotne znaczenie porównawcze ma wzorzec samorządowych centrów usług wspólnych. Artykuł 53 ust. 5 u.f.p. przewiduje, że w przypadku powierzenia w ramach

wspólnej obsługi obowiązków z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości odpowiedzialność w powierzonym zakresie przejmują kierownicy jednostki obsługującej, natomiast art. 54 ust. 2a u.f.p. określa, że w jednostce obsługiwanej nie zatrudnia się głównego księgowego. Rozwiązania te nie są bezpośrednio stosowalne do sądownictwa powszechnego, ale pokazują, że przełamanie modelu jednostkowej odpowiedzialności i lokalnej funkcji głównego księgowego wymaga wyraźnej regulacji ustawowej, a nie jedynie zmian organizacyjnych. W tym sensie wzorzec samorządowy wskazuje rozwiązanie legislacyjne, które mogłoby zostać rozważone *de lege ferenda* również na gruncie sądownictwa.

Bariery finansowo-budżetowe, wynikające z zasady odpowiedzialności kierownika jednostki za gospodarkę finansową oraz z ustawowej roli głównego księgowego, znacząco ograniczają możliwość stworzenia modelu głębokiej centralizacji bez ingerencji ustawodawczej. Utrzymanie tych zasad w niezmienionym kształcie prowadziłyby do sytuacji, w której centralizacja mogłaby pełnić co najwyżej funkcję techniczno-wykonawczą, przy jednoczesnym pozostawieniu odpowiedzialności i mechanizmów kontroli na poziomie poszczególnych sądów. Przełamanie tej bariery wymagałoby zatem wyraźnej interwencji ustawodawcy, polegającej na ustawowym uregulowaniu przeniesienia odpowiedzialności finansowej oraz odpowiednim przekształceniu roli głównego księgowego w jednostkach objętych wspólną obsługą.

4. Bariery regulaminowe wynikające z aktów wykonawczych

Poza barierami wynikającymi z aktów rangi ustawowej, projekt centralizacji napotyka również istotne ograniczenia na poziomie podustawowym, w szczególności w przepisach Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Choć, jak wskazano, Regulamin w § 22 stwarza możliwość tworzenia wspólnych jednostek obsługi, to inne jego przepisy, precyzujące strukturę organizacyjną i relacje podporządkowania wewnątrz sądu, wzmacniają model zdecentralizowany i utrudniają wdrożenie efektywnej centralizacji bez uprzedniej modyfikacji tych regulacji.

Najważniejszą barierą regulaminową jest konstrukcja z § 23 ust. 3 r.u.s.p., która ustanawia podwójne podporządkowanie oddziału kadr. Zgodnie z tym przepisem oddział ten podlega prezesowi sądu w zakresie obsługi kadrowej sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, kierownika opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów i jego zastępcy oraz kuratorów sądowych, natomiast dyrektorowi sądu w pozostałym zakresie. Taki dualizm, choć uzasadniony z perspektywy odrębności sfery judykacyjnej i administracyjnej, poważnie komplikuje model jednego, scentralizowanego centrum obsługi kadrowej. W przypadku wspólnej obsługi wielu sądów powstałby problem określenia, w jaki sposób

miałby zostać zorganizowany nadzór nad jednostką wykonującą czynności kadrowe wobec różnych kategorii osób podlegających różnym organom. Taka konstrukcja mogłaby prowadzić do trudności kompetencyjnych i organizacyjnych, jeżeli nie zostałaby poprzedzona wyraźnym określeniem nowego modelu nadzoru w przepisach rangi ustawowej albo co najmniej w odpowiednio zmienionych przepisach wykonawczych.

Istotne znaczenie ma również regulaminowy model tworzenia komórek organizacyjnych sądu. Obowiązujące przepisy zakładają tworzenie struktur organizacyjnych w ramach konkretnego sądu i nie ustanawiają jednoznacznego, ponadjednostkowego modelu powoływania jednej wspólnej jednostki obsługującej wiele sądów w sposób obligatoryjny. Nawet jeśli § 22 r.u.s.p. dopuszcza tworzenie jednostek obsługujących „dany sąd oraz inne sądy”, to przepis ten nie rozstrzyga w sposób wyraźny kwestii organu właściwego do utworzenia takiej jednostki jako trwałego elementu ponadjednostkowej struktury organizacyjnej. Oznacza to, że regulamin może stanowić podstawę dla rozwiązań współdziałania i wspólnej obsługi, ale nie tworzy samodzielnie spójnego modelu odgórnej, systemowej centralizacji organizacyjnej.

Dodatkową barierą jest sama konstrukcja § 22 r.u.s.p. Użycie formy fakultatywnej („mogą być tworzone”) oznacza, że wspólna obsługa została ujęta jako możliwość, a nie obowiązek. Również przesłanka „względów celowości” ma cechę klauzuli generalnej, pozostawiającej znaczny margines oceny. W aktualnym kształcie przepis ten sprzyja raczej modelowi dobrowolnej i oddolnej współpracy organizacyjnej między sądami niż wdrożeniu jednolitej, obligatoryjnej reformy w skali całego systemu. Przełamanie tej bariery wymagałoby zatem stworzenia wyraźnej i jednoznacznej podstawy normatywnej, określającej nie tylko możliwość, ale także model organizacyjny, zakres obowiązków oraz zasady nadzoru nad wspólną jednostką obsługującą.

Bariery regulaminowe, a w szczególności dualistyczne podporządkowanie oddziału kadr oraz brak jednoznacznego, ponadjednostkowego modelu tworzenia wspólnej jednostki organizacyjnej, są poważną przeszkodą dla projektu centralizacji. Pokazują one, że obecny model organizacyjny sądów jest głęboko osadzony w logice decentralizacji poszczególnych jednostek. Przełamanie tych barier wymaga nie tylko zmian w samym Regulaminie, jednak przede wszystkim stworzenia w ustawie precyzyjnych norm kompetencyjnych i organizacyjnych, które zdefiniują status prawny, strukturę oraz zasady nadzoru nad ewentualnym centrum wspólnej obsługi.

5. Bariery konstytucyjne

Analiza barier normatywnych dla projektu centralizacji musi sięgać do poziomu konstytucyjnego. Choć obsługa kadrowo-płacowa należy do sfery działalności administracyjnej

sądów, a nie do sfery orzeczniczej, sposób jej organizacji może dotyczyć podstawowych zasad ustrojowych, w szczególności zasady podziału i równowagi władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP oraz zasady odrębności i niezależności sądów wynikającej z art. 173 Konstytucji RP. Problem konstytucyjny nie dotyczy więc samego faktu istnienia wspólnej obsługi administracyjnej, ale modelu podporządkowania jednostki obsługującej, zakresu jej kompetencji oraz dostępu do informacji i instrumentów, które mogłyby pośrednio oddziaływać na funkcjonowanie sądów.

Wariant centralizacji krajowej zakładający utworzenie centrum obsługi przy Ministrze Sprawiedliwości może budzić najdalej idące wątpliwości konstytucyjne, ponieważ koncentrowałby w rękach organu władzy wykonawczej instrumenty administracyjnej obsługi całego sądownictwa powszechnego. Zarazem należy uwzględnić, że w obowiązującym modelu działalność administracyjna sądów już obecnie pozostaje objęta nadzorem administracyjnym Ministra Sprawiedliwości, a w doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że odrębność władzy sądowniczej nie oznacza całkowitej izolacji od pozostałych władz²⁴. W wyroku z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04²⁵, Trybunał Konstytucyjny akcentował, że wyodrębnienie władzy sądowniczej nie może oznaczać zerwania wszelkich relacji z pozostałymi władzami, choć relacje te nie mogą prowadzić do ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości²⁶. Oznacza to, że sama techniczna centralizacja czynności administracyjnych nie jest jeszcze równoznaczna z naruszeniem Konstytucji RP, ale jej dopuszczalność zależy od tego, czy ustawodawca pozostawi nienaruszone konstytucyjne granice odrębności sądów. Z perspektywy konstytucyjnej kluczowe znaczenie ma to, aby centralizacja nie prowadziła do stworzenia mechanizmu pośredniego oddziaływania na sądy i sędziów przez instrumenty administracyjne. Nawet jeśli obsługa kadrowo-płacowa ma wymiar techniczny, to model organizacyjny, w którym centrum pozostawałoby pod silnym wpływem władzy wykonawczej, dysponowałoby szerokim dostępem do danych kadrowych i płacowych oraz wykonywałoby zadania bez wyraźnych ustawowych gwarancji, mógłby osłabiać instytucjonalne zabezpieczenia niezależności sądów. W tym kontekście relewantne znaczenie ma także art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Reforma centralizacyjna musi więc uwzględniać również konstytucyjny standard ochrony danych i ograniczenia w zakresie przetwarzania informacji o osobach zatrudnionych w sądach.

²⁴ Zob. K. Chmielarz, *Administracja...*, s. 109–116; oraz J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski [w:] *Prawo...*, komentarz do art. 8 p.u.s.p.

²⁵ OTK-A 2005, nr 7, poz. 81.

²⁶ Zob. także wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119 oraz por. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44 i z dnia 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 114.

Wariant apelacyjny, w którym centrum obsługi pozostawałoby wewnątrz struktury sądownictwa, generuje z tej perspektywy mniejsze ryzyko konstytucyjne niż wariant ministerialny. Nie oznacza to jednak, że jest on konstytucyjnie obojętny. Również taki model wymagałby precyzyjnego ustawowego określenia zakresu zadań centrum, zasad nadzoru, relacji z prezesami i dyrektorami sądów oraz gwarancji wyłączających możliwość przeniesienia na centrum kompetencji decyzyjnych lub wykorzystania go jako instrumentu nacisku administracyjnego. W tym sensie konstytucyjnie relewantna nie jest sama idea organizacyjnej konsolidacji czynności technicznych, ale sposób jej normatywnego ukształtowania. Bariery konstytucyjne nie mają charakteru absolutnego. Konstytucja RP nie przesądza, że każdy sąd musi mieć odrębne zaplecze administracyjne, ale wymaga, aby rozwiązania organizacyjne nie naruszały zasady podziału władz, odrębności sądów oraz prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawnie funkcjonujące zaplecze administracyjne pozostaje bowiem funkcjonalnie związane z wykonywaniem konstytucyjnych funkcji sądownictwa, ale jego organizacja nie może prowadzić do uzależnienia sądów od władzy wykonawczej w sferze wykraczającej poza dopuszczalne granice nadzoru administracyjnego. Z tego względu co do zasady centralizacja technicznej obsługi kadrowo-płacowej może być uznana za konstytucyjnie dopuszczalną, jednak obecne uregulowania nie dają wystarczających gwarancji dla jej wdrożenia bez zmian ustawowych. Dopuszczalność takiej reformy wymagałaby więc wyraźnego ustawowego określenia zakresu czynności centrum, wyłączenia możliwości przejmowania kompetencji decyzyjnych oraz wprowadzenia gwarancji proceduralnych i instytucjonalnych chroniących niezależność sądów.

6. Bariery odpowiedzialnościowe

Bariery odpowiedzialnościowe są bezpośrednią konsekwencją barier finansowo-budżetowych i kompetencyjnych. W analizowanym obszarze odpowiedzialność pozostaje funkcjonalnie związana z ustawowo przypisanymi kompetencjami i obowiązkami. Rozdzielenie tych sfer, do którego mogłaby prowadzić centralizacja techniczna bez jednoczesnego ustawowego uporządkowania odpowiedzialności, tworzyłoby istotną niespójność systemową i generowało ryzyka prawne.

Jak wynika z wcześniejszej analizy, odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki pozostaje związana z kierownikiem jednostki, a w realiach sądów z dyrektorem sądu wykonującym zadania przypisane kierownikowi jednostki w zakresie finansowym. W modelu scentralizowanej obsługi, w którym określone czynności finansowo-płacowe wykonywałaby jednostka obsługująca, błąd popełniony na etapie realizacji tych czynności mógłby nadal wywoływać skutki prawne po stronie jednostki obsługiwanej, mimo że dyrektor sądu nie

wykonywałyby tych działań osobiście. Powstawałaby wówczas sytuacja, w której odpowiedzialność pozostaje przy organie sądu, podczas gdy faktyczne wykonywanie części czynności operacyjnych ulega koncentracji poza strukturą tej jednostki. Problem ten polega więc nie tylko na osłabieniu związku między odpowiedzialnością a faktycznym wykonywaniem czynności, ale na braku wyraźnej podstawy prawnej określającej, w jakim zakresie za skutki działań jednostki obsługującej odpowiada nadal dyrektor sądu (jako podmiot odpowiedzialny za gospodarkę finansową swojej jednostki), a w jakim odpowiedzialność ta mogłaby zostać powiązana z kierownikiem jednostki obsługującej. Usunięcie tej bariery wymagałoby zatem jednoznacznej regulacji ustawowej.

Podobny problem ujawnia się w sferze odpowiedzialności pracowniczej i organizacyjnej. W obecnym modelu pracownicy wykonujący czynności kadrowe i finansowe pozostają w strukturze organizacyjnej sądu, a kompetencje kierownicze i pracodawcze wobec nich wykonują właściwe organy tej jednostki. W modelu scentralizowanym pracownicy centrum obsługi kadrowo-płacowej byłiby natomiast związani organizacyjnie i pracowniczo z jednostką obsługującą, a nie z sądem obsługiwanym. Oznacza to, że w razie błędu popełnionego przy wykonywaniu czynności na rzecz konkretnego sądu problem nie sprowadzałby się jedynie do oceny samego naruszenia obowiązków, ale do braku przejrzystego ustawowego określenia, jaki podmiot jest uprawniony do podejmowania działań wobec pracownika centrum, jakie instrumenty przysługują sądowi obsługiwanemu oraz jak kształtuje się odpowiedzialność organizacyjna pomiędzy jednostką obsługującą a obsługiwaną. W tym sensie bariery odpowiedzialnościowe pozostają ściśle związane z wcześniejszymi barierami kompetencyjnymi, ponieważ skoro dyrektor sądu zachowuje określone kompetencje i odpowiedzialność, to brak podległości organizacyjnej personelu wykonującego czynności na rzecz tego sądu powoduje dodatkową niespójność modelu.

W tym kontekście znaczenie porównawcze zachowuje wzorzec samorządowych centrów usług wspólnych. Rozwiązania przyjęte w art. 53 ust. 5 oraz art. 54 ust. 2a u.f.p. pokazują, że przełamanie modelu lokalnej odpowiedzialności i lokalnego aparatu rachunkowo-kontrolnego wymaga wyraźnego ustawowego określenia, kto przejmuje odpowiedzialność w powierzonym zakresie i jakie skutki organizacyjne wywołuje objęcie jednostki wspólną obsługą. Wzorzec ten nie jest bezpośrednio stosowalny do sądownictwa, ale potwierdza, że centralizacja czynności technicznych bez równoczesnego ustawowego uporządkowania odpowiedzialności prowadzi do modelu niepełnego.

Bariery odpowiedzialnościowe pokazują zatem, że centralizacja nie może być analizowana wyłącznie jako problem sprawności organizacyjnej. W obecnym stanie prawnym model wspólnej obsługi, niepołączony z wyraźnym określeniem zasad odpowiedzialności jednostki obsługującej oraz relacji tej odpowiedzialności do odpowiedzialności dyrektora sądu, pozostawałby rozwiązaniem ryzykownym i systemowo niepełnym. Przełamanie tej bariery

wymagałoby interwencji ustawodawcy i precyzyjnego określenia rozkładu odpowiedzialności finansowej, organizacyjnej i pracowniczej między jednostką obsługującą a jednostką obsługiwaną.

7. Bariery ochrony danych

Obsługa kadrowo-płacowa wiąże się z przetwarzaniem ogromnej ilości danych osobowych, w tym szczególnych kategorii danych, zwłaszcza danych dotyczących zdrowia, pojawiających się choćby w związku ze zwolnieniami lekarskimi. Z tego względu projekt centralizacji tej obsługi napotyka odrębne bariery wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności z rozporządzenia 2016/679²⁷ oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych²⁸. Podstawowym problemem normatywnym jest konieczność prawidłowego określenia ról podmiotów uczestniczących w przetwarzaniu danych kadrowych i płacowych. W sferze działalności administracyjnej sądu administratorem danych osobowych jest prezes sądu. Z kolei w postępowaniach sądowych Prawo o ustroju sądów powszechnych posługuje się formułą danych osobowych, których administratorami są sądy. Oznacza to, że projekt centralizacji obsługi kadrowo-płacowej wymagałby jednoznacznego rozstrzygnięcia, w jakim modelu centrum obsługi uczestniczyłoby w przetwarzaniu danych związanych z działalnością administracyjną sądu, a także w jaki sposób zostałaby zachowana granica między tą sferą a przetwarzaniem danych w ramach postępowań sądowych. Kwalifikacja ta ma znaczenie zasadnicze, ponieważ determinuje zakres obowiązków dokumentacyjnych, organizacyjnych i nadzorczych wynikających z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

Jeżeli zostałaby przyjęty model, w którym centrum obsługi działa jako podmiot przetwarzający, wymagałoby to precyzyjnego uregulowania relacji między jednostką obsługującą a prezesami sądów jako administratorami danych w sferze administracyjnej. Taki model zwiększałby złożoność organizacyjną i dokumentacyjną, ponieważ wymagałby stałego nadzoru nad zakresem powierzonych operacji przetwarzania, środkami bezpieczeństwa, sposobem realizacji obowiązków informacyjnych oraz procedurami reagowania na naruszenia ochrony danych. Alternatywne konstrukcje, w tym ewentualne współadministrowanie, również wymagałyby wyraźnego i precyzyjnego określenia podziału obowiązków i odpowiedzialności.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.) – dalej jako: RODO.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.

W tym sensie centralizacja nie usuwa problemów ochrony danych, ale przenosi je na poziom bardziej złożonego modelu organizacyjnego.

Kolejną barierą jest bezpieczeństwo przetwarzania. Artykuł 32 RODO nakłada na administratora i podmiot przetwarzający obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, zapewniających stopień bezpieczeństwa odpowiadający ryzyku, w tym, w stosownym przypadku, pseudonimizację, szyfrowanie, zdolność do zapewnienia poufności, integralności, dostępności i odporności systemów oraz regularne testowanie skuteczności przyjętych zabezpieczeń.

W modelu scentralizowanym waga tych obowiązków wzrastałaby wraz ze skalą i koncentracją przetwarzania danych kadrowo-płacowych. Ewentualne naruszenie ochrony danych wymagałoby również stosowania procedur z art. 33 RODO, w tym zgłaszania naruszeń organowi nadzorcemu, a po stronie podmiotu przetwarzającego – niezwłocznego informowania administratora o stwierdzonym naruszeniu. Oznacza to, że centralizacja wymagałaby szczególnie wysokiego poziomu organizacyjnego uporządkowania bezpieczeństwa informacji i reagowania na incydenty.

Istotne znaczenie ma również problem nadzoru nad zgodnością przetwarzania z przepisami o ochronie danych. Zgodnie z art. 37 RODO administrator i podmiot przetwarzający wyznaczają inspektora ochrony danych zawsze wtedy, gdy przetwarzania dokonuje organ lub podmiot publiczny, z wyjątkiem sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości.

Ustawa o ochronie danych osobowych w art. 8 oraz art. 9 pkt 1 dookreśla, że obowiązek ten obejmuje m.in. jednostki sektora finansów publicznych. Oznacza to, że projekt centralizacji wymagałby również rozstrzygnięcia, jak miałby zostać ukształtowany model wykonywania funkcji inspektora ochrony danych w relacji między prezesami sądów jako administratorami danych w sferze administracyjnej a ewentualnym centrum obsługi oraz w jaki sposób byłaby zapewniona przejrzystość i skuteczność nadzoru nad przetwarzaniem danych w ramach wspólnej obsługi.

Dodatkową barierę stanowi konieczność zachowania wyraźnej granicy między przetwarzaniem danych w sferze działalności administracyjnej a przetwarzaniem danych w postępowaniach sądowych. Skoro w pierwszej z tych sfer administratorem jest prezes sądu, a w drugiej w Prawie o ustroju sądów powszechnych mowa o danych, których administratorami są sądy, centralizacja obsługi kadrowo-płacowej nie może prowadzić do organizacyjnego mieszania tych dwóch porządków ani do rozszerzenia dostępu centrum obsługi do danych wykraczających poza zakres niezbędny dla realizacji zadań administracyjnych. W tym kontekście relewantne znaczenie ma także art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Reforma centralizacyjna musi więc uwzględniać nie tylko technikę przetwarzania, ale także granice dopuszczalnego dostępu do informacji w zależności od funkcji, jaką pełni dany podmiot w strukturze sądu.

Bariery ochrony danych pokazują zatem, że centralizacja obsługi kadrowo-płacowej nie może być oceniana wyłącznie z perspektywy sprawności organizacyjnej i kosztów. Wymaga ona także stworzenia modelu zgodnego z przepisami o ochronie danych osobowych, obejmującego prawidłowe określenie administratora i ewentualnego podmiotu przetwarzającego, zasad odpowiedzialności, środków bezpieczeństwa, funkcji inspektora ochrony danych oraz granic oddzielających sferę działalności administracyjnej od sfery postępowań sądowych. Bez takiego uporządkowania centralizacja prowadziła do wzrostu ryzyka prawnego i organizacyjnego zamiast do jego ograniczenia.

8. Bariery ciągłości działania

Ostatnią istotną grupą barier są zagrożenia dla ciągłości działania systemu obsługi kadrowo-płacowej. Centralizacja, choć może sprzyjać standaryzacji i koncentracji kompetencji technicznych, wymaga oceny pod kątem zdolności do utrzymania dostępności usług i prawidłowej realizacji procesów w sytuacjach awarii lub poważnych zakłóceń. Wniosek ten pozostaje funkcjonalny i wynika z konieczności stosowania wymagań dotyczących niezawodności, dostępności i bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych.

Znaczenie tej bariery wynika z przepisów o minimalnych wymaganiach dla systemów teleinformatycznych. Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia KRI systemy teleinformatyczne używane przez podmioty realizujące zadania publiczne projektuje się, wdraża oraz eksploatuje z uwzględnieniem ich funkcjonalności, niezawodności, używalności, wydajności, przenoszalności i pielęgnowalności. Z kolei § 15 ust. 2 rozporządzenia KRI stanowi, że zarządzanie usługami realizowanymi przez systemy teleinformatyczne ma na celu dostarczanie tych usług na deklarowanym poziomie dostępności i odbywa się w oparciu o udokumentowane procedury. Oznacza to, że model scentralizowanej obsługi kadrowo-płacowej musiałby zostać zaprojektowany w taki sposób, aby zapewniał jednolitość działania oraz odpowiedni poziom dostępności i odporności na zakłócenia.

W tym samym kierunku zmierza § 19 ust. 2 pkt 12 rozporządzenia KRI, który nakazuje zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, w szczególności przez aktualizację oprogramowania, minimalizowanie ryzyka utraty informacji w wyniku awarii, ochronę przed błędami, utratą i nieuprawnioną modyfikacją, niezwłoczne reagowanie na podatności oraz zapewnienie okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji. Paragraf 20 rozporządzenia KRI wymaga ponadto

wiarygodnego dokumentowania rozliczalności w dziennikach systemów, w tym działań dotyczących dostępu do systemu, konfiguracji zabezpieczeń oraz danych podlegających prawnej ochronie. W realiach centralizacji oznacza to, że projekt wspólnej obsługi musi obejmować organizację wykonywania czynności oraz model zarządzania bezpieczeństwem, incydentami i dokumentowaniem zdarzeń.

Z perspektywy organizacyjnej można przyjąć, że zakłócenie działania wspólnego systemu lub jednostki obsługującej mogłoby oddziaływać jednocześnie na większą liczbę sądów niż w modelu zdecentralizowanym, w którym awaria ma zasadniczo wymiar lokalny. Nie wynika stąd automatycznie niedopuszczalność centralizacji, ale wynika obowiązek zaprojektowania rozwiązań zapewniających odpowiedni poziom odporności i ciągłości działania. W zależności od wyniku analizy ryzyka mogłoby to wymagać wdrożenia mechanizmów redundancji, procedur odtworzeniowych, kopii zapasowych oraz innych środków technicznych i organizacyjnych adekwatnych do skali ryzyka. Źródła nie przesądzają jednego konkretnego modelu technicznego, ale wyraźnie wymagają, aby zastosowane środki odpowiadały znaczeniu przetwarzanych procesów i skali możliwych zakłóceń.

W tym kontekście centralizacja wymaga również odpowiedniego przygotowania organizacyjnego na wypadek zakłóceń, tak aby zachowana została zdolność realizacji podstawowych funkcji obsługi kadrowo-płacowej. Jest to wniosek funkcjonalny wynikający z obowiązku zapewnienia dostępności usług, bezpieczeństwa informacji i procedur reagowania na incydenty. Wymogi te mogą ograniczać oczekiwany efekt oszczędnościowy reformy, ponieważ model scentralizowany musi być oceniany przez pryzmat sprawności bieżącej i przez pryzmat kosztów zapewnienia ciągłości działania i odporności systemu.

Bariery ciągłości działania pokazują zatem, że centralizacja obsługi kadrowo-płacowej nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat normalnego, codziennego funkcjonowania systemu. Wymaga ona również zbudowania modelu zgodnego z minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych, zapewniającego odpowiedni poziom niezawodności, dostępności, bezpieczeństwa i rozliczalności.

Bez takiego uporządkowania centralizacja mogłaby zwiększać podatność systemu na zakłócenia o szerszym zasięgu, zamiast prowadzić do trwałego podniesienia sprawności organizacyjnej.

9. Klasyfikacja barier

Dla większej przejrzystości i syntetycznego ujęcia zidentyfikowanych problemów, poniższa tabela systematyzuje omówione bariery normatywne, wskazując na ich źródło, charakter oraz kluczowe skutki prawne dla projektu centralizacji.

TABELA 1. Systematyzacja barier normatywnych

Kategoria bariery	Źródło normatywne	Charakter bariery	Kluczowa przeszkoda dla centralizacji
Kompetencyjna	art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p.; art. 5 pkt 1 u.p.s.p.	ustrojowa, kompetencyjna	Utrzymuje zdecentralizowany model wykonywania czynności z zakresu prawa pracy; bez zmiany ustawy możliwa jest jedynie centralizacja techniczno-wykonawcza
Kompetencyjna	art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p.	kompetencyjna, organizacyjna	Ogranicza możliwość obligatoryjnego wyłączenia obsługi kadrowo-płacowej spod kierownictwa dyrektora sądu bez wyraźnej podstawy ustawowej
Finansowo-budżetowa	art. 53 ust. 1 i 5 u.f.p.; art. 31a § 1 pkt 2 p.u.s.p.; § 4 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych	odpowiedzialnościowa, ustrojowa	Odpowiedzialność za gospodarkę finansową pozostaje związana z dyrektorem sądu; centralizacja techniczna bez ustawowego uporządkowania odpowiedzialności tworzy model niespójny
Finansowo-budżetowa	art. 54 ust. 1 i 2a u.f.p.	organizacyjna, ustrojowa	Obowiązujący model zakłada funkcjonowanie głównego księgowego w strukturze jednostki; bez wyraźnej regulacji ustawowej wspólna obsługa komplikuje relację między rachunkowością, wstępną kontrolą i odpowiedzialnością kierownika jednostki
Regulaminowa	§ 23 ust. 3 r.u.s.p.	organizacyjna, ustrojowa	Dualistyczne podporządkowanie oddziału kadr komplikuje stworzenie wspólnej jednostki obsługowej bez jasnego określenia modelu nadzoru i podporządkowania
Regulaminowa	§ 22 r.u.s.p.	kompetencyjna, organizacyjna	Przepis ma charakter fakultatywny i oparty na klauzuli celowości; sprzyja współpracy dobrowolnej, ale nie tworzy podstawy dla obligatoryjnej, systemowej centralizacji
Konstytucyjna	art. 10, art. 45 ust. 1, art. 51 i art. 173 Konstytucji RP	ustrojowa, gwarancyjna	Ryzyko naruszenia odrębności sądów, prawa do sądu i granic dopuszczalnego dostępu do danych, jeżeli model centralizacji nie będzie miał charakteru ściśle technicznego i gwarancyjnego
Ochrony danych	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679; ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych; Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie danych, których administratorami są sądy	organizacyjna, prawna	Wymaga precyzyjnego określenia administratora, ewentualnego podmiotu przetwarzającego, zasad bezpieczeństwa, roli inspektora ochrony danych oraz granicy między sferą działalności administracyjnej a postępowaniami sądowymi
Ciągłości działania	ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; § 15, § 19 i § 20 rozporządzenia KRI	techniczna, organizacyjna	Centralizacja wymaga zapewnienia odpowiedniej dostępności, niezawodności, odporności, rozliczalności oraz procedur reagowania na zakłócenia o szerszym zasięgu

Źródło: opracowanie własne.

IV. Regulacje wymagające zmian oraz wskazanie kierunków ich zmian w celu centralizacji obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych

1. Uwagi ogólne

Identyfikacja barier normatywnych, dokonana w poprzednim rozdziale, prowadzi do kolejnego etapu analizy, jakim jest wskazanie regulacji wymagających zmiany oraz określenie kierunku tych zmian. Skoro obowiązujący stan prawny nie pozwala obecnie na pełne i jednoznaczne wdrożenie modelu wspólnej obsługi kadrowo-płacowej, konieczne staje się ustalenie, które przepisy powinny zostać zmienione oraz jaki zakres ingerencji ustawodawczej jest niezbędny do usunięcia zidentyfikowanych przeszkód. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie propozycji zmian legislacyjnych w kluczowych aktach prawnych, przede wszystkim w Prawie o ustroju sądów powszechnych, przy uwzględnieniu wymogów poprawnej legislacji. Proponowane rozwiązania muszą bowiem odpowiadać potrzebom organizacyjnym reformy oraz standardom wynikającym z Zasad techniki prawodawczej²⁹. W tym znaczeniu rozdział IV ma wymiar projektowy, ale pozostaje ściśle powiązany z wcześniejszą analizą dogmatyczno-prawną i nie może abstrahować od granic wyznaczonych przez obowiązujący system źródeł prawa.

2. Zmiany w Prawie o ustroju sądów powszechnych

Prawo o ustroju sądów powszechnych jest podstawowym aktem wymagającym nowelizacji, jeżeli ustawodawca miałby wprowadzić model wspólnej obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych. To właśnie w tej ustawie określone zostały podstawowe ramy działalności administracyjnej sądu, pozycja dyrektora sądu oraz rozkład kompetencji pomiędzy organami sądu. Z tego względu projektowana reforma nie może zostać oparta wyłącznie

²⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 300) – dalej jako: ZTP.

na przepisach wykonawczych ani na konstrukcjach organizacyjnych tworzonych pozaustawowo. Z perspektywy Zasad techniki prawodawczej oznacza to, że istotne elementy nowej instytucji muszą zostać określone w ustawie w sposób możliwie wyczerpujący, spójny i niesprzeczny.

W świetle ustaleń z rozdziału III jako rozwiązanie podstawowe należy przyjąć wariant apelacyjny, a więc model, w którym wspólna obsługa kadrowo-płacowa byłaby organizowana na poziomie apelacji. Wariant ten pozostaje bardziej spójny z obowiązującą strukturą sądownictwa powszechnego, z dotychczasowymi przykładami koncentracji niektórych zadań administracyjnych na poziomie apelacji oraz z wnioskami wynikającymi z wcześniejszej analizy barier ustrojowych, konstytucyjnych i kompetencyjnych. Wariant ministerialny wymagałby znacznie dalej idącej ingerencji ustawowej, a także silniejszego obudowania gwarancyjnego, dlatego nie powinien być traktowany jako punkt wyjścia dla projektowanej reformy.

Jeżeli projektowana zmiana ma tworzyć rzeczywisty model organizacyjny, a nie jedynie podstawę dla dobrowolnych eksperymentów organizacyjnych, norma ustawowa nie powinna przyjmować postaci wyłącznie fakultatywnej. Ujęcie wspólnej obsługi jako prostego upoważnienia do współdziałania prowadziłoby do powielenia słabości istniejących rozwiązań opartych na dobrowolności i nie usuwałoby podstawowych barier wskazanych w rozdziale III. Z tego względu projektowana regulacja powinna tworzyć podstawę dla wspólnej obsługi jako elementu organizacji administracyjnej sądownictwa na poziomie apelacji. Jednocześnie należy podkreślić, że proponowany przepis w Prawie o ustroju sądów powszechnych może stanowić jedynie rdzeń ustrojowo-kompetencyjny przyszłej reformy. Nie może on być traktowany jako samodzielnie wystarczający model legislacyjny, ponieważ jego wejście w życie wymagałoby równoległych zmian w innych aktach oraz uzupełnienia ustawy o przepisy przejściowe i dostosowujące.

Z perspektywy ZTP ustawa powinna samodzielnie określać co najmniej: 1) poziom organizacyjny wspólnej obsługi; 2) podmiot odpowiedzialny za jej zapewnienie; 3) podstawowy zakres czynności objętych wspólną obsługą; 4) zakres spraw wyłączonych ze wspólnej obsługi; 5) relację wspólnej obsługi do kompetencji organów sądów obsługiwanych; 6) podstawowy model nadzoru.

Nie powinny natomiast pozostawać w gestii rozporządzenia zagadnienia, które decydują o istocie nowej instytucji. Do aktu wykonawczego można przenieść wyłącznie rozwiązania techniczno-organizacyjne służące wykonaniu ustawy. W tym sensie projektowany przepis ustawowy musi nie tylko tworzyć wspólną obsługę, ale również wprost określać jej granice. Szczególnie istotne jest wyraźne rozdzielenie czynności techniczno-wykonawczych od czynności ustawowo zastrzeżonych dla prezesów, dyrektorów i innych organów sądu. Bez takiego rozróżnienia przepis pozostawałby zbyt ogólny i narażony na zarzut niedostatecznej określoności.

Najbardziej racjonalne jest uzupełnienie art. 31a p.u.s.p. o nowe jednostki redakcyjne, które stworzą podstawę ustawową dla wspólnej obsługi kadrowo-płacowej na poziomie apelacji. Przepis ten powinien: 1) przesądzać, że wspólna obsługa jest elementem organizacji administracyjnej na poziomie apelacji; 2) wskazywać podmiot odpowiedzialny za jej zapewnienie; 3) określać jej podstawowy zakres jako obejmujący wyłącznie czynności techniczno-wykonawcze; 4) wyraźnie wyłączać czynności ustawowo zastrzeżone dla organów sądu.

Proponowane brzmienie art. 31a § 1c-1f:

„§ 1c. Na obszarze apelacji zapewnia się wspólną obsługę kadrową i płacową sądów działających na obszarze tej apelacji. Wspólną obsługę zapewnia dyrektor sądu apelacyjnego.

§ 1d. Wspólna obsługa kadrowa i płacowa obejmuje czynności techniczno-wykonawcze niezbędne do realizacji zadań z zakresu obsługi kadrowej i płacowej sądów.

§ 1e. Wspólna obsługa kadrowa i płacowa nie obejmuje czynności zastrzeżonych w ustawie dla prezesa sądu, dyrektora sądu lub innych organów sądu, w szczególności czynności z zakresu prawa pracy, czynności wykonywanych w ramach zwierzchnictwa służbowego oraz czynności, których dokonanie wymaga działania właściwego organu sądu na podstawie ustawy.

§ 1f. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb wykonywania wspólnej obsługi kadrowej i płacowej, sposób współdziałania sądu apelacyjnego z sądami obsługiwanymi oraz sposób przekazywania dokumentacji i danych niezbędnych do wykonywania wspólnej obsługi, mając na względzie zapewnienie sprawności obsługi oraz poszanowania ustawowo określonych kompetencji organów sądu”.

Podstawowym uzasadnieniem proponowanej konstrukcji jest nadanie projektowanej normie specyfiki wykraczającej poza formułę wyłącznie fakultatywną.

Ustawodawca sam przesądza o poziomie organizacyjnym reformy i wskazuje podmiot odpowiedzialny za zapewnienie wspólnej obsługi. Dzięki temu nie dochodzi do pozostawienia kluczowego elementu konstrukcji prawnej poza ustawą. Taki zabieg odpowiada wymaganii wyczerpującego normowania materii ustawowej. Projektowany § 1d nie poprzestaje na samym odwołaniu do „obsługi kadrowej i płacowej”, ale wskazuje, że chodzi wyłącznie o czynności techniczno-wykonawcze niezbędne do realizacji zadań w tym zakresie. Jest to nadal pojęcie ustawowo ogólne, ale jego funkcja została zawężona i sprzężona z § 1e, który jednoznacznie wyłącza czynności ustawowo zastrzeżone dla organów sądu. Rozporządzenie nie ma określać „wymagań organizacyjnych” w szerokim sensie ani kształtować podstawowo-

wych gwarancji ustrojowych. Jego zakres ogranicza się do szczegółowego trybu wykonywania wspólnej obsługi, sposobu współdziałania oraz sposobu przekazywania dokumentacji i danych niezbędnych do wykonania ustawy. Taki zakres delegacji lepiej odpowiada zasadzie, że rozporządzenie ma służyć wykonaniu ustawy, a nie współtworzeniu istoty instytucji. Ponadto tekst wyraźnie zaznacza, że projektowane paragrafy są jedynie elementem większego pakietu ustawowego. Tym samym nie stwarza wrażenia, że sama zmiana Prawa o ustroju sądów powszechnych wystarczy do pełnego wdrożenia reformy.

Aby projektowane zmiany nie pozostawały normą oderwaną od dalszej konstrukcji ustawowej, konieczne jest przynajmniej ogólne wskazanie przepisów towarzyszących, które musiałyby zostać uchwalone równolegle.

W ustawie nowelizującej należałoby przewidzieć przepis określający, że wspólna obsługa kadrowa i płacowa wykonywana przez sąd apelacyjny nie narusza odpowiedzialności i kompetencji organów sądów obsługiwanych w zakresie, w jakim odpowiedzialność lub kompetencja została im przypisana ustawowo. Taki przepis pełniłby funkcję pomostową między Prawem o ustroju sądów powszechnych a dalszymi zmianami w ustawie o finansach publicznych i innych ustawach, zapobiegając błędnemu wrażeniu, że samo powierzenie czynności wspólnej obsłudze automatycznie przenosi odpowiedzialność. Tego rodzaju rozwiązanie pozostaje spójne z wcześniejszą analizą barier odpowiedzialnościowych.

Konieczne byłoby także wprowadzenie przepisu przejściowego, zgodnie z którym do czasu pełnego uruchomienia wspólnej obsługi kadrowo-płacowej w danej apelacji zadania te są wykonywane na zasadach dotychczasowych. Taki przepis ma znaczenie z perspektywy ZTP, ponieważ zapewnia ciągłość działania i nie dopuszcza do powstania luki kompetencyjnej pomiędzy uchwaleniem ustawy a faktycznym wdrożeniem nowego modelu. Bez przepisu przejściowego projekt byłby narażony na zarzut niepełności konstrukcyjnej.

W odrębnych przepisach dostosowujących należałoby także uregulować skutki organizacyjne reformy, w szczególności: 1) tryb przekazania dokumentacji i danych niezbędnych do wykonywania wspólnej obsługi; 2) zasady dostosowania regulaminów organizacyjnych sądów; 3) termin osiągnięcia gotowości organizacyjnej przez sądy apelacyjne jako jednostki obsługujące.

Nie należy jednak umieszczać tych kwestii w samym art. 31a p.u.s.p., ponieważ prowadziłyby to do naruszenia zasady przejrzystości i porządku wewnętrznego ustawy. Zasady techniki prawodawczej wymagają bowiem, by przepisy przejściowe i dostosowujące pozostawały wyodrębnione od przepisów merytorycznych.

Z punktu widzenia techniki prawodawczej możliwe byłoby również zaprojektowanie wariantu ministerialnego, ale wymagałby on znacznie dalej idącej ingerencji ustawowej. Ustawa musiałaby utworzyć nową jednostkę centralną, określić jej status prawny, relację do Ministra Sprawiedliwości, relację do prezesów i dyrektorów sądów oraz granice do-

puszczalnego wpływu na działalność administracyjną sądów. W świetle wcześniejszych ustaleń byłyby to model bardziej złożony konstrukcyjnie i ustrojowo bardziej ryzykowny. Dlatego nie powinien być traktowany jako rozwiązanie podstawowe na obecnym etapie projektowania reformy.

Ujmując rzecz z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej, projektowana reforma powinna zostać osadzona przede wszystkim w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przy możliwie pełnym ustawowym określeniu jej istotnych elementów. Jeżeli intencją ustawodawcy ma być stworzenie rzeczywistego modelu systemowego, norma nie może ograniczać się do prostego upoważnienia fakultatywnego, ale powinna wprost tworzyć wspólną obsługę kadrowo-płacową na poziomie apelacji. Jednocześnie ustawa musi wyraźnie zastrzeżać, że wspólna obsługa nie przejmuje kompetencji ustawowo przypisanych organom sądu. Rozwiązania techniczno-organizacyjne mogą zostać doprecyzowane w rozporządzeniu tylko w zakresie służącym wykonaniu ustawy. Pozostałe elementy reformy, w tym odpowiedzialność, status pracowników, ochrona danych i skutki organizacyjne, muszą zostać unormowane w odrębnych przepisach ustawowych i przejściowych. Tylko taki model pozostaje zgodny zarówno z wcześniejszą analizą barier normatywnych, jak i z podstawowymi wymaganiami poprawnej legislacji.

3. Zmiany w ustawie o finansach publicznych

Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych nie byłaby wystarczająca bez równoległej interwencji w ustawie o finansach publicznych. To właśnie w tej ustawie znajdują się przepisy wyznaczające model odpowiedzialności za gospodarkę finansową jednostki oraz sposób wykonywania obowiązków głównego księgowego. Jeżeli ustawodawca miałby dopuścić wspólną obsługę kadrowo-płacową sądów powszechnych w modelu apelacyjnym, konieczne byłoby ustawowe uporządkowanie relacji między zakresem czynności wykonywanych przez jednostkę obsługującą a zakresem odpowiedzialności dyrektora sądu obsługiwanego. Nie chodzi przy tym o proste przeniesienie rozwiązań samorządowych na grunt sądownictwa, ale o adaptację znanego już mechanizmu ustawowego do specyfiki ustrojowej sądów powszechnych.

W świetle wcześniejszej analizy zasadniczy problem polega na tym, że odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki pozostaje związana z kierownikiem jednostki, a w realiach sądów – z dyrektorem sądu wykonującym zadania przypisane kierownikowi jednostki w zakresie finansowym. Jeżeli określona część czynności związanych z obsługą kadrowo-płacową zostałaby powierzona wspólnej jednostce obsługującej, ustawa musi wyraźnie wskazać, kto odpowiada za wykonywanie tych czynności oraz jak taki zakres odpowiedzialności pozostaje w relacji do odpowiedzialności dyrektora sądu obsługiwanego. Bez takiego rozgraniczenia

projekt reformy pozostawałby niespójny z wcześniejszą analizą barier finansowo-budżetowych i odpowiedzialnościowych.

Z punktu widzenia techniki prawodawczej najbardziej racjonalne jest umieszczenie nowej regulacji bezpośrednio przy art. 53 i 54 u.f.p., a więc w miejscu systemowo najbliższym regulowanej materii. Rozwiązanie to jest bardziej przejrzyste niż konstruowanie nowego przepisu w dalszej części ustawy, ponieważ projektowane normy pozostają funkcjonalnie związane z istniejącą regulacją odpowiedzialności kierownika jednostki i obowiązków głównego księgowego. Ich zadaniem nie byłoby przeniesienie całej odpowiedzialności finansowej z sądu obsługiwanego na jednostkę obsługującą, lecz ustawowe uporządkowanie odpowiedzialności w zakresie czynności objętych wspólną obsługą kadrowo-płacową.

Najbardziej racjonalne wydaje się dodanie nowej jednostki redakcyjnej po art. 53 ust. 5 u.f.p. oraz odpowiedniej regulacji powiązanej z art. 54 u.f.p. Aby ograniczyć zarzut nadmiernej ogólności, projektowana norma powinna wiązać odpowiedzialność nie z nieoznaczonymi „zadaniami”, ale z czynnościami objętymi wspólną obsługą kadrowo-płacową na podstawie ustawy.

Proponowane brzmienie przepisów:

Art. 53 ust. 5a: „W przypadku powierzenia, na podstawie ustawy, wspólnej obsłudze kadrowej i płacowej sądów powszechnych wykonywania czynności obejmujących naliczanie wynagrodzeń, sporządzanie list płac, rozliczanie należnych składek i innych pochodnych od wynagrodzeń oraz prowadzenie dokumentacji niezbędnej do wykonywania tych czynności, kierownik jednostki obsługującej ponosi odpowiedzialność za wykonywanie tych czynności w zakresie objętym wspólną obsługą. W zakresie nieobjętym wspólną obsługą odpowiedzialność za gospodarkę finansową sądu ponosi dyrektor sądu obsługiwanego”.

Art. 54 ust. 2b: „W zakresie czynności objętych wspólną obsługą kadrową i płacową sądów powszechnych obowiązki głównego księgowego, o których mowa w ust. 1, wykonuje główny księgowy jednostki obsługującej, w części związanej z wykonywaniem tych czynności”.

Aby uniknąć zarzutu niepełności projektu, konieczne jest również wskazanie przepisu przejściowego odnoszącego się do wejścia w życie nowego modelu.

Proponowany kierunek przepisu przejściowego:

„Do dnia rozpoczęcia wykonywania wspólnej obsługi kadrowej i płacowej na obszarze danej apelacji obowiązki i odpowiedzialność w zakresie czynności objętych tą obsługą wykonuje się na zasadach dotychczasowych”.

Taki przepis przejściowy nie rozstrzyga jeszcze wszystkich skutków organizacyjnych reformy, ale eliminuje podstawowe ryzyko powstania luki między wejściem w życie ustawy a faktycznym uruchomieniem wspólnej obsługi. Z perspektywy ZTP ma to znaczenie zasadnicze, ponieważ projekt ustawy nie może pozostawiać niepewności co do tego, kto wykonuje zadania w okresie przejściowym.

Zmiana ustawy o finansach publicznych jest koniecznym uzupełnieniem nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, jeżeli projektowana reforma miałaby prowadzić do rzeczywistego wdrożenia wspólnej obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych. Jej celem nie powinno być pełne oderwanie odpowiedzialności finansowej od sądu obsługiwanego, ale ustawowe uporządkowanie odpowiedzialności za wykonywanie określonych czynności objętych wspólną obsługą oraz dostosowanie modelu wykonywania obowiązków głównego księgowego do zakresu tej obsługi.

4. Zmiany w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury

Nowelizacja ustawy o pracownikach sądów i prokuratury uzyskuje postać dostosowawczą wobec projektowanych zmian w Prawie o ustroju sądów powszechnych. Jej celem nie jest stworzenie odrębnego modelu prawa pracy dla sądownictwa, ale zapewnienie spójności pomiędzy ustawą ustrojową a ustawą określającą podstawowe zasady zatrudniania pracowników sądów. Skoro w modelu apelacyjnym wspólna obsługa kadrowa i płacowa miałaby być zapewniana przez dyrektora sądu apelacyjnego, to ustawa pracownicza powinna wyraźnie rozstrzygać, kto nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy z pracownikami wykonującymi zadania w zakresie tej wspólnej obsługi.

Artykuł 5 u.p.s.p. określa podmiot właściwy do nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, oznaczając, że w sądzie czynności te wykonuje dyrektor sądu. Z tego względu projektowana nowelizacja powinna odnosić się do rzeczywistego brzmienia tego przepisu, a nie do jego uproszczonej parafrazy. Z punktu widzenia poprawnej legislacji oznacza to potrzebę wprowadzenia wyjątku od obecnej zasady jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do zachowania spójności z projektowanym modelem wspólnej obsługi na poziomie apelacji.

Najbardziej racjonalnie legislacyjnie byłoby zatem uzupełnienie art. 5 u.p.s.p. o dodatkowy punkt, który wiązałby właściwość pracodawczą nie z abstrakcyjnym „centrum”, ale z rozwiązaniem przyjętym wcześniej w projektowanej nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, a więc z dyrektorem sądu apelacyjnego jako podmiotem zapewniającym wspólną obsługę. Taki zabieg jest bardziej zgodny z zasadą konsekwencji terminologicznej i systemowej niż tworzenie nowej kategorii „dyrektora centrum”, której pozycja ustrojowa nie została dostatecznie określona w przepisach ustrojowych.

Proponowana zmiana polega na dodaniu w art. 5 po pkt 1 pkt 1a w brzmieniu:

„1a) w sądzie apelacyjnym – wobec pracowników wykonujących zadania w zakresie wspólnej obsługi kadrowej i płacowej sądów działających na obszarze apelacji – dyrektor sądu apelacyjnego”.

Tak zredagowana propozycja jest lepiej dostosowana do rzeczywistej struktury art. 5 u.p.s.p. Nie przebudowuje całego przepisu, tylko wprowadza wąski wyjątek od ogólnej zasady „w sądzie – dyrektor sądu”, ograniczony do sytuacji, w której pracownik wykonuje zadania w zakresie wspólnej obsługi na poziomie apelacji. Jednocześnie nie wprowadza nowej, nieukształtowanej w Prawie o ustroju sądów powszechnych kategorii „centrum” jako odrębnego pracodawcy. Dzięki temu rozwiązanie pozostaje spójne z dotychczasowym projektem reformy i lepiej odpowiada zasadzie oszczędności legislacyjnej.

Projektowana zmiana ma charakter porządkujący i dostosowawczy. Jej celem jest zapewnienie zgodności między nowym modelem wspólnej obsługi na poziomie apelacji a ustawowym określeniem podmiotu właściwego do nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy.

Rozwiązanie to nie zmienia ogólnej zasady, że w sądzie stosunek pracy nawiązuje i rozwiązuje dyrektor sądu, ale wprowadza wyjątek odnoszący się do pracowników wykonujących zadania w zakresie wspólnej obsługi kadrowej i płacowej. Dzięki temu system zachowuje przejrzystość i nie powstaje wątpliwość co do tego, kto jest właściwym podmiotem w sprawach pracowniczych dotyczących personelu obsługi wspólnej.

Z perspektywy Zasad techniki prawodawczej istotne jest również to, że zmiana nie wykracza poza zakres niezbędny do osiągnięcia celu dostosowawczego. Nie tworzy nowej instytucji prawa pracy, nie redefiniuje całego art. 5 i nie ingeruje szerzej niż to konieczne w obowiązujący model zatrudniania pracowników sądów. Taki sposób redakcji pozostaje zgodny z wymaganiami spójności i przejrzystości systemu oraz z zasadą, zgodnie z którą różnym pojęciom nie należy nadawać tych samych nazw ani tych samych pojęć oznaczać różnymi określeniami.

Zmiana ustawy o pracownikach sądów i prokuratury pozostaje wtórna wobec projektowanej nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, ale jest konieczna dla zachowania spójności systemowej. Powinna ona polegać nie na tworzeniu odrębnej kategorii „centrum” jako nowego pracodawcy, ale na dostosowaniu art. 5 do modelu apelacyjnego przez wskazanie dyrektora sądu apelacyjnego jako właściwego podmiotu wobec pracowników wykonujących zadania w zakresie wspólnej obsługi kadrowej i płacowej. Tylko takie rozwiązanie pozostaje zgodne z projektowanym modelem ustrojowym oraz z wymaganiami poprawnej legislacji.

5. Zmiany w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości

Niezależnie od projektowanych nowelizacji ustawowych konieczne byłoby również dostosowanie aktów wykonawczych Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji zmiany te powinny zostać wprowadzone przez nowelizację właściwych rozporządzeń, a nie przez epizodyczne przepisy ustawowe zastępujące regulację wykonawczą. Szczególnie znaczenie miałaby tu nowelizacja rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 14 ust. 1 u.p.s.p. i obejmuje stanowiska, kwalifikacje, szczegółowe zasady wynagradzania, dodatki oraz sposób i tryb odbywania stażu urzędniczego. Oznacza to, że jego rola może być wyłącznie wykonawcza i dostosowawcza wobec rozwiązań uprzednio przyjętych w ustawie.

Z punktu widzenia przyjętego wcześniej modelu apelacyjnego rozporządzenie nie może samodzielnie kreować nowego podmiotu ustrojowego w postaci „dyrektora centrum obsługi kadrowo-płacowej”. Jeżeli wspólna obsługa miałaby być zapewniana przez dyrektora sądu apelacyjnego, to właśnie ta kategoria powinna być konsekwentnie używana w aktach wykonawczych. Wynika z tego, że nowelizacja rozporządzenia może polegać wyłącznie na dostosowaniu szczegółowych kompetencji wykonawczych do modelu ustawowego, a nie na tworzeniu nowej struktury organizacyjnej na poziomie rozporządzenia. Takie ujęcie odpowiada również wymogowi spójności terminologicznej i systemowej.

W aktualnym brzmieniu rozporządzenia decyzje o właściwościach wykonawczych zostały powiązane z „dyrektorem sądu albo właściwym prokuratorem” w szczególności w § 4 ust. 3, dotyczącym powierzania funkcji i odwoływania z niej, w § 5 ust. 1, dotyczącym przyznawania dodatku specjalnego oraz w § 6 ust. 2, zgodnie z którym fundusz nagród pozostaje w dyspozycji dyrektora sądu albo właściwego prokuratora. Te właśnie przepisy tworzą pierwszy i konieczny zakres nowelizacji wykonawczej, jeżeli ustawodawca przesądzi w ustawie, że wspólna obsługa kadrowo-płacowa na poziomie apelacji obejmuje czynności dotyczące personelu wykonującego te zadania w sądzie apelacyjnym.

W części dotyczącej wynagradzania i powierzania funkcji projektowana nowelizacja rozporządzenia powinna być wąska i dostosowawcza. Nie chodzi o globalne zastąpienie w całym rozporządzeniu wyrazów „dyrektor sądu” wyrazami „dyrektor sądu apelacyjnego”, ponieważ takie rozwiązanie byłoby niezgodne z zakresem reformy i naruszałoby spójność systemową. Zmiana powinna dotyczyć wyłącznie tych sytuacji, w których decyzje dotyczą pracowników wykonujących zadania w zakresie wspólnej obsługi kadrowej i płacowej na poziomie apelacji. W tym zakresie należałoby rozważyć odpowiednie dostosowanie § 4 ust. 3, § 5 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia.

Najbezpieczniejszy legislacyjnie kierunek polegałby nie na przebudowie całych paragrafów, ale na dodaniu w nich formuły szczególnej, odsyłającej do modelu apelacyjnego określonego ustawowo. Przykładowo, nowelizacja mogłaby posługiwać się konstrukcją typu:

„w przypadku pracowników wykonujących zadania w zakresie wspólnej obsługi kadrowej i płacowej sądów działających na obszarze apelacji kompetencje te wykonuje dyrektor sądu apelacyjnego”.

Taki sposób redakcji lepiej odpowiada ZTP niż prosta podmiana organu, ponieważ nie narusza pozostałej części rozporządzenia i ogranicza wyjątek do zakresu rzeczywiście objętego reformą.

Odrębnej oceny wymagają przepisy rozporządzenia dotyczące stażu urzędniczego. W aktualnym stanie prawnym kompetencje dyrektora sądu lub właściwego prokuratora pojawiają się tu nie tylko w § 12 ust. 3–4 i § 13 ust. 1–2, ale także w § 14 ust. 1 i 3, § 15 ust. 2–4 oraz § 16. Oznacza to, że każda próba objęcia stażu urzędniczego wspólną obsługą na poziomie apelacji musiałaby być poprzedzona wyraźnym ustawowym rozstrzygnięciem, czy zakres reformy rzeczywiście obejmuje również te elementy. Sam fakt, że przepisy te odwołują się do dyrektora sądu, nie wystarcza jeszcze do przyjęcia, że wszystkie kompetencje organizacyjne i egzaminacyjne powinny zostać przeniesione na poziom apelacyjny.

Z tego względu, na obecnym etapie projektowania reformy, bezpieczniej jest przyjąć, że zmiany w przepisach o stażu są warunkowe. Jeżeli ustawodawca w ustawie nie przesądzi, że wspólna obsługa kadrowo-płacowa obejmuje także organizację stażu urzędniczego, egzamin oraz ocenę końcową, to nowelizacja rozporządzenia w tym zakresie nie powinna być projektowana. Takie podejście usuwa zarzut nadmiernego rozszerzania reformy ponad obszar kadrowo-płacowy i jest bardziej zgodne z delegacją ustawową oraz zasadą powściągliwości legislacyjnej.

Równie ostrożnie należy podejść do kwestii załączników określających stanowiska i kwalifikacje. Aktualne rozporządzenie rzeczywiście przewiduje w § 2 oraz w załącznikach nr 1 i 2 system stanowisk urzędniczych i nieurzędniczych oraz odpowiadających im wymagań kwalifikacyjnych. Nie wynika jednak z tego jeszcze automatycznie, że reforma wspólnej obsługi wymaga utworzenia całkowicie nowych stanowisk. Taki wniosek byłby uzasadniony dopiero wtedy, gdyby ustawodawca stworzył nową kategorię organizacyjną pracowników, której nie można objąć istniejącymi stanowiskami funkcjonującymi już w sądzie apelacyjnym. Na obecnym etapie rzetelniejsze jest stwierdzenie, że w toku projektowania nowelizacji należy ocenić, czy wystarczające będzie wykorzystanie istniejących stanowisk, czy też konieczne stanie się odpowiednie dostosowanie załączników.

W świetle powyższego, zmiany w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości są konieczne do uzupełnienia projektowanych nowelizacji ustawowych, ale noszą cechy ściśle wtórne i wykonawcze. Ich funkcją nie jest kreowanie nowego modelu ustrojowego wspólnej obsługi, ale dostosowanie szczegółowych rozwiązań dotyczących powierzania funkcji, dodatków, nagród i ewentualnie innych elementów obsługi pracowniczej do modelu apelacyjnego przyjętego uprzednio w ustawie. Na obecnym etapie jako konieczne należy traktować przede wszystkim zmiany w § 4 ust. 3, § 5 ust. 1 i § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 3 marca 2017 r., natomiast ingerencja w przepisy o stażu urzędniczym powinna być uzależniona od wyraźnego ustawowego rozszerzenia zakresu reformy. W zakresie załączników potrzebna jest dalsza ocena, czy istniejące stanowiska są wystarczające. Tylko takie podejście pozostaje zgodne zarówno z wcześniejszą analizą barier normatywnych, jak i z wymaganiami poprawnej legislacji.

6. Zmiana rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej

Należy znowelizować rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. Zmiana ta powinna być ściśle dostosowawcza wobec uprzednio wprowadzonych zmian ustawowych. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 179 § 5 p.u.s.p. i określa zasady dysponowania środkami budżetu sądownictwa, ustanawiania dysponentów środków oraz ich zadania i kompetencje. Oznacza to, że jego funkcją może być wyłącznie wykonanie modelu przyjętego wcześniej w ustawie, a nie samodzielne tworzenie nowego układu ustrojowego wspólnej obsługi.

W aktualnym brzmieniu rozporządzenia szczególne znaczenie mają § 3 ust. 6 pkt 9 oraz ust. 7 pkt 9, które przyznają odpowiednio dysponentowi budżetu sądów na obszarze apelacji oraz dysponentowi trzeciego stopnia kompetencje do inicjowania i podejmowania działań organizacyjnych na rzecz optymalizacji wydatków związanych z funkcjonowaniem sądów, w tym w zakresie efektywnych form zarządzania finansami, kadrami i majątkiem sądów, przy jednoczesnym wyłączeniu określonych kategorii stanowisk. Przepisy te nie powinny być całkowicie uchylane, ponieważ służą szerszej racjonalizacji wydatków administracyjnych. Ryzyko kolizji z projektowaną wspólną obsługą kadrowo-płacową powinno zostać usunięte nie przez wykreślenie tych kompetencji, ale przez ich doprecyzowanie w taki sposób, aby w zakresie kadr nie obejmowały czynności powierzonych wspólnej obsłudze na podstawie ustawy.

Z tego względu bardziej poprawny legislacyjnie kierunek nowelizacji polegałaby nie na zmianie całej struktury dysponentów ani na tworzeniu nowego podmiotu w rodzaju „centrum” jako samodzielnego dysponenta, lecz na dodaniu do § 3 ust. 6 pkt 9 i ust. 7 pkt 9 formuły za-

strzegającej, że działania optymalizacyjne w zakresie zarządzania kadrami są wykonywane z uwzględnieniem przepisów ustawowych o wspólnej obsłudze kadrowej i płacowej sądów. Takie rozwiązanie pozostaje zgodne z przyjętym wcześniej wariantem apelacyjnym, w którym wspólna obsługa jest osadzona na poziomie apelacji, a nie w modelu ministerialnym.

Najbezpieczniejszy i najbardziej przejrzysty legislacyjnie wariant polegałby na nowelizacji obu wskazanych punktów przez dodanie zastrzeżenia normatywnego.

Proponowane brzmienie zmiany:

„W § 3 ust. 6 pkt 9 po wyrazach zarządzania finansami, kadrami (...) i majątkiem sądów dodaje się wyrazy z uwzględnieniem przepisów ustawy określających wspólną obsługę kadrową i płacową sądów (...)”.

„W § 3 ust. 7 pkt 9 po wyrazach zarządzania finansami, kadrami (...) i majątkiem sądów dodaje się wyrazy z uwzględnieniem przepisów ustawy określających wspólną obsługę kadrową i płacową sądów (...)”.

Takie ujęcie ma dwie zalety. Po pierwsze, nie osłabia istniejących kompetencji optymalizacyjnych w zakresie gospodarki finansowej i organizacji sądów. Po drugie, usuwa kolizję między rozporządzeniem a projektowanym modelem wspólnej obsługi, ponieważ wyraźnie podporządkowuje działania optymalizacyjne w zakresie kadr rozwiązaniom ustawowym. Jest to rozwiązanie bardziej proporcjonalne niż wykreślenie całej kompetencji kadrowej z obu punktów.

W rezultacie zakres nowelizacji rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej powinien być ograniczony do tego, co jest rzeczywiście potrzebne do usunięcia kolizji kompetencyjnej i wykonania norm ustawowych. Rozporządzenie nie powinno samodzielnie przebudowywać układu dysponentów środków budżetowych, a jedynie dostosować wykonywanie kompetencji optymalizacyjnych do modelu wspólnej obsługi przyjętego uprzednio na poziomie ustawowym. Tylko takie rozwiązanie pozostaje zgodne zarówno z delegacją ustawową z art. 179 § 5 p.u.s.p., jak i z wymaganiami poprawnej legislacji.

Zmiana rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2012 r. jest potrzebna, ale jej zakres powinien być wąski, wykonawczy i podporządkowany modelowi apelacyjnemu przyjętemu uprzednio w ustawie. Z perspektywy rzetelnej legislacji właściwym rozwiązaniem nie jest ani wykreślenie kompetencji optymalizacyjnych w zakresie kadr, ani tworzenie nowego dysponenta trzeciego stopnia, a jedynie doprecyzowanie § 3 ust. 6 pkt 9 i ust. 7 pkt 9 przez dodanie zastrzeżenia odsyłającego do ustawowych zasad wspólnej obsługi kadrowej i płacowej sądów. Tylko taki kierunek usuwa ryzyko kolizji kompetencyjnej, a zarazem zachowuje spójność z obowiązującą strukturą gospodarki finansowej sądów powszechnych.

7. Zabezpieczenia gwarancyjne

Niezależnie od wybranego wariantu reformy, kluczowe znaczenie ma obudowanie jej systemem zabezpieczeń prawnych i organizacyjnych. Zabezpieczenia te nie mogą być traktowane jako element uboczny, ale jako warunek dopuszczalności reformy. Z wcześniejszych rozdziałów wynika bowiem, że bez odpowiedniego rozgraniczenia kompetencji, odpowiedzialności, ochrony danych i ciągłości działania centralizacja mogłaby prowadzić do nowych zagrożeń zamiast do usprawnienia administracji sądowej.

W pierwszej kolejności konieczne byłoby ustawowe określenie minimalnych standardów wykonywania wspólnej obsługi. Do materii ustawowej powinny należeć co najmniej:

- 1) określenie podstawowych kategorii czynności objętych wspólną obsługą,
- 2) obowiązek terminowej realizacji tych czynności,
- 3) zasada dokumentowania ich wykonania,
- 4) wskazanie odpowiedzialności za naruszenie standardów ustawowych.

Dopiero na poziomie aktu wykonawczego można byłoby doprecyzować szczegółowe terminy, wzory dokumentów, sposób obiegu informacji i techniczne procedury realizacji zadań. Taki podział odpowiada Zasadom techniki prawodawczej, ponieważ elementy istotne dla pozycji prawnej podmiotów powinny być określone w ustawie, natomiast rozporządzenie może pełnić wyłącznie funkcję wykonawczą.

Drugim koniecznym zabezpieczeniem jest zapewnienie adekwatnej ochrony prawnej osobom, których prawa lub interesy zostałyby naruszone przez działanie albo zaniechanie jednostki obsługującej. Nie należy jednak ujmować tej kwestii w sposób nadmiernie jednolity. W sprawach pracowniczych właściwa byłaby ochrona przed sądem pracy, natomiast sądownoadministracyjna kontrola mogłaby wchodzić w grę tylko tam, gdzie ustawodawca przewidziałby rozstrzygnięcia lub czynności podlegające tej kontroli. Poza tym możliwe pozostają również sytuacje, w których działanie jednostki obsługującej miałoby wymiar czysto materialno-techniczny i nie przybierałoby postaci aktu poddawanego klasycznej kontroli jurysdykcyjnej. Z tego względu projekt ustawy powinien nie tyle posługiwać się hasłem jednej „kontroli sądowej”, ile precyzyjnie rozróżniać środki ochrony prawnej właściwe dla różnych kategorii spraw.

Trzecim zabezpieczeniem mogłoby być ustanowienie mechanizmu opiniodawczo-monitorującego, ale tylko przy zachowaniu dużej ostrożności. Na obecnym etapie nie ma dostatecznej podstawy, aby przesądzać szczegółowy skład takiego ciała albo jego powiązanie z konkretnym organem konstytucyjnym lub ustawowym. Bardziej rzetelne jest przyjęcie, że można rozważyć ciało opiniodawcze z udziałem przedstawicieli sądów i administracji, którego funkcją byłoby monitorowanie standardów wspólnej obsługi, identyfikowanie problemów praktycznych i formułowanie wniosków usprawniających, a nie zastępowanie organów ustawowych ani przejmowanie ich kompetencji.

Czwartym zabezpieczeniem muszą być wymogi dotyczące bezpieczeństwa teleinformatycznego i ciągłości działania. W tym obszarze nie należy posługiwać się ogólnym sformułowaniem o „najwyższych standardach”, natomiast powinny odwołać się do obowiązku stosowania środków adekwatnych do ryzyka, zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania, prowadzenia audytów, utrzymywania procedur reagowania na incydenty oraz rozwiązań zapewniających dostępność i odporność systemów. Taki kierunek wynika zarówno z RODO, jak i z przepisów Krajowych Ram Interoperacyjności. Bez spełnienia tych warunków nie można uznać reformy za odpowiednio zabezpieczoną.

Zabezpieczenia gwarancyjne nie mogą być traktowane jako uboczna część reformy. Ich funkcją jest stworzenie takich warunków, w których wspólna obsługa nie osłabi niezależności sądów, nie pogorszy ochrony praw pracowników i nie zwiększy ryzyka systemowego ponad poziom akceptowalny. W tym sensie minimalne standardy obsługi, odpowiednie środki ochrony prawnej, mechanizmy monitorujące oraz wymogi bezpieczeństwa teleinformatycznego powinny być traktowane jako elementy konstytutywne reformy, a nie jako jej uzupełnienie.

8. Model etapowego wdrażania

Ze względu na skalę i złożoność reform zasadne jest rozważenie etapowego wdrażania modelu wspólnej obsługi. Sama ta idea jest trafna, ale nie może pozostać jedynie postulatem organizacyjnym. Etapowość powinna znaleźć wyraz w odpowiednio ukształtowanych przepisach przejściowych i wdrożeniowych, tak aby nie zależała wyłącznie od decyzji praktyki administracyjnej. Oznacza to, że ustawodawca powinien przewidzieć możliwość wdrożenia reformy w ograniczonym zakresie terytorialnym albo funkcjonalnym, z jednoczesnym określeniem ram czasowych, przedmiotu pilotażu, zasad jego oceny oraz warunków rozszerzenia modelu na kolejne jednostki.

Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie przepisu przejściowego i przepisu wdrożeniowego. Przepis przejściowy powinien określać, że do dnia rozpoczęcia wykonywania wspólnej obsługi na obszarze danej apelacji czynności objęte reformą wykonuje się na zasadach dotychczasowych. Przepis wdrożeniowy powinien natomiast przewidywać możliwość uruchomienia pilotażu w jednej lub dwóch apelacjach, po uprzednim osiągnięciu gotowości organizacyjnej i technicznej. W takim modelu pilotaż nie byłby improwizowanym eksperymentem, ale etapem wdrożenia przewidzianym przez ustawodawcę i osadzonym w strukturze normatywnej reformy.

W takim ujęciu program pilotażowy może być oceniony pozytywnie, ponieważ pozwala sprawdzić praktyczne działanie nowych przepisów, ocenić obciążenia organizacyjne i wychwycić problemy, które nie są w pełni widoczne na etapie samego projektowania ustawy.

Pilotaż należy jednak rozumieć nie jako „uczenie się na błędach”, ale jako instrument ograniczenia ryzyka legislacyjnego i organizacyjnego. Jego funkcją byłoby również przetestowanie procedur bezpieczeństwa, ciągłości działania i ochrony danych, zanim reforma obejmie szerszy obszar. Nie oznacza to oczywiście, że model etapowy sam przez się rozwiązuje wszystkie problemy. Z kolei model ten pozwala ograniczyć skalę ryzyka i stworzyć warunki dla bardziej odpowiedzialnego przejścia od regulacji ustawowej do praktyki działania.

V. Ocena zasadności centralizacji

1. Uwagi ogólne

Dotychczasowa analiza, obejmująca zarówno rekonstrukcję obowiązującego stanu prawnego, jak i identyfikację barier normatywnych oraz możliwych kierunków zmian legislacyjnych, pozwoliła odpowiedzieć na pytanie, czy centralizacja obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych może zostać zaprojektowana w sposób zgodny z porządkiem prawnym. Nie rozstrzyga to jednak jeszcze kwestii odrębnej, mianowicie czy projektowana reforma jest zasadna z perspektywy celów, którym ma służyć administracja sądowa. Ocena ta nie może być jednostronnie afirmatywna ani abstrahować od wcześniejszych ustaleń. Powinna uwzględniać zarówno potencjalne korzyści organizacyjne, jak i ograniczenia wynikające z rozdziałów III i IV, w szczególności dotyczące kompetencji ustawowych, odpowiedzialności finansowej, ochrony danych oraz ciągłości działania. Zasadność centralizacji należy zatem rozpatrywać jako rezultat konkretnego modelu normatywnego, którego użyteczność zależy od sposobu jego ustawowego i organizacyjnego ukształtowania.

W niniejszym rozdziale ocena ta zostanie przeprowadzona w kilku komplementarnych płaszczyznach. W pierwszej kolejności wymaga zbadania relacja centralizacji do modelu zarządzania sądem opartego na dualizmie prezes-dyrektor. Następnie należy ocenić zgodność projektowanej reformy z funkcją administracyjną sądów, a dalej jej potencjalny wpływ na efektywność zarządczą. Już na tym etapie trzeba jednak zaznaczyć, że pozytywna ocena centralizacji może być formułowana wyłącznie warunkowo. Jeżeli projektowany model nie usunie wcześniej zidentyfikowanych barier kompetencyjnych, odpowiedzialnościowych, danych osobowych i ciągłości działania, to nawet potencjalne zalety organizacyjne nie będą wystarczające do uznania reformy za rozwiązanie zasadne.

2. Model prezes-dyrektor a centralizacja

U podstaw wprowadzenia do polskiego sądownictwa instytucji dyrektora sądu leżało dążenie do wyraźniejszego oddzielenia sfery orzekania od sfery działalności administracyjnej oraz do wzmocnienia profesjonalizacji zarządzania zapleczem organizacyjnym sądu. W tym sensie centralizacja obsługi kadrowo-płacowej nie tworzy automatycznego ani koniecznego dopełnienia modelu prezes-dyrektor, ale może z nim pozostawać zgodna, o ile zachowuje podstawowy rozkład kompetencji i nie prowadzi do przeniesienia ustawowo zastrzeżonych uprawnień decyzyjnych na inny podmiot. Z wcześniejszych ustaleń wynika bowiem, że dyrektor sądu pozostaje *de lege lata* centralnym podmiotem odpowiedzialności w sferze administracyjnej, a centralizacja techniczna jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy nie przekształca się w centralizację kompetencyjną.

W tym znaczeniu centralizacja techniczno-wykonawcza może ewentualnie sprzyjać bardziej czytelnemu rozdziałowi między zarządzaniem strategicznym a wykonywaniem czynności powtarzalnych, ale nie przesądza takiego efektu automatycznie. Jeżeli wspólna obsługa ogranicza się do wykonywania czynności materialno-technicznych związanych z kadrami i płacami, a kompetencje decyzyjne oraz odpowiedzialność pozostają przy dyrektorze sądu i innych właściwych organach, reforma może tworzyć warunki do większego skupienia dyrektora na zadaniach organizacyjnych, finansowych i majątkowych. Jeżeli jednak model centralizacji osłabiałby realny wpływ dyrektora na obszar, za który nadal ponosi odpowiedzialność, wówczas zamiast wzmocniać logikę modelu prezes-dyrektor, mógłby ją komplikować. Z tego względu wpływ centralizacji na analizowany model należy oceniać jako zależny od jakości rozgraniczenia czynności technicznych i kompetencji ustawowych.

Nie można również pomijać argumentu przeciwnego. Model zdecentralizowany, mimo swoich ograniczeń organizacyjnych, pozostaje bliższy klasycznej konstrukcji, w której dyrektor sądu dysponuje bezpośrednim zapleczem wykonawczym we własnej jednostce. Z tego względu każda centralizacja, nawet techniczna, musi być projektowana tak, aby nie prowadziła do zerwania funkcjonalnego związku między kompetencją, odpowiedzialnością i możliwością realnego oddziaływania na wykonywanie zadań administracyjnych. Dopiero przy spełnieniu tego warunku można przyjąć, że centralizacja pozostaje zgodna z modelem prezes-dyrektor.

3. Funkcja administracyjna sądów

Jak ustalono, obsługa kadrowo-płacowa należy do sfery działalności administracyjnej sądów i służy zapewnieniu warunków niezbędnych do wykonywania funkcji orzeczniczych. Z tego

względu ocena zasadności centralizacji w tej płaszczyźnie powinna koncentrować się na pytaniu, czy wspólna obsługa może sprzyjać bardziej stabilnemu, jednolitemu i profesjonalnemu wykonywaniu zadań administracyjnych. Odpowiedź pozytywna jest możliwa jedynie w formule warunkowej. Centralizacja może sprzyjać profesjonalizacji i standaryzacji wtedy, gdy towarzyszą jej jasne reguły odpowiedzialności, odpowiednie zabezpieczenia organizacyjne i techniczne oraz zachowanie granicy między sferą administracyjną a sferą orzecznictwem. Sama centralizacja nie gwarantuje jeszcze osiągnięcia tych rezultatów.

Potencjalną zaletą centralizacji może być ograniczenie rozbieżności praktyk administracyjnych między poszczególnymi sądami, zwłaszcza w zakresie czynności powtarzalnych, takich jak naliczanie wynagrodzeń, obsługa dokumentacji pracowniczej czy realizacja określonych obowiązków kadrowych. Nie należy jednak twierdzić, że model zdecentralizowany sam przez się narusza zasadę równości lub pewności prawa. Rzetelniej jest stwierdzić, że może on sprzyjać nierównomierności standardów obsługi administracyjnej, jeżeli poszczególne jednostki różnią się zasobami organizacyjnymi, kadrowymi lub technicznymi. Centralizacja może być więc oceniana jako potencjalne narzędzie ograniczania tych różnic, ale nie jako rozwiązanie automatycznie prowadzące do ich usunięcia.

Nie można jednak pomijać, że funkcja administracyjna sądów jest wykonywana w określonych miejscowych uwarunkowaniach organizacyjnych. Model zdecentralizowany może w niektórych sytuacjach lepiej odpowiadać potrzebie bezpośredniego reagowania na specyfikę danej jednostki, zwłaszcza gdy zakres czynności wymaga bieżącej koordynacji z lokalnym kierownictwem sądu. Z tego względu centralizacja może być uznana za rozwiązanie bardziej sprzyjające funkcji administracyjnej sądów tylko wtedy, gdy ustawodawca zdoła zachować równowagę między standaryzacją a zdolnością reagowania na potrzeby jednostki obsługiwaney.

4. Efektywność zarządcza

Ocena zasadności centralizacji z perspektywy efektywności zarządczej ma istotne znaczenie, ponieważ pozwala ustalić, czy przyjęty model organizacyjny sprzyja racjonalizacji procesów pomocniczych związanych z funkcjonowaniem sądów powszechnych. Argument efektywnościowy niewątpliwie należy do najważniejszych racji przemawiających za rozważeniem wspólnej obsługi kadrowo-płacowej, ale nie może być traktowany jako samoistna przesłanka przesądzająca o zasadności reformy. Z § 3 ust. 5 pkt 10 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych wynika, że Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do inicjowania i wprowadzania działań organizacyjnych na rzecz optyma-

lizacji wydatków związanych z funkcjonowaniem sądów, w tym w zakresie efektywnych form zarządzania finansami, kadrami i majątkiem sądów. Przepis ten ma znaczenie szersze niż samo dopuszczenie działań optymalizacyjnych. Potwierdza on, że efektywność zarządcza stanowi prawnie relewantne kryterium organizowania administracji sądowej. W tym sensie centralizacja obsługi kadrowo-płacowej może być rozpatrywana jako jedna z form realizacji celu optymalizacyjnego wskazanego w tym przepisie.

Zasadne jest jednak przyjęcie, że prawidłowo zaprojektowana centralizacja może teoretycznie sprzyjać większej efektywności zarządczej w odniesieniu do tych elementów obsługi, które mają wymiar powtarzalny i wyspecjalizowany. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których większa skala działania może ułatwiać budowę bardziej stabilnych procedur, zapewnienie zastępstw organizacyjnych oraz ograniczanie rozbieżności praktyki. Tego rodzaju korzyści powinny być jednak ujmowane jako możliwe, a nie konieczne. Ich osiągnięcie zależy bowiem od wcześniejszego usunięcia barier odpowiedzialnościowych, ochrony danych, ciągłości działania oraz od zachowania przejrzystego rozgraniczenia kompetencji między jednostką obsługującą a sądem obsługiwanym. Bez spełnienia tych warunków centralizacja mogłaby generować nowe koszty organizacyjne oraz nowe ryzyka zarządcze.

Należy też wyraźnie zaznaczyć, że model zdecentralizowany nie jest z definicji rozwiązaniem nieefektywnym. Jego zaletą może być większa bliskość organizacyjna pomiędzy personelem wykonującym czynności kadrowo-płacowe a kierownictwem konkretnego sądu, a także łatwiejsze dostosowanie działań do potrzeb danej jednostki. Ocena efektywności nie może więc polegać na prostym przeciwstawieniu „nowoczesnej centralizacji” i „nieefektywnej decentralizacji”, gdyż wymaga zestawienia potencjalnych korzyści skali z kosztami utraty części lokalnej elastyczności. Dopiero w takim ujęciu można rzetelnie stwierdzić, że centralizacja może być rozwiązaniem bardziej efektywnym, ale tylko przy odpowiednim zabezpieczeniu jej ram prawnych i organizacyjnych.

5. Ekonomia skali

Argument ekonomiczny należy do najczęściej przywoływanych racji na rzecz wspólnej obsługi, ale powinien być traktowany z dużą ostrożnością. W obecnym stanie nie ma dostatecznej podstawy do formułowania precyzyjnych prognoz liczbowych dotyczących oszczędności ani do przesądzania ich skali. Zatem centralizacja może tworzyć warunki do uzyskania korzyści organizacyjnych i finansowych, natomiast korzyści te powinny być potencjalne, a nie z góry wykazane.

Potencjalne korzyści ekonomii skali mogą dotyczyć przede wszystkim czterech obszarów. Po pierwsze, ograniczenia dublowania części czynności wykonywanych równoległe w wielu

jednostkach. Po drugie, większej jednolitości procedur i dokumentacji, co może ograniczać koszty wynikające z rozbieżności praktyki. Po trzecie, bardziej skoncentrowanego wykorzystania narzędzi informatycznych i zasobów kadrowych wyspecjalizowanych w określonych czynnościach. Po czwarte, łatwiejszego zapewnienia zastępstw organizacyjnych w obszarach powtarzalnych. Wszystkie te elementy mogą sprzyjać racjonalizacji kosztów, ale tylko wtedy, gdy model reformy zostanie prawidłowo zaprojektowany i wdrożony.

Jednocześnie centralizacja może generować również koszty dodatkowe. Należą do nich w szczególności: koszty organizacyjne wdrożenia, dostosowanie systemów teleinformatycznych, wydatki związane z bezpieczeństwem i ciągłością działania, koszty koordynacji pomiędzy jednostką obsługującą a sądami obsługiwanymi oraz ewentualne koszty zmian kadrowych i przejściowych. Z tego względu argument ekonomii skali nie powinien być traktowany jako samodzielna racja przesądzająca o zasadności reformy, ale jako jedna z przesłanek oceny, która musi zostać zestawiona zarówno z kosztami wdrożenia, jak i z ryzykami wskazanymi w poprzednich rozdziałach. Jeżeli bilans tych elementów okaże się niekorzystny, argument ekonomiczny może przemawiać raczej za ostrożnością niż za przyspieszeniem reformy.

6. Bezpieczeństwo systemowe

Jednym z najpoważniejszych zagadnień związanych z oceną zasadności centralizacji pozostaje bezpieczeństwo systemowe. Wcześniejsze rozważania pokazały, że koncentracja obsługi kadrowo-płacowej może zwiększać skalę skutków awarii, incydentu bezpieczeństwa albo zakłócenia organizacyjnego. Tego ryzyka nie należy bagatelizować, ponieważ w tym właśnie obszarze centralizacja podlega najsurowszemu testowi praktycznej dopuszczalności. Jeżeli reforma nie zapewnia odpowiedniego poziomu odporności organizacyjnej i technicznej, jej pozytywna ocena traci podstawę niezależnie od potencjalnych korzyści organizacyjnych lub ekonomicznych. Nie można jednak przyjmować z góry, że model zdecentralizowany jest zawsze bezpieczniejszy, ponieważ oba modele generują odmienne profile ryzyka. W modelu scentralizowanym większa jest skala potencjalnych skutków incydentu, natomiast w modelu zdecentralizowanym większe może być ryzyko nierównomiernego poziomu zabezpieczeń i zróżnicowania zdolności organizacyjnych poszczególnych jednostek. Z tego względu bezpieczeństwo systemowe nie prowadzi do prostego wniosku ani za, ani przeciw centralizacji, ale wymaga porównania, który model lepiej odpowiada wymaganiu zapewnienia stabilności i odporności działania w konkretnych warunkach normatywnych i organizacyjnych.

Centralizacja może być zatem uznana za rozwiązanie dopuszczalne i teoretycznie racjonalne tylko wtedy, gdy od samego początku jest projektowana jako model wysokiej od-

porności organizacyjnej i technicznej. Oznacza to konieczność zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń, mechanizmów odtworzeniowych, procedur reagowania na incydenty oraz takich rozwiązań organizacyjnych, które nie dopuszczą do powstania luki w wykonywaniu podstawowych czynności obsługi. Nie należy jednak twierdzić, że sama koncentracja zasobów automatycznie gwarantuje wyższy poziom bezpieczeństwa. Jest to jedynie możliwość, która może zostać wykorzystana albo zmarnowana, w zależności od jakości przyjętej architektury prawnej i technicznej.

Tym samym argument bezpieczeństwa systemowego należy traktować nie jako dodatkowy element oceny, ale jako jeden z jej warunków podstawowych. Jeżeli projekt reformy nie zawiera dostatecznych gwarancji bezpieczeństwa i ciągłości działania, argument ten przemawia przeciw centralizacji. Jeżeli natomiast reforma zostanie obudowana adekwatnymi zabezpieczeniami, argument bezpieczeństwa nie musi przekreślać jej zasadności, choć nadal pozostaje jednym z najpoważniejszych testów jej praktycznej akceptowalności.

7. Centralizacja a aksjologia prawa administracyjnego

Ocena zasadności centralizacji musi również uwzględniać aksjologię prawa administracyjnego, a więc takie wartości, jak: legalność, pewność prawa, przejrzystość działania, jednolitość postępowania, proporcjonalność oraz skuteczność administracji publicznej³⁰. W tym ujęciu centralizacja nie może być oceniana wyłącznie z perspektywy wygody organizacyjnej ani samych oszczędności. Powinna być badana przede wszystkim pod kątem tego, czy wspiera sprawne i zgodne z prawem wykonywanie funkcji administracyjnej sądów, która ma charakter służebny wobec wymiaru sprawiedliwości. Administracja sądowa, w tym obsługa kadrowo-płacowa, zapewnia organizacyjne warunki funkcjonowania sądów.

Z perspektywy zasady legalności centralizacja może być oceniona pozytywnie tylko wtedy, gdy jej granice, kompetencje i odpowiedzialność zostaną jednoznacznie określone w ustawie oraz prawidłowo wykonane w aktach wykonawczych. Z perspektywy pewności prawa i przejrzystości działania jej zaletą może być tworzenie bardziej jednolitych procedur oraz bardziej czytelnego podziału czynności, ale tylko wtedy, gdy nie prowadzi do rozmycia odpowiedzialności i nie wprowadza niejasności co do właściwości organów. Z perspektywy proporcjonalności należy natomiast rozważyć, czy centralizacja nie wprowadza środków dalej idących niż konieczne dla osiągnięcia celu organizacyjnego. Wreszcie z perspektywy skuteczności administracji trzeba brać pod uwagę zarówno możliwe korzyści skali, jak i ryzyko utraty części lokalnej elastyczności.

³⁰ Zob. L. Leszczyński, *Stosowanie...*, Legalis 2015.

W tym znaczeniu aksjologia prawa administracyjnego nie prowadzi ani do bezwarunkowej afirmacji centralizacji, ani do jej apriorycznego odrzucenia. Prowadzi natomiast do wniosku, że każdy model administracji sądowej powinien być oceniany przez pryzmat tego, czy pozostaje legalny, przejrzysty, proporcjonalny i rzeczywiście służebny wobec wykonywania funkcji orzeczniczej. Jeżeli centralizacja wzmacnia te wartości, może być oceniona pozytywnie. Jeżeli natomiast poprawia jedynie wygodę organizacyjną kosztem przejrzystości, odpowiedzialności lub gwarancji niezależności sądów, wówczas traci aksjologiczne uzasadnienie.

Na tle wszystkich omówionych płaszczyzn nie można przyjąć ani tezy o bezwzględnej przewadze centralizacji, ani tezy o konieczności utrzymania modelu zdecentralizowanego za wszelką cenę. Centralizacja obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych może być oceniona jako rozwiązanie hipotetycznie zasadne tylko wtedy, gdy ustawodawca wcześniej usunie bariery wskazane w rozdziałach III i IV, w szczególności w zakresie kompetencji, odpowiedzialności finansowej, ochrony danych, ciągłości działania oraz zgodności z ustrojową pozycją sądów. Bez spełnienia tych warunków argumenty organizacyjne, ekonomiczne i efektywnościowe nie są wystarczające do uznania reformy za zasadną. Przy ich spełnieniu centralizacja może natomiast stać się rozwiązaniem dopuszczalnym i racjonalnym, ale nadal nie jedynym możliwym modelem administracji sądowej.

VI. Postulaty *de lege ferenda*

1. Uwagi ogólne

Finalnym etapem niniejszego opracowania, wynikającym z przeprowadzonej analizy dogmatycznoprawnej, identyfikacji barier normatywnych oraz oceny zasadności reformy, jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda*. Postulaty te nie mają wymiaru autonomicznych projektów politycznych ani gotowych rozwiązań wdrożeniowych, natomiast kształtują uporządkowanie możliwych wariantów legislacyjnych w świetle wcześniejszych ustaleń. Każdy z nich należy oceniać przez pryzmat barier wskazanych w rozdziałach III i IV oraz warunków zasadności omówionych w rozdziale V. Z tego względu przedstawione poniżej warianty są alternatywami o różnym stopniu ryzyka ustrojowego, organizacyjnego i legislacyjnego.

2. Wariant minimalny (apelacyjny)

Wariant minimalny, określany jako apelacyjny, zakłada utworzenie wspólnej obsługi kadrowej i płacowej na poziomie poszczególnych apelacji. Nie jest to decentralizacja reformy, ale regionalny model centralizacji, osadzony wewnątrz struktury sądownictwa powszechnego. Jednostka obsługująca funkcjonowałaby w strukturze sądu apelacyjnego, a podstawową rolę organizacyjną wykonywałby dyrektor sądu apelacyjnego. Wariant ten przedstawia rozwiązanie bliższe dotychczasowemu modelowi administracji sądowej, ponieważ nie wymaga tworzenia nowego, odrębnego podmiotu organizacyjnego poza strukturą sądów, w przeciwieństwie do wariantu ministerialnego (krajowego).

Wariant apelacyjny wymagałby przede wszystkim nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych przez wprowadzenie do art. 31a podstawy ustawowej dla wspólnej obsługi kadrowej i płacowej na poziomie apelacji. Regulacja ta powinna określać: poziom organizacyjny wspólnej obsługi, podmiot odpowiedzialny za jej zapewnienie, zakres czynności

techniczno-wykonawczych objętych wspólną obsługą oraz wyraźne wyłączenie kompetencji ustawowo zastrzeżonych dla prezesa sądu, dyrektora sądu i innych organów sądu. Wariant apelacyjny nie powinien prowadzić do przeniesienia ogólnego kierownictwa działalnością administracyjną wszystkich sądów danej apelacji na dyrektora sądu apelacyjnego, a jedynie do koncentracji określonych czynności wspólnych w obszarze kadrowo-płacowym.

Równolegle konieczna byłaby nowelizacja ustawy o finansach publicznych w zakresie art. 53 i 54, tak aby odpowiedzialność kierownika jednostki obsługującej została jednoznacznie związana wyłącznie z wykonywaniem czynności objętych wspólną obsługą, zaś odpowiedzialność dyrektora sądu obsługiwane pozostała nienaruszona w zakresie nieobjętym wspólną obsługą. W tym samym kierunku powinny zostać ukształtowane przepisy dotyczące wykonywania obowiązków głównego księgowego. Wreszcie nowelizacja ustawy o pracownikach sądów i prokuratury powinna mieć cechy dostosowawcze i wskazywać dyrektora sądu apelacyjnego jako właściwy podmiot wobec pracowników wykonujących zadania w zakresie wspólnej obsługi kadrowej i płacowej na poziomie apelacji.

Do potencjalnych zalet wariantu apelacyjnego należy niższe ryzyko ustrojowe niż w modelu ministerialnym, ponieważ wspólna obsługa pozostaje osadzona w strukturze sądownictwa powszechnego. Model ten może również ułatwiać etapowe wdrażanie reformy i ograniczać skalę ewentualnych zakłóceń organizacyjnych. Z perspektywy bezpieczeństwa systemowego jego potencjalną zaletą jest także to, że zakłócenie działania jednej jednostki obsługującej nie obejmowałoby całego kraju, ale tylko obszar jednej apelacji. Nie należy jednak przedstawiać tych zalet jako automatycznych. Ich rzeczywiste wystąpienie zależy od jakości regulacji ustawowej, organizacji wspólnej obsługi oraz poziomu zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych.

Wariant apelacyjny nie eliminuje wszystkich problemów związanych z centralizacją. W szczególności może ograniczać skalę potencjalnych korzyści organizacyjnych i finansowych w porównaniu z wariantem krajowym, a także nie usuwa całkowicie ryzyka powstawania rozbieżności praktyki między poszczególnymi apelacjami. Może zatem prowadzić do większej jednolitości niż model całkowicie zdecentralizowany, ale nie gwarantuje pełnej jednorodności procedur. Jest to więc rozwiązanie bardziej umiarkowane i mniej radykalne w skutkach organizacyjnych. Z punktu widzenia wcześniejszych analiz z rozdziału V jego przewaga polega nie na maksymalizacji korzyści, ale na łatwiejszym pogodzeniu reformy z warunkami bezpieczeństwa ustrojowego, organizacyjnego i systemowego.

3. Wariant maksymalny (ministerialny/krajowy)

Wariant maksymalny, określany jako ministerialny, zakłada utworzenie jednego centralnego modelu obsługi kadrowo-płacowej dla całego sądownictwa powszechnego. Byłby to model

najdalej idący zarówno organizacyjnie, jak i legislacyjnie. Z punktu widzenia niniejszego opracowania należy go traktować przede wszystkim jako wariant porównawczy i maksymalny, służący pokazaniu granic możliwej centralizacji, a nie jako rozwiązanie równorzędne wariantowi apelacyjnemu. Jego znaczenie polega na tym, że ujawnia skrajne konsekwencje reformy, zarówno teoretycznie korzystne, jak i obciążone najwyższym ryzykiem ustrojowym i organizacyjnym.

Model ministerialny wymagałby dalece szerszej ingerencji ustawowej niż wariant apelacyjny. Konieczne byłoby stworzenie centralnej struktury organizacyjnej dla wspólnej obsługi kadrowo-płacowej, określenie jej statusu prawnego, relacji do Ministra Sprawiedliwości, relacji do prezesów i dyrektorów sądów oraz granic dopuszczalnego wpływu na działalność administracyjną sądów. W tym modelu zmiany w Prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o finansach publicznych, ustawie o pracownikach sądów i prokuratury oraz aktach wykonawczych miałyby postać znacznie dalej idącą niż w wariacie apelacyjnym. Alternatywnie można byłoby rozważyć ustawę szczególną, ale i w takim przypadku nie usuwałoby to konieczności zachowania zgodności z podstawowymi ustawami ustrojowymi i finansowymi.

Do potencjalnych zalet wariantu krajowego należałaby możliwość najdalej idącej standaryzacji procedur oraz koncentracji personelu i rozwiązań organizacyjnych w jednym modelu. W teorii mogłoby to sprzyjać większej jednolitości praktyki i szerszemu wykorzystaniu korzyści skali. Korzyści te mają jednak rodzaj wyłącznie potencjalny i nie mogą być przedstawiane jako z góry osiągalne. Ich urzeczywistnienie wymagałoby wyjątkowo wysokiej jakości architektury prawnej, technicznej i organizacyjnej, a także szczególnie silnych gwarancji ustrojowych.

Wariant ministerialny jest obciążony najwyższym ryzykiem ustrojowym, ponieważ w zależności od przyjętego modelu organizacyjnego może wywoływać najpoważniejsze wątpliwości co do granic dopuszczalnego oddziaływania administracyjnego na sądy. Z perspektywy bezpieczeństwa systemowego zwiększa także ryzyko koncentracji skutków awarii, zakłócenia lub incydentu w jednej strukturze. Dodatkowo model taki może prowadzić do trudności zarządczych wynikających ze skali działania oraz do osłabienia wrażliwości systemu na potrzeby jednostek lokalnych. Z tego względu model ministerialny należy traktować nie tyle jako model preferowany, ile jako model obciążony największym ciężarem uzasadnienia. W świetle wcześniejszych rozdziałów jest on więc rozwiązaniem dopuszczalnym jedynie hipotetycznie, przy założeniu szczególnie rozbudowanych gwarancji prawnych i organizacyjnych.

4. Szczegółowa analiza porównawcza wariantów

Dla pełniejszego zobrazowania różnic między wariantem apelacyjnym a wariantem ministerialnym zasadne jest zestawienie ich w formie tabelarycznej. Tabela ta ma jednak wyraz

syntetycznej oceny analitycznej, a nie rekonstrukcji norm prawnych ani ścisłej prognozy wdrożeniowej.

TABELA 2. Porównanie wariantu apelacyjnego i krajowego

Kryterium	Wariant apelacyjny (minimalny)	Wariant ministerialny (maksymalny)
Liczba centrów	po jednym na apelację	jedna centralna jednostka
Umieszczenie instytucjonalne	struktura sądownictwa powszechnego	model centralnej struktury krajowej, wymagającej silniejszego osadzenia ustawowego
Podmiot organizujący obsługę	dyrektor sądu apelacyjnego	centralny kierownik jednostki albo inny podmiot wskazany ustawowo
Zakres oddziaływania	regionalny, ograniczony do obszaru apelacji	ogólnokrajowy
Podstawa prawna	nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustaw powiązanych	szeroka nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustaw powiązanych albo odrębna ustawa
Ryzyko ustrojowe	niższe	wyższe
Ryzyko systemowe awarii	rozproszone regionalnie	skoncentrowane krajowo
Potencjał standaryzacji	istotny, lecz niepełny	najwyższy potencjalnie
Potencjał ekonomii skali	umiarkowany	najwyższy potencjalnie
Złożoność wdrożenia	umiarkowana	bardzo wysoka
Zgodność z wymaganiami ochrony niezależności sądów	łatwiejsza do pogodzenia z tym wymaganiami	wymaga szczególnie silnych gwarancji ustawowych i organizacyjnych
Znaczenie precedensowe	pośrednie, oparte na rozwiązaniach wewnątrzsądowych	brak bezpośredniego wzorca ustawowego

Źródło: opracowanie własne.

Ocena zgodności z zaleceniem CM/Rec(2010)12 ma tu postać analityczną, a nie literalną. Sama rekomendacja akcentuje niezależność, efektywność i odpowiedzialność sędziów, więc wariant apelacyjny można uznać za łatwiejszy do pogodzenia z tym standardem, natomiast wariant ministerialny wymagałby silniejszych gwarancji. Nie jest to jednak teza wynikająca wprost z tekstu rekomendacji, ale wniosek z jej aksjologii.

4.1. Analiza wielokryterialna

Zestawienie obu wariantów prowadzi do wniosku, że wariant apelacyjny przedstawia się korzystniej przede wszystkim w kryteriach ustrojowych, bezpieczeństwa systemowego i wykonalności wdrożeniowej, natomiast wariant ministerialny może oferować szersze możliwości standaryzacji i większy potencjał ekonomii skali. Nie należy jednak formułować tezy o dominacji jednego wariantu w sensie absolutnym. Każdy z nich wiąże się bowiem z odmiennym rozkładem korzyści i ryzyk. Wariant apelacyjny jest bardziej umiarkowany i ostrożny,

ale nie prowadzi do maksymalnej jednorodności. Wariant ministerialny jest bardziej ambitny organizacyjnie, ale także bardziej obciążony ryzykiem ustrojowym i wdrożeniowym.

Z perspektywy ryzyka można przyjąć, że wariant apelacyjny jest rozwiązaniem bezpieczniejszym, ponieważ potencjalne zakłócenie działania jednej jednostki obsługującej nie obejmowałoby całego kraju, a sam model pozostaje bliższy wewnętrznej strukturze sądownictwa. Z perspektywy standaryzacji i korzyści skali wariant ministerialny wydaje się oferować większy potencjał, ale potencjał ten musi być zestawiony z wyższymi kosztami wdrożenia, większym ciężarem uzasadnienia ustrojowego oraz wyższym ryzykiem organizacyjnym. Rzetelny wniosek nie polega więc na prostym przeciwstawieniu „wariantu lepszego” i „wariantu gorszego”, ale na wskazaniu, że wariant apelacyjny lepiej odpowiada warunkom ostrożnej reformy, a wariant ministerialny tworzy model maksymalny o wyższej cenie normatywnej i organizacyjnej.

4.2. Wariant hybrydowy

Wariant hybrydowy można rozważać jako model łączący regionalny wymiar wykonywania wspólnej obsługi z centralnym wymiarem koordynacji. W takim ujęciu centra apelacyjne realizowałyby bieżącą obsługę operacyjną, natomiast na poziomie centralnym funkcjonowałyby ośrodki odpowiedzialne za standaryzację procedur, utrzymanie wspólnego systemu informatycznego, szkolenia i audyt. Model ten ma jednak na obecnym etapie przede wszystkim znaczenie heurystyczne i porównawcze. Nie powinien być przedstawiany jako gotowa alternatywa normatywna wobec wariantu apelacyjnego i krajowego.

Jego potencjalną zaletą mogłoby być połączenie części korzyści standaryzacji z ograniczeniem części ryzyk właściwych dla skrajnego modelu krajowego. Jednocześnie jest to wariant bardziej złożony regulacyjnie, ponieważ wymagałby wyjątkowo precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji między poziomem regionalnym a poziomem centralnym. Bez takiego rozgraniczenia mogłoby prowadzić do nakładania się odpowiedzialności i do trudności z ustaleniem, który poziom rzeczywiście decyduje o poszczególnych aspektach wspólnej obsługi. Z tego względu wariant hybrydowy nie powinien na obecnym etapie zastępować wariantów podstawowych ani być przedmiotem rekomendacji. Może natomiast służyć jako materiał do dalszych badań nad bardziej złożonymi modelami organizacji administracji sądowej.

5. Podsumowanie rekomendacyjne

Po zestawieniu obu wariantów należy zarekomendować wariant apelacyjny jako rozwiązanie względnie bardziej racjonalne i mniej ryzykowne. Rekomendacja ta nie ma charakteru bezwzględnego i nie oznacza, że wariant apelacyjny jest rozwiązaniem optymalnym niezależnie od warunków.

leżnie od warunków jego wdrożenia. Oznacza jedynie, że spośród dwóch rozważanych modeli to właśnie wariant apelacyjny lepiej przechodzi testy przeprowadzone w rozdziale V. Jest on łatwiejszy do pogodzenia z ustrojową pozycją sądów, mniej obciążony ryzykiem systemowym, mniej radykalny z perspektywy odpowiedzialności i ochrony danych oraz bardziej adekwatny do wymogu zachowania proporcjonalności reformy.

Wariant apelacyjny można tym samym uznać za rozwiązanie preferowane *de lege ferenda*, ale wyłącznie pod warunkiem wcześniejszego usunięcia barier wskazanych w rozdziałach III i IV oraz przy spełnieniu warunków określonych w rozdziale V. Jeżeli warunki te nie zostaną spełnione, nawet wariant apelacyjny nie będzie mógł zostać uznany za rozwiązanie wystarczająco bezpieczne i racjonalne. Z tego względu rekomendacja ma typ ściśle warunkowy, a nie wdrożeniowo bezwzględny.

6. Harmonogram wdrożenia wariantu rekomendowanego

Ze względu na skalę i złożoność projektowanej reformy zasadne jest przedstawienie orientacyjnego modelu etapowego wdrożenia wariantu apelacyjnego. Harmonogram taki nie powinien być traktowany jako ścisła prognoza czasowa, ale jako uporządkowanie kolejnych faz reformy wynikających z jej natury legislacyjnej, organizacyjnej i technicznej. Jego funkcją jest wykazanie, że wdrożenie wspólnej obsługi kadrowo-płacowej wymaga sekwencyjnego przejścia od przygotowania normatywnego, przez przygotowanie organizacyjne i pilotaż, do stopniowego rozszerzenia modelu na kolejne jednostki.

TABELA 3. Orientacyjny harmonogram etapowego wdrożenia wariantu apelacyjnego

Etap	Charakter działań
I. Przygotowanie legislacyjne	opracowanie projektu nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o finansach publicznych i ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, przygotowanie przepisów przejściowych i wdrożeniowych, przeprowadzenie uzgodnień i procedury ustawodawczej
II. Przygotowanie organizacyjne	audyt procesów i zasobów, opracowanie jednolitych standardów wykonywania wspólnej obsługi, przygotowanie rozwiązań teleinformatycznych, szkolenie personelu
III. Pilotaż	uruchomienie wspólnej obsługi w ograniczonym zakresie terytorialnym lub funkcjonalnym, monitorowanie działania i zbieranie danych o skutkach wdrożenia
IV. Ewaluacja pilotażu	ocena skutków prawnych, organizacyjnych i technicznych, ustalenie koniecznych korekt legislacyjnych lub organizacyjnych
V. Pełne wdrożenie	rozszerzanie modelu na kolejne apelacje po spełnieniu warunków ustawowych i organizacyjnych
VI. Stabilizacja	zakończenie wdrożenia, ujednoclenie praktyki, dalsza ocena funkcjonowania systemu i ewentualne korekty

Źródło: opracowanie własne.

Tak ujęty harmonogram nie tworzy pozoru ścisłości tam, gdzie materiał badawczy uzasadnia jedynie sekwencję etapów, a nie precyzyjne datowanie ich długości. Zarazem pokazuje, że wdrożenie reformy powinno być normatywnie uporządkowane, a nie pozostawione wyłącznie praktyce administracyjnej.

6.1. Kamienie milowe

Model etapowego wdrażania wymaga nie tylko decyzji organizacyjnych, ale również odpowiedniego ukształtowania przepisów przejściowych i wdrożeniowych. Bez takiej podstawy harmonogram pozostawałby konstrukcją wyłącznie opisową. Z perspektywy poprawnej legislacji zasadne byłoby więc przewidzenie co najmniej dwóch typów regulacji, tj. przejściowej i wdrożeniowej.

Proponowany kierunek przepisu przejściowego:

„Do dnia rozpoczęcia wykonywania wspólnej obsługi kadrowej i płacowej na obszarze danej apelacji czynności objęte tą obsługą wykonuje się na zasadach dotychczasowych”.

Proponowany kierunek przepisu wdrożeniowego:

„Rada Ministrów albo Minister Sprawiedliwości, w granicach ustawowego upoważnienia, określi w akcie wykonawczym apelacje objęte pilotażowym wdrożeniem wspólnej obsługi kadrowej i płacowej, po stwierdzeniu spełnienia warunków organizacyjnych, technicznych i bezpieczeństwa niezbędnych do rozpoczęcia pilotażu”.

Powyższa formuła ma charakter modelowy. Jej funkcją nie jest przesądzenie ostatecznej redakcji przepisu, ale pokazanie, że etapowość reformy powinna znaleźć wyraz w normach prawnych, a nie jedynie w planach organizacyjnych.

W modelu etapowego wdrażania najważniejsze znaczenie miałyby zakończenie fazy pilotażowej oraz przeprowadzenie rzetelnej ewaluacji jej wyników. To właśnie ten moment powinien kształtować zasadniczy punkt decyzyjny dla ustawodawcy i organów odpowiedzialnych za wdrażanie reformy. Dopiero po ocenie skutków pilotażu można byłoby rozstrzygać, czy model nadaje się do rozszerzenia na kolejne apelacje, czy też wymaga dalszych korekt.

Dla zwiększenia przejrzystości ewaluację należy uporządkować według trzech grup kryteriów:

- 1) kryteria prawne – obejmują one zgodność działania wspólnej obsługi z ustawowym zakresem jej kompetencji, prawidłowość rozgraniczenia odpowiedzialności, zgodność

z wymaganiami ochrony danych oraz zgodność z granicami ustrojowymi wskazanymi w poprzednich rozdziałach;

- 2) kryteria organizacyjne – obejmują one terminowość wykonywania czynności, stabilność obiegu dokumentów, sprawność współpracy między jednostką obsługującą a sądami obsługiwanymi oraz wpływ reformy na bieżące funkcjonowanie sądów;
- 3) kryteria techniczne – obejmują one bezpieczeństwo teleinformatyczne, odporność systemów na zakłócenia, skuteczność procedur reagowania na incydenty oraz zdolność zapewnienia ciągłości działania.

Tak uporządkowana ewaluacja lepiej odpowiada standardowi pracy naukowej niż ogólne odwołanie do „oceny skutków”. Pozwala też wyraźniej wskazać, że pozytywna ocena pilotażu nie może opierać się wyłącznie na sprawności organizacyjnej albo oszczędnościach.

6.2. Zarządzanie zmianą

Obok działań legislacyjnych i organizacyjnych konieczne jest również uwzględnienie problemu zarządzania zmianą. Proces ten należy jednak uporządkować i rozdzielić na elementy wymagające podstawy normatywnej oraz elementy pozostające w sferze praktyki organizacyjnej.

Do elementów wymagających podstawy normatywnej należałyby przede wszystkim:

- 1) zasady przejścia do nowego modelu w zakresie czynności objętych wspólną obsługą;
- 2) zakres obowiązków jednostki obsługującej i sądu obsługiwanego w okresie przejściowym;
- 3) ewentualne reguły ochrony sytuacji pracowników tam, gdzie reforma wpływałaby na ich pozycję organizacyjną lub pracowniczą.

Do elementów organizacyjnych należałyby natomiast:

- 1) odpowiednio wczesna komunikacja o celach i zakresie reformy,
- 2) szkolenia dla personelu,
- 3) przygotowanie instrukcji i procedur,
- 4) działania osłonowe służące ograniczeniu zakłóceń w praktyce funkcjonowania jednostek.

Takie rozróżnienie ma istotne znaczenie. Nie należy bowiem bez podstawy ustawowej przesądzać wszystkich środków towarzyszących reformie, ale nie należy też pozostawiać całej problematyki przejścia do nowego modelu poza sferą regulacji prawnej. Reforma może wiązać się ze zmianą zakresu obowiązków, relacji organizacyjnych albo sposobu wykonywania dotychczasowych czynności, dlatego właściwe zarządzanie zmianą nie jest dodatkiem do reformy, ale jednym z warunków jej praktycznej wykonalności.

Model etapowego wdrażania wariantu apelacyjnego może być oceniony pozytywnie, ale tylko wtedy, gdy zostanie osadzony w strukturze normatywnej reformy i połączony z rze-

czywistą ewaluacją pilotażu. Harmonogram wdrożenia powinien mieć wymiar orientacyjny i funkcjonalny, a nie pozornie ścisły. Jednocześnie brak pozytywnej ewaluacji pilotażu albo brak normatywnego uporządkowania faz wdrożenia powinien działać jako argument przeciw rozszerzaniu reformy na kolejne jednostki. Etapowość jest warunkiem odpowiedzialnego wdrażania reformy o tak wysokim stopniu złożoności. Dopiero takie ujęcie odpowiada powadze reformy i standardowi analizy naukowej.

Rozdział VI nie ma więc charakteru autonomicznego programu reformy, ale wyraża końcowy wynik wcześniejszej analizy normatywnej. Postulaty *de lege ferenda* są tu pochodną uprzedniej oceny dopuszczalności i zasadności centralizacji. Nie oznaczają one postulatu natychmiastowego wdrożenia reformy, natomiast wskazują, jaki wariant mógłby zostać uznany za względnie najbardziej racjonalny, gdyby ustawodawca zdecydował się usuwać przeszkody opisane we wcześniejszych częściach pracy. Tylko w takim ujęciu rekomendacja pozostaje spójna z całością wyводу i z wymaganiami rzetelnej analizy prawniczej.

VII. Wnioski końcowe

1. Uwagi ogólne

Główna teza niniejszego opracowania przedstawia się następująco: centralizacja technicznej obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych nie jest rozwiązaniem ani z góry wykluczonym, ani samoistnie pożądanym. Może zostać jednak uznana za normatywnie dopuszczalną i organizacyjnie racjonalną tylko wtedy, gdy zostanie zbudowana w sposób nienaruszający ustrojowej pozycji sądów oraz związku między kompetencją, odpowiedzialnością i realnym wpływem na wykonywanie zadań administracyjnych.

Z przeprowadzonych analiz wynikają cztery podstawowe wnioski.

Po pierwsze, obowiązujący stan prawny, mimo że zasadniczo opiera się na modelu zdecentralizowanym, zawiera pewne rozwiązania i punkty odniesienia pozwalające rozważyć ideę wspólnej obsługi kadrowo-płacowej. Dotyczy to zwłaszcza kwalifikacji tej obsługi jako części działalności administracyjnej sądów, istnienia rozwiązań organizacyjnych opartych na poziomie apelacji oraz ujednoczonego modelu zatrudniania i wynagradzania pracowników sądów. Nie oznacza to jednak, że centralizacja wynika już z prawa obowiązującego albo że jest w nim w pełni przygotowana. Oznacza jedynie, że nie jest ona konstrukcją całkowicie obcą polskiemu porządkowi prawnemu.

Po drugie, wdrożenie bezpiecznego modelu centralizacji nie jest możliwe bez interwencji ustawodawczej. Bariery kompetencyjne, odpowiedzialnościowe, finansowo-budżetowe, związane z ochroną danych i ciągłością działania nie mogą zostać usunięte ani samą wykładnią, ani wyłącznie zmianą aktów wykonawczych. W tym sensie problem centralizacji nie sprowadza się do poprawy organizacji pracy, ale wymaga spójnej przebudowy podstaw prawnych administracji sądowej w obszarze kadrowo-płacowym.

Po trzecie, spośród rozważanych modeli reformy wariant apelacyjny należy uznać za rozwiązanie względnie bardziej racjonalne niż wariant ministerialny. Nie dlatego, że zapewnia najwyższy poziom standaryzacji lub największy potencjał skali, ale dlatego, że łatwiej daje się pogodzić z ustrojową pozycją sądów, bezpieczeństwem systemowym i zasadą proporcjo-

nalności reformy. Wariant ministerialny zachowuje znaczenie analityczne i porównawcze, ale w świetle przeprowadzonego wywodu pozostaje rozwiązaniem obciążonym wyższym ciężarem uzasadnienia ustrojowego i organizacyjnego.

Po czwarte, dodatnia ocena centralizacji ma cechę ściśle warunkową. Z przeprowadzonej analizy wynika, że reforma mogłaby zostać uznana za zasadną tylko przy jednoczesnym spełnieniu katalogu warunków koniecznych. Należą do nich:

- 1) ustawowe rozgraniczenie czynności objętych wspólną obsługą i czynności pozostających przy organach sądu;
- 2) jednoznaczne uporządkowanie odpowiedzialności finansowej i organizacyjnej;
- 3) zapewnienie adekwatnych gwarancji ochrony danych i bezpieczeństwa teleinformatycznego;
- 4) stworzenie rozwiązań zapewniających ciągłość działania;
- 5) etapowe wdrażanie reformy oparte na pilotażu i rzeczywistej ewaluacji.

Bez spełnienia tych warunków argumenty organizacyjne, efektywnościowe i ekonomiczne nie są wystarczające do uznania reformy za racjonalną.

2. Rekomendacje wynikające z ustaleń badawczych

Na podstawie przeprowadzonej analizy, poza ogólnymi wnioskami sformułowanymi powyżej, można wskazać szereg rekomendacji szczegółowych, adresowanych do poszczególnych podmiotów zaangażowanych w proces reformy.

Z ustaleń raportu wynikają trzy grupy rekomendacji, których treść pozostaje bezpośrednio związana z przeprowadzoną analizą dogmatyczno-prawną:

1. Rekomendacja legislacyjna. Jeżeli ustawodawca miałby podjąć reformę, powinna ona przybrać formę zmian kompleksowych, obejmujących przede wszystkim Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o finansach publicznych oraz ustawę o pracownikach sądów i prokuratury. Zmiany te powinny w sposób wyraźny określać zakres wspólnej obsługi, rozkład odpowiedzialności, środki ochrony prawnej oraz podstawy etapowego wdrażania. Należy unikać rozwiązań fragmentarycznych, które pozostawiłyby niespójność pomiędzy ustawą ustrojową, pragmatyką pracowniczą i reżimem finansów publicznych.
2. Rekomendacja organizacyjno-przygotowawcza. Przed ewentualnym wdrożeniem reformy konieczne byłoby przeprowadzenie pogłębionego rozpoznania istniejących praktyk kadrowo-płacowych, identyfikacja rozbieżności organizacyjnych i przygotowanie zaplecza technicznego oraz szkoleniowego. Rekomendacja ta nie ma rodzaju autonomicznego programu działania administracji, ale wynika z ustalenia, że bez etapu

przygotowawczego i pilotażowego centralizacja zwiększa ryzyko błędu organizacyjnego i systemowego.

3. Rekomendacja gwarancyjna. W procesie przygotowania i opiniowania reformy konieczne jest stałe badanie jej zgodności z niezależnością sądów, poprawnym rozgraniczeniem kompetencji i bezpieczeństwem organizacyjnym. Z tego względu kluczowe znaczenie miałyby udział środowiska sądowego oraz podmiotów opiniujących projekty ustaw, po to, aby weryfikować, czy rozwiązania organizacyjne nie prowadzą do pośredniego osłabienia ustrojowej pozycji sądów.

3. Kierunki dalszych badań

Przeprowadzona analiza dogmatycznoprawna pozwoliła zrekonstruować granice dopuszczalności centralizacji, ale ujawniła również trzy zasadnicze luki badawcze.

Po pierwsze, brak jest dostatecznych danych empirycznych o rzeczywistym zróżnicowaniu praktyk kadrowo-płacowych pomiędzy sądami powszechnymi. Dalsze badania powinny więc objąć organizację procesów, czas ich realizacji, skalę rozbieżności praktyki oraz ocenę jakości obsługi z perspektywy osób, których ona dotyczy. Bez takich danych trudno rzetelnie ocenić, czy centralizacja odpowiada na realny problem organizacyjny, czy jedynie na problem założony modelowo.

Po drugie, brak jest pełnego rachunku ekonomicznego reformy. Potrzebne są dalsze badania nad kosztami wdrożenia, kosztami utrzymania systemu, kosztami bezpieczeństwa i ciągłości działania oraz nad rzeczywistym potencjałem ekonomii skali. Dopiero takie badania pozwoliłyby zweryfikować, czy argument ekonomiczny ma profil realny, czy tylko potencjalny.

Po trzecie, dalszego rozwinięcia wymaga analiza konstytucyjna i porównawcza. W szczególności pogłębionego opracowania wymaga wariant ministerialny, który w niniejszym raporcie został oceniony jako model bardziej ryzykowny ustrojowo. Potrzebne są także badania porównawcze nad wybranymi europejskimi modelami organizacji administracji sądowej, prowadzone w celu uchwycenia warunków, w jakich większa koncentracja zadań administracyjnych może pozostawać zgodna z ochroną niezależności sądów.

Najbardziej rzetelny wniosek końcowy ma charakter umiarkowany. Przedmiotem sporu nie jest to, czy centralizacja technicznej obsługi kadrowo-płacowej sądów powszechnych jest abstrakcyjnie atrakcyjna, ale to, czy można ją zbudować bez naruszenia ustrojowej pozycji sądów, bez rozrywania związku między kompetencją i odpowiedzialnością oraz bez wygenerowania ryzyk przewyższających oczekiwane korzyści. W świetle przeprowadzonych analiz odpowiedź może być pozytywna tylko warunkowo, a rozwiązaniem względnie najbardziej racjonalnym pozostaje wariant apelacyjny, pod warunkiem uprzedniego usunięcia przeszkód

normatywnych i spełnienia wymagań gwarancyjnych opisanych w poprzednich rozdziałach. Tylko w takim ujęciu postulaty *de lege ferenda* zachowują naukową powściągliwość i pozostają spójne z całością raportu.

Bibliografia

Monografie i artykuły w periodykach

- Boć J. [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004.
- Chmielarz K., *Administracja sądowa. Ministerialny model zarządzania i administrowania sądami powszechnymi*, Warszawa 2025.
- Chmielarz P., Chmielarz K., *Naczelne zasady administracji sądowej. W poszukiwaniu równowagi między efektywnością a niezawistością w sądach powszechnych*, Bielsko-Biała 2026.
- Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J. [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, LEX 2009.
- Joński K., *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*, Warszawa 2016.
- Kotłowski D.E., *Dyrektor sądu jako organ menedżerskiego systemu zarządzania w sądach powszechnych*, Legalis 2018.
- Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, *Wykładowa w prawie administracyjnym*, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Legalis 2015.
- Lubiński K., *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985.
- Lubiński K., *Wymiar sprawiedliwości a administracja sądowa* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, red. nacz. T. Ereciński, t. 4, cz. 1, *Postępowanie nieprocesowe*, red. T. Ereciński, K. Lubiński, Warszawa 2021.
- Modrzyński P., Gawłowski R., „*Powiatowe Centra Usług Wspólnych w Polsce*”, Raport opracowany na zlecenie Związku Powiatów Polskich, Bydgoszcz 2018.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Mrozek J., *Kontrola i nadzór administracyjny w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2022.
- Olszanowski J., *Nadzór administracyjny nad sądami i sędziami*, Warszawa 2025.
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005.

- Piotrowski R., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Opinia Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z 18 maja 2017 r. dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (KRASP/129/2017).
- Piotrowski R., *Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2012, nr 3.
- Sarnecki P., *Glosa do orzeczenia TK z 15.01. 2009 r. (K 45/07)*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa” 2009, nr 3.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006.
- Sześciło D., *Dwuładza w sądzie? Status, zadania i kompetencje dyrektorów sądów po reformie*, Warszawa 2012.
- Waszczyński J., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1974.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.

Wykaz aktów prawnych i dokumentów źródłowych

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1332).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1703 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 300).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1575).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2016 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 867 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji

w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. poz. 773).

Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS z 2019 r. poz. 138 ze zm.).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.).

Zalecenie Nr R(86)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążaniu sądów i jego zmniejszania, przyjęte przez Komitet Ministrów 16 września 1986 r.

Zalecenie Nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziego przyjęte przez Komitet Ministrów 13 października 1994 r.

Zalecenie Nr R(95)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, przyjęte przez Komitet Ministrów 13 października 1994 r.

Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sędziów i ich niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności, przyjętego 17 listopada 2010 r.

Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, KPB.430.2.2024, Nr ewid. 89/2024/P/23/030/KPB.

Uwagi Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2011 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (BSA I-021-185/10).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK-A 2005, nr 7, poz. 81.

Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK-A 2005, nr 10, poz. 114.

Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44.

Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.