

**Agnieszka Gajda<sup>1</sup>**

## **Kontrola zarządcza w sądach powszechnych – wybrane aspekty prawne<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** kontrola zarządcza, komunikat Ministra Sprawiedliwości, dyrektor sądu, nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości, sądy powszechne

**Keywords:** management control, the notice of the Minister of Justice, the director of the common court, the administrative supervision of the Minister of Justice, common courts

### **Streszczenie**

Przedmiotem niniejszego opracowania uczyniono wybrane aspekty kontroli zarządczej, którą ustawa – prawo o ustroju sądów powszechnych przekazała w ramach wykonywanego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi – Ministrowi Sprawiedliwości. Autorka próbuje odpowiedzieć na pytanie, czym jest kontrola zarządcza, jaką rolę odgrywa dyrektor sądu w jej wykonywaniu. Zastanawia się również nad charakterem prawnym komunikatu Ministra Sprawiedliwości i komunikatu Ministra Finansów wydawanych w ramach kontroli zarządczej, oceniając ich rzeczywisty wpływ na regulacje prawnie wiążące w sądach powszechnych.

---

<sup>1</sup> Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: gajda\_a@wp.pl.

<sup>2</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XIV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego nt.: *Trzecia władza – problemy, wyzwania, osiągnięcia*, które odbyło się w dniach 11–13 października 2016 r. w Jantarze.

## Summary

### Management control in common courts – selected legal aspects

The main purpose of this paper is to present the important aspects of management control over Polish common courts. This type of control has been introduced by the Act on common courts system as a kind of administrative supervision over common courts and has been entrusted to the Minister of Justice. The Author of this paper deliberates what the management control is and what the character and duties of the director of a common court are in this process. The Author also describes differences in legal nature between the notice of the Minister of Justice, and the notice of the Minister of Finance. They both are issued in the process of management control, but their actual impact on common courts is different.

✱

## I.

Od kilku lat obserwujemy stopniowo przeprowadzaną reformę ustroju sądów powszechnych. Konieczność wprowadzenia zmian wymuszona jest złą sytuacją polskiego sądownictwa. Mówi się o niewydolności sądów, przewlekłości postępowań, spadku zaufania społecznego do sądów i sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości<sup>3</sup>. Polskie społeczeństwo ma coraz większe wymagania. Uznaje się za odbiorcę „usług” jakie świadczy wymiar sprawiedliwości i domaga się zwiększenia ich jakości. Chodzi m. in. o takie sprawy jak zmniejszenie opóźnień, zwiększenie spójności orzecznictwa, ustalanie dogodnych terminów rozpraw. Zwiększają się również wymagania związane z obsługą sekretariatów, uprzejmością personelu, wygodą pomieszczeń. Spełnienie tych wymagań wymusza zwiększanie nakładów finansowych na sądy, co następu-

---

<sup>3</sup> Zob np. *Raport końcowy z badania opinii publicznej „Wizerunek wymiaru sprawiedliwości, ocena reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualny stan świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem”*, Warszawa 2011, s. 14 i n.; J. Beldowski, M. Ciżkowicz, D. Sześciło, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Warszawa 2010, s. 4 i n.; *Obywatelski monitoring sądów 2014/2015*, red. B. Pilitowski, F.A. Gołębiowski, Toruń 2015, s. 11–21.

je jednak wciąż w nie dość wystarczającym wymiarze. Szukając skutecznych rozwiązań, wzorem innych państw europejskich, zdecydowano się na wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania w sądach. Metody te określane są umownie „menadżeryzmem” w sądach. To nowe podejście ma zwiększyć efektywność wykonywanych czynności przy jednoczesnym zmniejszeniu nakładów na sądownictwo. Jego skutkiem mają być zatem oszczędności.

Podstawowym problemem przeprowadzanej reformy jest pogodzenie nowych wizji i metod zarządzania z konstytucyjnie wskazanymi wymogami dotyczącymi trzeciej władzy. Chodzi bowiem o to, by projektując pozycję ustrojową władzy sądowniczej zagwarantować jej odrębność od innych władz i zapewnić jej niezależność i niezawisłość przy równoczesnym wpisaniu jej w zyskujące coraz większe znaczenie zasady równoważenia i współdziałania wszystkich władz. Jest to szczególnie skomplikowane przy kształtowaniu zasad nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i powierzeniu go Ministrowi Sprawiedliwości lub podlegającemu mu dyrektorowi sądu.

Zgodnie z ustawą z 27 lipca 2001 r. – prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>4</sup> wyróżniamy dwa rodzaje nadzoru: nadzór judykacyjny oraz nadzór administracyjny. Nadzór administracyjny ma dwa wymiary. Pierwszy, dotyczy zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań określonych w ustawie. Drugi zaś, dotyczy zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań. Nadzór w tym przypadku może mieć charakter wewnętrzny, sprawowany przez prezesów sądów lub zewnętrzny, który sprawowany jest przez Ministra Sprawiedliwości poprzez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do ministerstwa sprawiedliwości.

Przedmiotem niniejszego opracowania uczyniono jedynie jeden aspekt wspomnianej reformy związany z kontrolą zarządczą Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. Zgodnie z art. 8 pkt. 1 w zw. z art. 9 pusp, działalność administracyjna sądów polegająca na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań określonych w ustawie, podlega nadzorowi administracyjnemu Ministra Sprawiedliwości, na zasadach określonych

---

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. 2016, poz. 2062 ze zm., dalej „pusp”.

w dziale I rozdziale 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>. Wprawdzie ustawa – prawo o ustroju sądów powszechnych nie posługuje się wprost pojęciem kontroli zarządczej, to jednak bezpośrednio odsyła do ustawy o finansach publicznych, która takim pojęciem się posługuje. Zatem kontrolę zarządczą należy uznać za jeden z dopuszczalnych elementów nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi.

## II.

Trybunał Konstytucyjny wyróżniając nadzór administracyjny w wąskim znaczeniu zaliczył do niego czynności w zakresie bezpośredniego dysponowania środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia jego właściwego i ciągłego funkcjonowania. Chodzi o te czynności i decyzje, które związane są z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów i wyposażeniem sądów<sup>6</sup>. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega na zewnętrznej, formalnej weryfikacji sfer działalności sądów, które nie są związane z czynnościami jurysdykcyjnymi lecz polegają na działalności zarządzającej i organizatorskiej. Sądy jako wyodrębnione jednostki organizacyjne posiadające określoną strukturę, składającą się z sędziów i innych pracowników, wyposażane są w pewne środki materialne i budżetowe. Muszą posiadać zatem w swojej strukturze pion administracyjny, którego funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji choćby w postaci nadzoru administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny uznał konstytucyjność powierzenia tego nadzoru przedstawicielowi władzy wykonawczej, jako tej władzy, która ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Zdaniem Trybunału państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa<sup>7</sup>. Oczywista wydaje się bowiem zależność pomiędzy właściwym wykonywaniem kompetencji merytorycznych a spraw-

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm. dalej „ufp”.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07 (OTK ZU nr 1A/2009, poz. 3).

<sup>7</sup> Ibidem.

nością zarządu administracyjnego (organizacyjnego), który powinien podlegać nadzorowi<sup>8</sup>. Na marginesie wskazać należy, że powierzenie tego nadzoru Ministrowi Sprawiedliwości nieustannie rodzi w doktrynie wątpliwości w świetle konstytucyjnych zasad odrębności i niezależności sądów<sup>9</sup>.

### III.

Wykonywanie czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów polegającej na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań określonych w ustawie, ustawa powierzyła dyrektorowi sądu. Należą do nich przede wszystkim zadania z zakresu finansów, gospodarki, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, audytu wewnętrznego oraz zwierzchnictwa służbowego i pracowniczego wobec pracowników sądu (art. 31a § 1 pkt. 2 i 3 pusp). Warto przypomnieć, że w sądach powszechnych doszło już do wyodrębnienia dwóch kategorii pracowników. Do pierwszej zalicza się sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, a więc osoby, które w wykonywaniu swojej funkcji mają zachować przymiot niezawisłości i podlegają zwierzchnictwu służbowemu prezesa sądu. Do drugiej kategorii zalicza się dyrektora sądu i podlegających mu pracowników innych niż ci, którzy zostali zaliczeni do kategorii pierwszej. Zgodnie z ustawą, dyrektor sądu nie wykonuje czynności związanych z wymiarem sprawiedliwości.

Pozycja ustrojowa dyrektora sądu jest przedmiotem stałego zainteresowania ustawodawcy. W dniu 23 marca 2017 r. uchwalono zainicjowaną przez rząd nowelizację ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>10</sup>. Zgodnie z uzasadnieniem projektu, zmiany „mają na celu uporządkowanie systemu funkcjonowania dyrektorów sądów w celu zwiększenia sprawności w zakresie zarządzania kadrami w sądach powszechnych, w odniesieniu do stanowisk

<sup>8</sup> P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 15.01.2009 r., K 45/07*, Krajowa Rada Sądownictwa” 2009, Nr 3, s. 51 i n.

<sup>9</sup> A. Wróbel, *Zdanie odrębne do wyroku TK z 7 listopada 2013, K 31/12* (OTK ZU nr 8A/2013, poz. 121); P. Sarnecki, *ibidem*, s. 53.

<sup>10</sup> W dniu 24 marca 2017 r. ustawa ta została skierowana do Prezydenta RP w celu jej podpisania. Tekst dostępny na: [http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/1181\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/1181_u.htm) (12.04.2017).

dyrektorów i zastępców dyrektorów sądów. W szczególności dotyczą one zasad powoływania i odwoływania dyrektorów sądów oraz ich zastępców, zasad podległości służbowej dyrektorów sądów, jak również podejmowania przez prezesów sądów czynności wywołujących skutki finansowe<sup>11</sup>. Zmiany prowadzą do rozdzielenia funkcji wykonywanych przez prezesa sądu i dyrektora sądu w zakresie czynności administracyjnych poprzez uczynienie Ministra Sprawiedliwości zwierzchnikiem dyrektora sądu, co w konsekwencji wiąże się z utratą przez dyrektora sądu statusu organu sądu. Zmienione zostały również zasady powoływania i odwoływania dyrektorów sądów oraz zastępców dyrektorów sądów, które odbywać się będą zgodnie z regułami określonymi dla stosunków pracy na podstawie powołania, zawartych w Kodeksie pracy. Nadzór Ministra Sprawiedliwości będzie dotyczył „wyłącznie czynności dyrektorów sądów i podległych im służb urzędniczych, które polegać mają na zapewnieniu odpowiednich, organizacyjno-technicznych warunków funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd podstawowych zadań”<sup>12</sup>.

W 2011 r., w trakcie prac nad reformą instytucji dyrektora sądu i nadzoru administracyjnego podkreślano, że kontrola zarządcza w sądach będzie należała do kompetencji dyrektora sądu działającego pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości. W uzasadnieniu rządowego projektu nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych wskazywano, że: „na dyrektorach sądów spoczywać będzie odpowiedzialność za zapewnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiedzialność za zapewnienie sędziom warunków umożliwiających sprawne wykonywanie przez nich pracy. Na prezesie sądu spoczywać natomiast będzie odpowiedzialność za zapewnienie, poprzez właściwe kierowanie pracą sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów, jakości podstawowej działalności sądu – a więc przede wszystkim sprawowania wymiaru sprawiedliwości”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wniesiony do Sejmu 20 grudnia 2016 r., druk sejmowy nr 1181.

<sup>12</sup> Ibidem. Zob. również: P. Mijał, *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 1181)*, <http://www.bibliotekakirp.pl> (30.01.2017).

<sup>13</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 3655).

#### IV.

W lutym 2014 r. Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny wykonując regulacje unijne, m.in. art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>14</sup>, podpisali Strategię Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020<sup>15</sup>. Zadaniem tego dokumentu było stworzenie wspólnej deklaracji celów stanowiącej stabilną podstawę planowania projektów i inicjatyw dla przestrzeni sprawiedliwości w Polsce. System wdrożeniowy tej Strategii (XII. 104) oparty został na trzech filarach: 1) na spójnym systemie planowania jednostek w dziale administracyjnym sprawiedliwość w ramach przedkładanych corocznie planów działalności; 2) na testowaniu zgodności strategicznej projektów legislacyjnych i rozwojowych; 3) na wykorzystaniu procesu kontroli zarządczej do opracowania i popularyzacji dobrych praktyk wśród jednostek w dziale. Każdy z tych filarów powiązany z konkretnymi, określonymi w art. 68–71 ufp narzędziami kontroli zarządczej, odnoszącymi się do sądów jako jednostek sektora finansów publicznych. Do narzędzi tych zaliczają się: 1) tworzone corocznie plany działalności (pkt. 1–3), 2) system monitorowania realizacji wskaźników dla celów kontroli zarządczej (pkt. 1 i 3), 3) sprawozdania z realizacji planu działalności towarzyszących oświadczeniom o stanie kontroli zarządczej (pkt. 1 i 3).

Pojęcie „kontroli zarządczej” użyte w ustawie o finansach publicznych zastąpiło w 2009 r. funkcjonujące w prawie i praktyce wykonywania zadań w sektorze publicznym pojęcie „kontroli finansowej”. Wynikało to z potrzeby zwiększenia zakresu i skuteczności kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora publicznego. Kontrola zarządcza jest pojęciem szerszym względem kontroli finansowej i stanowi ogół działań podejmowanych dla realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kryteria te rozumiane są w sposób tradycyjny i zasadniczo nie mają samodzielnej definicji ustawowej. Są jednak bardzo podobne

---

<sup>14</sup> Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej: „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”.

<sup>15</sup> *Strategia Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*, Warszawa 2014, ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/download,2680,0.html (12.01.2017).

do kryteriów kontroli zewnętrznej, ustalonych w szczególności w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>16</sup>.

Kryterium legalności wymaga, aby działania sądów jako jednostek sektora finansów publicznych były zgodne z prawem, a więc posiadały podstawę prawną i mieściły się w granicach wyznaczonych przez prawo. Kryterium to uważa się za najważniejsze i ustępują mu inne kryteria. Efektywność oznacza zdolność osiągnięcia celów, które zostały przypisane danej jednostce. Należy zatem sprawdzić, czy podejmowane działania były zdadne do osiągnięcia zamierzonych celów. Chodzi o tzw. cele szerokie, najczęściej przypisane ustawowo, jak i cele stanowiące ich konkretyzację, określające misję danej jednostki w konkretnych sytuacjach. Spełnienie kryterium oszczędności wymaga porównania kosztów danego działania z uzyskanymi korzyściami. Działanie uznawane jest za tym wydajniejsze, im bardziej korzyści przewyższają koszty, a oszczędność jest miarą rozbieżności pomiędzy kosztami i korzyściami. Sensem kryterium terminowości jest przestrzeganie przez daną jednostkę ustawowych terminów przewidzianych dla dokonywanych przez nią czynności a także terminów założonych przez samą jednostkę (a więc nie wynikających z przepisów sztywno ustalających terminy). W uzasadnionych przypadkach może odnosić się do kryterium obiektywnej konieczności wykonywania działań w rozsądnych terminach.

Kontrolę zarządczą definiuje się również jako proces sprawdzania, czy w toku działalności jednostka gospodarcza realizuje zamierzenia przyjęte w planach działalności oraz w jakim stopniu osiąga założone w tych planach cele. Jest zatem elementem systemu sterowania działalnością jednostki, w tym monitorowania tej działalności, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości daje podstawy do podejmowania działań korygujących, ukierunkowanych także na wyeliminowanie nieprawidłowości, które mogą pojawić się w przyszłości<sup>17</sup>. Ustawa o finansach publicznych wśród celów kontroli zarządczej wskazuje zapewnienie w szczegól-

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. 2017, poz. 524. Zob.: A. Mierzwa, *Uwaga 8 do art. 68*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014, Legalis.

<sup>17</sup> Więcej na temat funkcji kontroli zarządczej zob.: R. Szostak, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 5 (334), s. 5 i n.



ności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, 2) skuteczności i efektywności działania, 3) wiarygodności sprawozdań, 4) ochrony zasobów, 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji, 7) zarządzania ryzykiem. W opracowaniach dotyczących wprowadzenia kontroli zarządczej zauważa się, że wzrost jej znaczenia związany jest z menadżerskim podejściem do finansów publicznych, w szczególności w kontekście zachowania dostatecznej efektywności wydatkowania środków publicznych. Stanowi obok planowania, organizowania i kierowania, jedną z funkcji zarządzania operacyjnego, zwanego również administrowaniem<sup>18</sup>. Umożliwia kompleksową weryfikację sprawności zarządzania, obejmuje całą działalność jednostki organizacyjnej, wykraczając poza ramy kontroli wewnętrznej<sup>19</sup>.

Kontrola zarządcza ma obligatoryjny charakter i zobowiązuje właściwe organy sektora publicznego do jej zorganizowania i zapewnienia jej efektywnego funkcjonowania. W świetle art. 69 ust. 1 ufp i aktów wydanych na podstawie tej ustawy, kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych funkcjonuje na dwóch poziomach. Jej podstawowym pierwszym poziomem jest jednostka sektora finansów publicznych, a za jej funkcjonowanie na tym poziomie odpowiedzialny jest jej kierownik. W sądach powszechnych kompetencje kierownika jednostki wykonuje dyrektor sądu. Jednak pewne uprawnienia w zakresie wynikającym z prawa o ustroju sądów powszechnych posiada również prezes sądu<sup>20</sup>. Przewidziany jest również drugi poziom kontroli zarządczej na szczeblu administracji rządowej i samorządowej. Na podstawie wydanego przez ministra komunikatu wykonywany jest w zakresie zadań przypisanych w ustawie – prawo o ustroju sądów powszechnych przez prezesa sądu nadrzędnego wobec sądów mu podległych oraz dyrektora sądu apelacyjnego, również wobec sądów mu podległych<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12, s. 5 i n.

<sup>20</sup> Zob. § 2 ust. 2 pkt. 3 Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z 15 marca 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz.Urz. MS, poz. 82), dalej „komunikat z 15 marca 2017”.

<sup>21</sup> § 2 ust. 3 pkt. 1 i 2 komunikatu z 15 marca 2017 r.

**V.**

Zgodnie z art. 69 ust. 2 ufp Minister Sprawiedliwości zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Ustawa upoważniła Ministra Sprawiedliwości jako ministra kierującego, na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>22</sup>, działem – sprawiedliwość do określenia w formie komunikatu i ogłoszenia, w dzienniku urzędowym ministra, szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Zatem, za jeden z mechanizmów przewidzianych do realizacji kontroli zarządczej uznać należy komunikat Ministra Sprawiedliwości. Ostatni taki komunikat został wydany przez Ministra Sprawiedliwości 15 marca 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość dotyczących przeprowadzania kontroli działalności administracyjnej sądów powszechnych<sup>23</sup>. Ponadto, Minister Sprawiedliwości 3 listopada 2015 r. wydał zarządzenie w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości<sup>24</sup>, w którym określił zasady i tryb jej funkcjonowania.

Wydany na podstawie ustawy o finansach publicznych komunikat Ministra Sprawiedliwości jest z pewnością aktem prawnym zawierającym normy prawne o charakterze generalnie-abstrakcyjnym. Przyjmując dychotomiczny charakter źródeł prawa należy ten komunikat zaliczyć do aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Wskazują na to m. in. jego nazwa, zasady i tryb wydawania, jak również miejsce publikacji. Akty prawne wewnątrznie wiążące wiążą w ramach określonej struktury organizacyjnej. Jest rzeczą oczywistą, że sądy jako władza odrębna i niezależna nie mogą być włączone do struktury organizacyjnej na czele której będzie znajdował się minister. W ramach struktury organizacyjnej ministerstwa sprawiedliwości wyodrębniono stanowisko Dyrektora Generalnego Ministerstwa, który przy pomo-

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. 2016, poz. 543.

<sup>23</sup> Dz.Urz. MS, poz. 82, dalej „komunikat z 15 marca 2017”.

<sup>24</sup> Dz.Urz. MS, poz. 230.

cy właściwych komórek organizacyjnych odpowiada za nadzór nad funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej w ministerstwie. Wydawany przez Ministra Sprawiedliwości komunikat może wiązać wskazane podmioty, podobnie jak inne jednostki podległe ministrowi, ale nie sądy. W tym zakresie w 2017 r. doszło do istotnej zmiany treści komunikatu, względem poprzedzającego go komunikatu z 27 listopada 2015 r.<sup>25</sup>. Komunikat ten, był bowiem w przeważającej mierze kierowany do kierownika komórki do spraw kontroli, a więc kierownika komórki organizacyjnej ministerstwa sprawiedliwości właściwej do spraw kontroli. Jednak zawarte w nim były także liczne normy prawne, których adresatem był dyrektor sądu lub podlegający mu pracownicy, mimo że ustrojowo dyrektor sądu nie należał i nadal nie należy do struktury organizacyjnej ministerstwa sprawiedliwości a obowiązki wskazane w komunikacie nie wynikały wprost z aktów powszechnie wiążących – z ustaw. Jako przykład wskazać można choćby § 7 komunikatu z 27 listopada 2015 r.: „W celu przygotowania kontroli dyrektor sądu, na pisemny wniosek kierownika komórki do spraw kontroli, w wyznaczonym przez niego terminie udostępnia dokumenty, materiały i informacje dotyczące działalności sądu powszechnego”. Na zasadach określonych w § 26 ust. 3 komunikatu z 27 listopada 2017 r. dyrektor sądu mógł wnieść odwołanie do Ministra Sprawiedliwości w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania zawiadomienia o odrzuceniu zastrzeżeń a zgodnie z § 32 dyrektor sądu miał obowiązek, w terminie wskazanym w wystąpieniu pokontrolnym, poinformować Ministra Sprawiedliwości o sposobie wykonania wniosków lub zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. W nowym komunikacie z 15 marca 2017 r. takich norm prawnych już nie znajdujemy. Należy zatem pozytywnie ocenić przedstawioną zmianę, bowiem nowym komunikatem usunięto wadliwe z ustrojowego punktu widzenia normy poprzednio obowiązującego aktu prawnego.

## VI.

Na podstawie art. 69 ust. 3 ufp, jako organ koordynujący kontrolę zarządczą Minister Finansów określa w formie komunikatu standardy kontroli zarządczej

<sup>25</sup> Dz.Urz. MS, poz. 236.

dla sektora finansów publicznych<sup>26</sup>. Celem standardów, zgodnie z treścią załącznika do komunikatu Ministra Finansów, jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa (ust. 1 pkt. 1.2). Jak wynika wprost z treści komunikatu, standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej (ust. 1 pkt. 1.3). Można byłoby zatem uznać, że standardy określone w komunikacie Ministra Finansów, jako organu nie powiązanego organizacyjnie z sądami powszechnymi w stosunku do sądów powszechnych stanowią jedynie pewne wytyczne, pozbawione mocy wiążącej. Wytyczne ministra kierującego działem – Ministra Sprawiedliwości mają inny charakter, bowiem stanowią formę realizacji jego uprawnień związanych z kierownictwem mieszczącymi się w jego dziale jednostkami. Jednak w praktyce, komunikat Ministra Finansów staje się podstawą tworzenia aktów wewnętrznie wiążących wydawanych przez prezesów sądów. Ten stan rzeczy można tłumaczyć realizacją konstytucyjnej zasady współdziałania organów państwowych, wynikającą z chęci zapewnienia odpowiedniej współpracy pomiędzy sądami powszechnymi a przedstawicielami władzy wykonawczej dokonującymi czynności nadzorczych w ramach kontroli zarządczej. Warto zwrócić uwagę, że wspomniany komunikat Ministra Finansów jest wskazywany jako podstawa prawna zarządzeń prezesów sądów dotyczących zasad i sposobu funkcjonowania kontroli zarządczej w konkretnych sądach. Są one zatem stosowane, pomimo braku takiego prawnego obowiązku.

Standardy definiują elementy kontroli zarządczej wskazując pięć najważniejszych płaszczyzn zarządzania. Mają one zapewnić lepszą realizację celów i zadań między innymi sądów powszechnych jako jednostek sektora finansów publicznych. Wszystkie te elementy powinny być monitorowane, oceniane i poprawiane w sposób ciągły i jednoczesny. Należą do nich po pierwsze, środowisko wewnętrzne, które tworzy zbiór wszystkich sformalizowanych i nieformalnych rozwiązań, regulacji, powiązań i zachowań kształtujących strukturę, styl

---

<sup>26</sup> Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowią załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84).

działania, charakter i mentalność organizacji. Obejmuje ono przestrzeganie wartości etycznych, kompetencje zawodowe osób zaangażowanych w działalność jednostki, strukturę organizacyjną umożliwiającą właściwy podział obowiązków oraz delegowanie uprawnień, co związane jest z precyzyjnym opisem uprawnień i obowiązków przekazywanych poszczególnym osobom w jednostce. Po drugie, jest to wskazanie celów i zarządzania ryzykiem, a więc wyznaczenie podstawowej misji jednostki, określenie jej celów, planów i zadań oraz rzetelne monitorowanie stopnia ich realizacji, rozpoznawanie ryzyka związanego z tymi planami, analiza i podjęcie odpowiedniej reakcji. Po trzecie, są to mechanizmy kontroli umożliwiające wykonanie zaplanowanych celów i zadań. Należą do nich odpowiednio ukształtowane procedury wewnętrzne, czynności nadzorowania działalności oraz ochrona zasobów np. finansowych i informatycznych. Realizowane są poprzez właściwe dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, czynności nadzorcze, wprowadzanie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki itd. Czwartą grupę standardów stanowią zagadnienia związane z informacją i komunikacją, która powinna odbywać się w sposób bieżący, w ramach procedur wewnętrznych i zewnętrznych. Ostatnia, piąta grupa standardów, obejmuje zagadnienia dotyczące oceny skuteczności kontroli zarządczej, które mogą być prowadzone w ramach bieżącego monitorowania oraz dokonywanych przez kierownika jednostki odrębnych ocen lub poprzez działalność wyspecjalizowanych osób lub komórek zajmujących się oceną działalności, audytów wewnętrznych itd.<sup>27</sup>

## VII.

W ramach ustawowych zasad dotyczących kontroli zarządczej, zgodnie z art. 70 ufp, Minister Sprawiedliwości zobowiązany jest do sporządzenia w ustawowo wskazanym terminie – do końca listopada każdego roku – planu działal-

---

<sup>27</sup> Zob. *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Warszawa 2012, s. 50–64. K. Puchacz, *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Gdańsk 2010, s. 84; M. Asejczyk-Woroniecka, *Metody oceny systemu kontroli zarządczej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 2, s. 275 i n.

ności na rok następny m. in. dla sądów powszechnych. W planie tym zawiera się w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych (cele i zadania planowane są w sposób kaskadowy<sup>28</sup>) wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. Nadanie kompetencji do sporządzenia planu Ministrowi Sprawiedliwości rodzi pewne skutki wynikające z faktu, że minister jest członkiem Rady Ministrów. Otóż z rozporządzenia w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania<sup>29</sup> wynika, że do końca października danego roku Minister Sprawiedliwości ma obowiązek przedstawienia projektu tego planu Prezesowi Rady Ministrów. Jest to związane z zasadą, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości, w zakresie działu, którym kieruje, wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Jest również, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu sprawiedliwość, a także do przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów, założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Oznacza to więc, że nawet w relacji do sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości związany jest polityką Rady Ministrów i oceną planu dokonywaną przez premiera.

---

<sup>28</sup> Metoda kaskadowania zakłada w ramach pierwszego kroku w procesie budowania systemu zarządzania wyznaczenie, na podstawie celów strategicznych, celów dla najwyższej kadry kierowniczej organizacji. Prowadzi to do powstania tzw. podstawowej wiązki celów. W dalszej kolejności kierownictwo organizacji dokonuje podziału celów na cele szczegółowe, tzw. cele taktyczne i deleguje je podległym dyrektorom/kierownikom. Następnie każdy przełożony wyznacza swoim podwładnym cele operacyjne na podstawie tych, które sam otrzymał od swojego zwierzchnika. Podstawowym założeniem tej metody jest wynikanie celów podwładnego z celów przełożonego. Sprzyja w ten sposób określeniu jednych reguł delegowania odpowiedzialności za rezultat. Zob.: A. Wróblewska, M. Gochnio, *Zarządzanie przez cele*, [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/.../zarzadzanie\\_przez\\_cele\\_-\\_informatore.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/.../zarzadzanie_przez_cele_-_informatore.pdf) (16.01.2017).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr 187, poz. 1254).

**VIII.**

Do końca kwietnia każdego roku Minister Sprawiedliwości sporządza sprawozdanie z wykonania tego planu oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok. Może jednak zobowiązać kierownika jednostki (a więc zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy – dyrektora sądu) do sporządzania planu działalności na rok następny dla tej jednostki oraz sporządzania sprawozdania z wykonania planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki. Wszystkie te plany działalności, jak również sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

W Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2015 r.<sup>30</sup> Minister Sprawiedliwości stwierdził, że kontrola zarządcza w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość funkcjonowała w ograniczonym stopniu. Główne zastrzeżenia w zakresie sądów powszechnych dotyczyły m. in. nieaktualnych regulacji wewnętrznych lub ich braku w niektórych jednostkach, niedostosowania obsady kadry sędziowskiej, referendarskiej, asystenckiej i urzędniczej do obciążenia sądów, niewystarczającej ilości szkoleń, niskiej świadomości w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej, nieefektywnego systemu komunikacji wewnętrznej, monitoringu, realizacji celów i zadań itd.<sup>31</sup> Na podstawie stwierdzonych uchybień Minister Sprawiedliwości zaplanował działania, które miały być podejmowane w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej. Względem sądów powszechnych miały to być m. in. wdrożenie lub aktualizacja pisemnych procedur wewnętrznych, stanowiących dokumentację systemu kontroli zarządczej, kontynuacja procesu analizy struktury etatyzacji w poszczególnych sądach i komórkach organizacyjnych, przeprowadzenie odpowiednich szkoleń, poprawa efektywności komunikacji i przepływu informacji wewnątrz jednostki, jak również z podmiotami zewnętrznymi, także w formie elektronicznej, podjęcie działań w celu uruchomienia we wszystkich sądach Biur Obsługi Interesanta, doskonalenie systemu zarzą-

---

<sup>30</sup> Oświadczenie Ministra Sprawiedliwości o stanie kontroli zarządczej za 2015 r., <https://bip.ms.gov.pl> (12.04.2017).

<sup>31</sup> Zob. Dział II ust. 1 Oświadczenia Ministra Sprawiedliwości o stanie kontroli zarządczej za 2015 r.

dziania ryzykiem, monitoringu, kontynuacja wdrażania elektronicznego obiegu dokumentów i innych rozwiązań informatycznych służących usprawnieniu funkcjonowania sądów.

Wskazane w Oświadczeniu założenia postrzegać należy w kategoriach programu działania, który realizowany jest od wielu lat, a który z pewnością nie został zakończony w 2016 r. (oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2016 r. jest w trakcie opracowywania). Jest to widoczne szczególnie na tle tej części oświadczenia, w której Minister Sprawiedliwości podsumowuje główne działania zaplanowane na 2015 r., które zostały przez sądy powszechne zrealizowane. W przeważającej części pokrywają się one z tymi, które należy kontynuować i udoskonalać w roku następnym.

## IX.

Analizując relację Ministra Sprawiedliwości i dyrektora sądu uznaje się, że wykonywany przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchni nadzór w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu nie wymaga żadnej szczególnej regulacji ustawowej, ponieważ co do zasady nie wzbudza poważniejszych wątpliwości ustrojowych. Nie wkracza bowiem w czynności bezpośrednio związane z zarządzaniem procesem orzekania ani tokiem postępowania sądowego. Minister Sprawiedliwości podejmuje jedynie czynności nadzorcze względem dyrektorów sądów i podległych im służb urzędniczych. Wkracza jedynie w te czynności, które mają zapewnić odpowiednie, organizacyjno-techniczne warunki funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd jego konstytucyjnych i ustawowych zadań<sup>32</sup>. Istotą podejmowanych czynności nadzorczych powinno być stworzenie sądom właściwych warunków pracy oraz ciągła weryfikacja czy możliwości organizacyjno-kadrowe jakimi dysponują sądy są w sposób efektywny wykorzystywane. Na dyrektorach sądów spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiedzialność za zapewnienie sędziom warunków umożliwiających sprawne wykonywanie

<sup>32</sup> Wystąpienie podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Wojciecha Hajduka na konferencji pt.: „*Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*”, s. 4, [http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/2%20\\_wojciech%20hajduk.pdf](http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/2%20_wojciech%20hajduk.pdf) (11.01.2017).



przez nich pracy. Na prezesie sądu spoczywa natomiast odpowiedzialność za zapewnienie, poprzez właściwe kierowanie pracą sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów, jakości podstawowej działalności sądu – a więc przede wszystkim sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, przepisy dotyczące kontroli zarządczej stosowane są również do innych jednostek organizacyjnych obsługujących naczelne organy państwa, nawet tych, które ustrojowo nie mogą być zaliczane do systemu administracji rządowej lub nadzorowanej przez Radę Ministrów, ponieważ nie mogą często w ogóle zostać przypisane do władzy wykonawczej. Chodzi o takie organy i instytucje jak np.: kancelarie Prezydenta RP, Sejmu, Senatu, biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, czy Rzecznika Praw Obywatelskich itd.<sup>33</sup> Chociaż charakterystyczne dla polskiego ustroju jest to, że organ uznawany za niezależny taki jak np. Trybunał Konstytucyjny czy Rzecznik Praw Obywatelskich sam powinien organizować sobie strukturę wewnętrzną, projektować przypadającą na niego część ustawy budżetowej, zapewniać kadre i wyposażenie, to zasady tej nie da się zastosować w stosunku do sądów powszechnych. Sądy, choćby ze względu na ich liczbę oraz skomplikowaną strukturę zbudowaną na zasadzie hierarchiczności i wynikające z niej wzajemne relacje mają w zakresie samoregulacji kwestii organizacyjnych pewne ograniczenia. Trybunał Konstytucyjny w kilku swoich orzeczeniach można powiedzieć, że ugruntował już podział czynności wykonywanych przez sądy na te, które należą i nie należą do sprawowania wymiaru sprawiedliwości a co za tym idzie uznał ustrojową legalność nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi<sup>34</sup>. Omówiona kontrola zarządcza jest jednym z aspektów tego nadzoru.

## Literatura

Asejczyk-Woroniecka M., *Metody oceny systemu kontroli zarządczej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 2, <http://www.wneiz.pl/frfu>.

<sup>33</sup> *Kontrola zarządcza ...*, s. 35–36.

<sup>34</sup> Zob. np. wyrok TK z 15 stycznia 2009, K 45/07 (OTK ZU nr 1A/2009, poz. 3).

- Bełdowski J., Ciżkowicz M., Sześciło D., *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Warszawa 2010.
- Hajduk W., *Wystąpienie na konferencji pt.: „Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów”*, <http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/2%20wojciech%20hajduk.pdf>.
- Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Warszawa 2012; <http://www.mf.gov.pl>.
- Kosikowski C., *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12.
- Mijal P., *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 1181)*, <http://www.bibliotekakirp.pl>.
- Obywatelski monitoring sądów 2014/2015*, red. B. Pilitowski, F.A. Gołębiowski, Toruń 2015.
- Puchacz K., *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Gdańsk 2010.
- Sarnecki P., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 15.01.2009 r. (K 45/07)*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009, nr 3.
- Szostak R., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 5 (334).
- Wróblewska A., Gochnio M., *Zarządzanie przez cele*, [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/.../zarzadzanie\\_przez\\_cele\\_-\\_informatory.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/.../zarzadzanie_przez_cele_-_informatory.pdf).