

**ASSESSMENT OF THE WORK OF JUDGES IN POLAND  
IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL STANDARDS  
OCENA PRACY SĘDZIÓW W POLSCE W ŚWIETLE NORM  
MIĘDZYNARODOWYCH**

**dr Piotr Kluz**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
piotr@kluz.ro

**mgr Marta Lech**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
kancelaria@martalech.pl

**ABSTRACTS**

In the light of the European standards, it is necessary to introduce periodical evaluation of the judges. Its introduction causes different opinions in the milieu of the judges and in the doctrine. The previous work of judges is evaluated during visitations, audits, grievance filed under administrative supervisions. Each judge promotion is preceded by overview and detailed by analysis of the lecture. According to many judges, implementation the additional, permanent assessment is unreasonable. At the moment the problem is not the lack of periodic evaluations, but the lack of clear and legible criteria for promotion. Different positions represent the environment created by the President of the Supreme Court, which considers that the judges work should be subject to periodic evaluations.

W świetle standardów europejskich konieczne jest wprowadzenie okresowej oceny sędziów. (Szejniuk A. 2012) Jej wprowadzenie wywołuje w środowisku sędziowskim i w doktrynie różne zdania. Dotychczasowa praca sędziów jest oceniana podczas wizytacji, lustracji, rozpoznawania skarg składanych w trybie nadzoru administracyjnego. Każdy awans sędziego poprzedza przegląd i szczegółowa analiza referatu. Zdaniem wielu wprowadzenie dodatkowych, permanentnych ocen jest nieuzasadnione.

W obecnym stanie prawnym problemem nie jest brak okresowych ocen, lecz brak jasnych i czytelnych kryteriów awansu. Odmiennego zdania jest środowisko reprezentowane przez prezesa Sądu Najwyższego, które uważa że sędziowie powinni podlegać ocenom okresowym.

**KEY WORDS:**

*evaluation of judges, the judiciary, the Supreme Court, the interim evaluation, the efficiency of the operation of courts*

*ocena pracy sędziów, wymiar sprawiedliwości, Sąd Najwyższy, ocena okresowa, sprawność działalności sądów*

**KIERUNKI REFORM USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH**

**– ZAMIAST WSTĘPU**

Nowelizacja Ustawy o ustroju sądów powszechnych kształtuje reformę wymiaru sprawiedliwości, skupiając się na strukturze organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnym wykorzystaniu kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnieniu zarządzania sądami. Jakość podstawowej działalności sądu, czyli orzecznictwa, odnosi się oczywiście wprost do przebiegu postępowań sądowych i merytorycznego poziomu stosowania prawa przez sądy. Odpowiednio wysoki poziom orzecznictwa musi zostać zharmonizowany z optymalnie zorganizowaną i zarządzaną strukturą sądów. Efektywność (tj. sprawność i skuteczność) wymiaru sprawiedliwości jest bowiem kategorią praktyczną, mierzoną przede wszystkim czasem i wydatkami na organizację oraz funkcjonowanie sądów, w tym przebieg postępowań sądowych. Sprowadza się w istocie do osiągnięcia zamierzonych celów przy niezbędnym, a jednocześnie wystarczającym nakładzie sił i środków. „Efektywny wymiar sprawiedliwości” oznacza zatem łatwy dostęp do sądu, w którym uzyskać można w sposób najbardziej dogodny, w rozsądnym terminie, rzeczywiście skuteczną, ochronę (Kluz 2013, s. 367 n.).

W podobnym tonie wypowiada się też niemiecka nauka prawa, która wskazuje na aspekt ekonomicznej skuteczności funkcjonowania sądów, a także wzmocnienie przekonania sędziów, że do sądu należy rozważenie, zapewnienie i ulepszenie jakości – jak to określa J. von Bargen – „świadczonych przez sądy usług” – a więc gwarancja najwyższej

efektywności ochrony prawnej (Bargen 2006, s. 1270.). W ocenie Bargena jakość orzeczeń pozostaje najtrudniejszą kwestią, a – jak wskazuje – jakość orzeczenia zależy w głównej mierze od tego, czy jest ono „poprawne”. Bargen wskazuje, że orzeczenie powinno być skoncentrowane na istocie sprawy, przekonująco uzasadnione, powinno dobrze się je czytać, bez usprawiedliwiania się przez sąd wobec strony przegranej, argumenty stron winny zostać należycie ocenione, nawet wówczas, gdy nie są szczególnie przekonujące (Bargen 2006, s. 1271.). W końcu twierdzi on, że należy zwrócić uwagę, czy decyzja będzie wydana w przypadku tylko odosobnionym, czy też chodzi o orzeczenie zasadnicze, które może mieć szersze znaczenie

Dostrzega się także w niemieckiej nauce prawa zjawisko konkurowania państwowych sądów z wysoko profesjonalnymi pozasądowymi ofertami rozwiązywania problemów (Bargen 2006, s. 1270.).

Proponowany system menedżerski może budzić wątpliwości. Dla środowisk sędziowskich zmiana ustawy, która uszczupla kompetencje prezesa sądu, sugeruje łamanie zasad niezawisłości sędziowskiej oraz łamanie zasad podziału władz, zakładając dominację władzy wykonawczej. System menedżerski zakłada, że każdy dyrektor sądu będzie podległy w rozumieniu administracyjnym ministrowi sprawiedliwości. W odpowiedzi na proponowane zmiany członkowie Krajowej Rady Sądownictwa podnoszą, że powierzenie nadzoru organowi politycznej ze swej istoty Rady Ministrów w tym zakresie, w którym działalność administracyjna sądów związana jest z wymierzaniem sprawiedliwości, rodzi pokusę nadużywania tych uprawnień do bieżących celów politycznych i uzależnia pozycję sądów od często zmieniających się ministrów sprawiedliwości. Wpływa to negatywnie na ich niezależność i stanowi zagrożenie dla niezawisłości sędziów (Nieżgódka-Medek). Według przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa nowe uregulowanie zakłada wyłączenie organu władzy sądowniczej z wykonywania nadzoru nad częścią działalności administracyjnej sądów. Jednak podnoszony argument może znajdować uzasadnienie, gdy w przypadku niewywiązania się z obowiązków powierzonych dyrektorowi, który jest podległy zarządczej kontroli administracyjnej ministra sprawiedliwości, prezes sądu będzie ponosił odpowiedzialność. Dość ważną rolę odgrywa tutaj również kontrola wewnętrzna (Szejniuk, 2013, s. 209 n.). Wyłączenie możliwości nadzorowania przez prezesa dyrektora sądu, mimo, że to prezes ma formalnie kierować sądem i reprezentować go na zewnątrz (art. 22. § 1. pkt 1.), budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady wzajemnego hamowania i równoważenia się władz, wynikającej z art. 10. ust. 1. Konstytucji.

Również procedura odwoływania nieprawidłowo działającego dyrektora sądu może ukazywać dominację władzy wykonawczej. W przypadku gdy zostanie wydana negatywna opinia, w części odnoszącej się do działalności danego sądu, przez zgromadzenie sędziów apelacji – organu samorządu sędziowskiego, dotycząca rocznego sprawozdania dyrektora z działalności sądów działających, nie wiąże Ministra Sprawiedliwości. W takim przypadku uprawnienia prezesa sądu apelacyjnego ograniczają się do przedstawienia przez prezesa sądu apelacyjnego swojego stanowiska w sprawie odwołania dyrektora. Prowadzi to do konsensusu, dyrektor (jako nowy menedżer) otrzyma własne zadania i kompetencje, z których prezes nie będzie mógł go rozliczać.

## **OCENA SĘDZIÓW**

Nowym rozwiązaniem, które może zostać wprowadzone do polskiego systemu prawnego, jest okresowej oceny sędziów. Pomysł na zarządzanie instytucjami publicznymi pojawił się w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku (*New Public Management, NPM*) (Kettl 2000, s. 30–31; Osborne, Gaebler 1992), co uruchomiło tzw. pierwszą falę reform sektora publicznego, najpierw w państwach anglosaskich, a następnie na całym świecie (Bevir 2007, s. xxvi).

## **OCENA SĘDZIÓW W INNYCH KRAJACH EUROPEJSKICH**

W państwach europejskich występują dwa modele ocen pracy sędziów. Pierwszy to ocena sędziego w ramach procedur awansu zawodowego. Wynik oceny może ważyć na karierze zawodowej sędziego – decydować o awansie lub pozostaniu na dotychczasowym stanowisku. Ocena nie jest przeprowadzana powszechnie – podlegają jej wyłączenie kandydaci na wyższe stanowiska, oraz nie jest przeprowadzana okresowo (regularnie), ale wówczas, kiedy podejmowane są decyzje co do awansu danego sędziego.

Drugie rozwiązanie oceny sędziego jest utworzone w celu podniesienia sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości. Jako jej elementy można wyróżnić brak prostego przełożenia wyników oceny na przebieg kariery danego sędziego. Uzyskane w ten sposób informacje mogą natomiast przyczynić się do zmian organizacyjnych w danym sądzie, być źródłem wskazówek czy wytycznych kierowanych do ocenianego. Podobnie dzieje się również w innych instytucjach (Rosińska-Wielec, Stygar 2014,

s. 369 n.). W przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości mogą zaś posłużyć, jako podstawa do uruchomienia postępowania dyscyplinarnego i zastosowania sankcji. Ocena powinna być przeprowadzona powszechnie – powinni jej podlegać wszyscy sędziowie lub sędziowie znajdujący się na danym szczeblu w hierarchii sądownictwa. Ocena powinna być przeprowadzana w danych odstępach czasu, periodycznie (Forum Obywatelskiego Rozwoju).

## **OCENA SĘDZIÓW A NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKA**

Sama idea projektu w polskim systemie sądownictwa budzi kontrowersje ze względu na podnoszony zarzut naruszenia niezawisłości sędziowskiej przez środowiska sędziów. Proponowany system stanowi próbę powiązania procedury oceniania pracy sędziów z osiągnięciem przez sąd (jako całość) oczekiwanego poziomu jakości wykonywanych zadań, przede wszystkim w zakresie przebiegu postępowań.

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

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

## **ZAŁOŻENIA SYSTEMU OCENY SĘDZIÓW**

Proponowane kryteria oceny mobilizować zatem mają sędziów do sprawnego i efektywnego podejmowania czynności i kierowania postępowaniem przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu powierzonych

zadań, poszanowania praw stron i uczestników postępowań, jasnego i kompletnego sposobu formułowania orzeczeń i uzasadnień orzeczeń, doskonalenia metodyki pracy, a także prezentowania wysokiej kultury osobistej i sposobu bycia, z którego emanuje profesjonalizm, uczciwość i godność (Szejniuk A., 2011). Analizie będzie również podlegał proces podnoszenia kwalifikacji.

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

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

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

## **SPOSÓB OCENY SĘDZIEGO**

Ocena pracy sędziego, zgodnie z przyjętym systemem, może być pozytywna z wyróżnieniem, pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniem – w wypadku, gdy w pracy sędziego stwierdzono istotne uchybienia, niestanowiące jednak podstawy do oceny negatywnej – albo negatywna. Brak dalszego stopniowania ocen wynika z przeszkód natury praktycznej (specyfika pracy sędziego utrudnia wystawianie ocen punktowych), a także z założenia, że dla reformy polskiego sądownictwa niezbędne jest przede wszystkim zapewnienie ze strony sędziów systematycznego,

utrzymującego się na dobrym, stabilnym poziomie wysiłku orzeczniczego. Należy jednak uznać za celowe, z punktu widzenia oddziaływania motywacyjnego, wprowadzenie oceny pozytywnej z wyróżnieniem – dla podkreślenia osiągnięć sędziów prezentujących znakomite wyniki pracy (Szejniuk. A., 2013).

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

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

## **WNIOSKI PODSUMOWUJĄCE**

Ocena sędziów w wyżej proponowanym zarysie stwarza możliwość nadinterpretacji przepisów. Co do kwestii potrzeby wprowadzenia ocen okresowych zdania są podzielone. Część stanowiska środowiska sędziowskiego wobec projektu wprowadzenia ocen okresowych, którym zajmujemy się w raporcie, syntetycznie sformułowali I. Bujak, E. Sawko i K. Zawisłak. Według nich sędziowie już w tej chwili podlegają (...) nieustannej ocenie. Wszystkie orzeczenia merytoryczne i większość orzeczeń formalnych podlega kontroli instancyjnej. Opieszałość może stanowić podstawę tzw. skargi na przewlekłość postępowania. Praca sędziów jest oceniana podczas wizytacji, lustracji, rozpoznawania skarg składanych w trybie nadzoru administracyjnego (Bujak, Sawko, Zawisłak 2009, s. 836–837). Każdy awans sędziego poprzedza przegład i szczegółowa analiza referatu (Bujak,

Sawko, Zawiślak 2009, s. 836–837). Wprowadzenie dodatkowych, permanentnych ocen jest nieuzasadnione, zwłaszcza że projekt nie przewiduje żadnych konsekwencji uzyskania pozytywnej lub negatywnej oceny, poza utratą możliwości uzyskania wyższej stawki wynagrodzenia. W obecnym stanie prawnym problemem nie jest brak okresowych ocen, lecz brak jasnych i czytelnych kryteriów awansu (Bujak, Sawko, Zawiślak 2009, s. 833. i nast.). Wydaje się, że najważniejszym aspektem wprowadzenia ocen okresowych powinna być niezawisłość sędziowska.

Przywołać w tym miejscu należy pogląd J. Stępnia, który jako przyczynę kryzysu wymiaru sprawiedliwości wskazywał, że u progu transformacji systemu nie było wyraźnej wizji, czym w istocie jest władza sądownicza we współczesnym państwie demokratycznym. Wskazywał, że nikt wówczas nie stawiał sobie pytania o miejsce władzy sądowniczej w nowej rzeczywistości (Stępień 2009).

Innego zdania jest część środowiska sędziowskiego reprezentowana przez prezesa Sądu Najwyższego, która uważa, że sędziowie powinni podlegać ocenom okresowym. W moim przekonaniu system ocen sędziów, o ile będzie spełniał wymogi określone ustawą w praktyce, nie narusza niezawisłości sędziowskiej. Przy ocenianiu niezbędne będzie zachowanie szczególnej staranności i ostrożności.

Przeniesienie kompetencji administracyjnych z prezesa sądu na dyrektora oraz wprowadzenie ocen okresowych sędziów jest elementem kompleksowego projektu podnoszenia jakości i sprawności działania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Upływ czasu pozwoli na ocenę nowych regulacji oraz ewentualną korektę nowo wprowadzanych przepisów zmieniających dotychczasowy ustrój sądów powszechnych.

## REFERENCES

- Bargen J. von (tłum. A. Szara), *Dobre orzecznictwo – stanowisko wobec dyskusji dotyczącej jakości w sądach*, MP 2006, nr 23.
- Bevir M., *Editor's Introduction: What is Governance?;* [w:] Mark Bevir (red.), *Public Governance. Tom 1*, London 2007, s. xxvi.
- Bujak I., Sawko E., Zawiślak K., *Sędziów uwag kilka w związku z projektem zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, MP 2009, nr 15, s. 836–837.
- Kettl D., *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Government*, Washington D.C. 2000, s. 30–31;



- Kluz P., *Wymiar sprawiedliwości – „tradycyjny” czy „nowoczesny”*, Journal of Modern Science, 4/19/2013, s. 367–389.
- Nieżgódka-Medek M., (członek KRS – sędzia), Wystąpienie publiczne w dniu 11 stycznia 2011 r. w związku z projektem Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3655), dostępne na stronie <http://ww2.senat.pl/k7/kom/ku/1283/8.pdf> [odsłona: 2014-03-02].
- Ocena okresowa pracy sędziów, analiza na tle propozycji Ministerstwa Sprawiedliwości*, Dokument Forum Obywatelskiego Rozwoju, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2011 r., (w: [http://www.for.org.pl/upload/Nowy\\_Wymiar\\_Sprawiedliwosci/sedziowie-web.pdf](http://www.for.org.pl/upload/Nowy_Wymiar_Sprawiedliwosci/sedziowie-web.pdf)) [odsłona: 2012-04-02].
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York 1992.
- Rosińska-Wielec E., Stygar S., *Controllingowy system informatyczny jako narzędzie wspierające zarządzanie w bankach spółdzielczych w Polsce*, Journal of Modern Science, 2/21/2014, s. 369–394.
- Stępień J., *Wymiar sprawiedliwości czeka na reformy*, [w:] *Gazeta Prawna* z 2.2.2009 r.
- Szejniuk A., *Rola audytu wewnętrznego w zarządzaniu bezpieczeństwem*, Journal of Modern Science, 1/16/2013, s. 209–238.
- Szejniuk A., *Kontrola instrumentem bezpieczeństwa*, Journal of Modern Science, 2/13/2012, s. 121–144.
- Szejniuk A., *Rola i zadania audytu personalnego w przedsiębiorstwie*, Journal of Modern Science, 4/11/2011, s. 143–162.