

Krzysztof Chmielarz

Akademia Tarnowska

ORCID: 0000-0002-1088-8133

ZARZĄDZANIE I ADMINISTROWANIE WYMIAREM SPRAWIEDLIWOŚCI W WYBRANYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

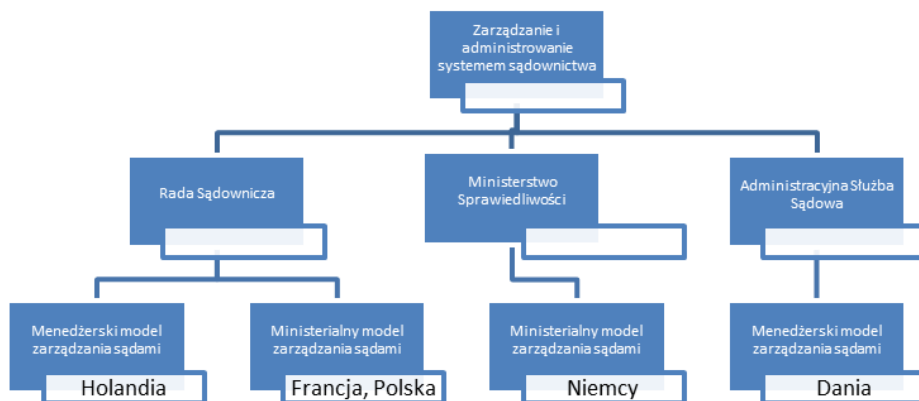
Wprowadzenie

W ostatnich latach zarządzanie i administrowanie wymiarem sprawiedliwości w państwach Unii Europejskiej jest jednym z tematów poruszanych w doktrynie, a także podczas prowadzonych rozmów politycznych. Problematyka ta postrzegana jest jako standard jakości wymiaru sprawiedliwości nie tylko w ujęciu prawnym, ale również w znaczeniu społecznym i politycznym. W państwach Unii występują zróżnicowane modele zarządzania i administrowania systemem sądownictwa (wykres 1), mając przy tym swoje charakterystyczne cechy, które uwarunkowane są przede wszystkim czynnikami: historycznymi, konstytucyjnymi, społecznymi, prawnymi, politycznymi, gospodarczymi, proceduralnymi, jurysdykcyjnymi czy aksjologicznymi. Różnorodność systemów sądowych sprawia, że aby dokonać ich porównań, należy wyodrębnić poszczególne podmioty zajmujące się zarządzaniem i administrowaniem wymiarem sprawiedliwości. Z metodologicznego punktu widzenia istnieje możliwość dokonania porównań między różnymi modelami zarządzania systemem sądowym, które mają m.in. wpływ na: zatrudnianie, szkolenie, nadzorowanie i dyscyplinowanie kadry sędziowskiej, a także na zarządzanie i administrowanie sądami.

Na gruncie współczesnej doktryny europejskiego prawa administracyjnego wyróżnia się trzy podstawowe podmioty (modele) zajmujące się zarządzaniem i administrowaniem wymiarem sprawiedliwości: model Rady Sądownictwa, model ministerialny oraz model administracyjnej służby sądowej. Z kolei do podstawowych modeli zarządzania i administrowania sądami literatura przedmiotu zalicza model ministerialny i model menedżerski.

Różnorodność analizowanych systemów sądowych państw Unii Europejskiej nie daje możliwości przyjęcia jednolitej koncepcji przedmiotu badań. W związku z tym przyjęto, że płaszczyzną analizy będzie organizacja i funkcjonowanie

wymiaru sprawiedliwości zawierające: konstytucyjne uwarunkowania, organizację i zasady funkcjonowania oraz model zarządzania systemem sądowym. Podczas badań szczególną uwagę położono na określeniu modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości oraz modelu zarządzania sądami, który obrazuje sposób zarządzanie i administrowanie systemami sądownictwa.



Wykres 1. Modele zarządzania i administrowania sądami oraz systemem sądownictwa w Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne.

System sądownictwa w Królestwie Niderlandów

Organizację i funkcjonowanie holenderskiego wymiaru sprawiedliwości regulują art. 112–122 zawarte w rozdziale 6 Konstytucji Królestwa Niderlandów (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden) przyjętej 28 marca 1814 r., która była wielokrotnie nowelizowana¹. Z kolei ustrój sądów w Holandii kodyfikuje ustawa z 18 kwietnia 1827 r. o organizacji sądownictwa (Wet op de Rechterlijke Organisatie)². W Holandii nie ma Trybunału Konstytucyjnego, a sądy holenderskie nie mają prawa badania zgodności ustaw z Konstytucją. Mogą jedynie rozważyć, czy ustawodawstwo jest zgodne z umowami międzynarodowymi, np. z Europejską Konwencją Praw Człowieka i przepisami Unii Europejskiej³. Jak zauważa M. Maksymiuk, w całym holenderskim systemie konstytucyjnym nie ma silnego

¹ Konstytucji Królestwa Niderlandów z 24 sierpnia 1815 r. po ostatnich nowelizacjach obowiązuje od 21 grudnia 2018 r.

² Ustawa z 18 kwietnia 1827 r. o organizacji sądownictwa (Wet op de Rechterlijke Organisatie), stan prawny: 1 lipca 2023 r. (dalej: WRO).

³ Zob. M. Lermer, *Organizacja i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Królestwie Niderlandów* [w:] *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, red. B. Sitek, Olsztyn–Warszawa 2020, s. 85.

rozdziálu władzy i nie panuje tam absolutny rozdział władz, gdyż funkcjonują one na słynnej zasadzie *check and balances*, gdzie najważniejsze organy władzy państwowej nie tylko ze sobą współpracują, ale także się kontrolują. Cały wymiar sprawiedliwości oraz powiązana z nim Rada są organizacyjnie i instytucjonalnie zależne od innych organów⁴.

Holandia jest podzielona na 11 okręgów sądowych, z których każdy posiada własny sąd. System sądownictwa w Holandii składa się z sądów⁵: 1. Rejonowych (*rechtbanken*), które składają się z wydziałów zwanymi sądami kantonalnymi (*kantongerechten*) w tzw. subokręgach. Sądy rejonowe rozpatrują sprawy cywilne i karne oraz sprawy rodzinne i nieletnich. Od 2013 r. sądy kantonalne (sektor podokręgowy) określane są jako „izby dla spraw podokręgowych” lub jako „sędziowie sądu rejonowego”. 2. Apelacyjnych (*gerechtshoven*), gdzie 11 okręgów sądowych jest podzielonych na cztery obszary według właściwości Sądu Apelacyjnego w Hadze, Amsterdamie, Arnhem-Leeuwarden i ‘s-Hertogenbosch. W zakresie prawa karnego i cywilnego sędziowie sądu apelacyjnego rozpoznają sprawy, w których wniesiono apelację od wyroku wydanego przez sąd rejonowy. W większości przypadków możliwe jest zakwestionowanie decyzji Sądu Apelacyjnego poprzez wniesienie kasacji do Sądu Najwyższego Niderlandów (Hoge Raad der Nederlanden). Oprócz spraw karnych i cywilnych Sąd Apelacyjny w zakresie prawa administracyjnego rozpoznaje również wszystkie odwołania od decyzji w sprawach podatkowych. 3. Specjalnych (*Speciale rechtbanken*), do którego zaliczamy: a) Centralny Sąd Apelacyjny z siedzibą w Utrechcie (Centrale Raad van Beroep), zwany także Centralną Izbą Odwoławczą, zajmujący się głównie sprawami z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej; b) Apelacyjny Sąd ds. Gospodarki i Handlu z siedzibą w Hadze (College van Beroep voor het bedrijfsleven) rozstrzygający spory z zakresu społeczno-gospodarczego prawa administracyjnego. Orzeka również w sprawach dotyczących ustawy o konkurencji (Mededingingswet) i ustawy o telekomunikacji (Telecommunicatiewet). 4. Sądu Najwyższego z siedzibą w Hadze (Hoge Raad der Nederlanden), który stoi na czele hierarchii sądownictwa holenderskiego. Jest on naczelnym organem sądownym rozpatrującym skargi kasacyjne od wyroków sądów apelacyjnych oraz od Trybunału Sprawiedliwości (Hof van Justitie) Niderlandów, Antyli Holenderskich i Aruby. Sąd Najwyższy może rozpoznać kasację wniesioną przez strony i uczestników postępowania oraz przez Prokuratora Generalnego (Procureur Generaal).

Do ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej wynikających wprost z Konstytucji Królestwa Niderlandów należą⁶: 1) instancyjność; 2) jawność

⁴ M. Maksymiuk, *Holandia* [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Pogłódek, Warszawa 2019, s. 143.

⁵ Zob. National justice systems – przegląd systemu sądownictwa w Holandii, https://e-justice.europa.eu/16/EN/national_justice_systems?NETHERLANDS&member=1 (1.06.2023).

⁶ M. Lermer, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 89.

postępowania; 3) jednolitość systemu sądownictwa; 4) domniemanie niewinności w sprawach karnych; 5) niezależność sędziowska.

Rada Sądownictwa (Raad voor de rechtspraak) została utworzona w 2002 r. Wcześniej sądownictwo w Holandii było podporządkowane ministrowi właściwemu ds. sprawiedliwości. Rada nie ma umocowania w przepisach Konstytucji Królestwa Niderlandów. Z analizy holenderskiej ustawy o organizacji sądownictwa wynika, że zgodnie z treścią art. 84 WRO Rada składa się z co najmniej trzech i nie więcej niż pięciu członków⁷. Członkowie Rady są powoływani dekretem królewskim z rekomendacji ministra właściwego ds. sprawiedliwości na okres 6 lat i mogą być ponownie mianowani jednokrotnie na okres 3 lat. Przewodniczącym Rady jest zawsze sędzia. Rada Sądownictwa odpowiada przede wszystkim za: 1) wspólne przygotowywanie budżetu dla Rady i sądów; 2) przydział środków z budżetu państwa na sądy; 3) wspieranie działalności gospodarczej w sądach; 4) nadzór nad wykonaniem budżetu przez sądy; 5) nadzór nad działalnością gospodarczą w sądach; 6) krajowe działania w zakresie rekrutacji, selekcji, powoływania, powoływania i szkolenia personelu sądów. Z kolei w celu realizacji zadań dotyczących wspierania działalności gospodarczej w sądach oraz nadzoru nad działalnością gospodarczą w sądach Rada w szczególności zajmuje się: 1) technologiami informacyjnymi oraz dostarczaniem informacji administracyjnych; 2) sprawami lokalowymi i bezpieczeństwem; 3) jakością administracji i organizacji metod pracy sądów; 4) polityką kadrową (zob. art. 91 WRO). Zadania powyższe mają przede wszystkim charakter operacyjny, obejmują rozdzielanie środków budżetowych oraz nadzór nad zarządzaniem finansowym (por. art. 97–101 WRO).

Rada Sądownictwa w Holandii jest ważnym organem administracyjnym należąca do wymiaru sprawiedliwości, nie podlega innym organom władzy państwowej i co do zasady nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Również koordynuje działania w wymiarze sprawiedliwości pomiędzy ministrem sprawiedliwości a sądami. Z kolei Rada Delegatów pełni funkcje zarządu, wspomagając tym samym działanie Rady Sądownictwa. Ponadto zadaniem Rady Sądownictwa jest wspieranie działań sądów zmierzających do jednolitego stosowania prawa i promocji jakości prawa (zob. art. 94 WRO). Podczas wykonywania innych obowiązków i uprawnień nadanych przez WRO Rada powinna stosować *mutatis mutandis*, którego celem jest nieingerowanie w żaden sposób w proces orzekania w sprawach indywidualnych, co wynika z treści art. 96 WRO.

Z redakcji art. 93 WRO wynika, że minister właściwy ds. sprawiedliwości może wydawać ogólne instrukcje na piśmie dotyczące wykonywania przez Radę zadań w zakresie niezbędnym do prawidłowego zarządzania organizacją wymiaru sprawiedliwości. Natomiast dzięki budżetowi minister sprawiedliwości ma możliwość sprawowania nadzoru nad Radą (zob. art. 105 WRO), która prowadzi roczne sprawozdania z działalności sądownictwa (zob. art. 104 WRO).

⁷ Obecnie Rada Sądownictwa w Holandii składa się z czterech członków, w tym dwóch sędziów.

Rada zajmuje się badaniem empirycznym m.in. w zakresie funkcjonowania systemu prawnego w Holandii. Pełni również ogólną rolę doradcą rządowi w sprawie nowych przepisów, które mają wpływ na wymiar sprawiedliwości (zob. art. 95 WRO). Ponadto prowadzi politykę, która ma na celu zachęcenie do opracowywania procedur operacyjnych pomocnych w zarządzaniu sądami. Jest ona uprawniona do wydawania instrukcji o charakterze wiążącym, które dotyczą polityki operacyjnej. Jest współorganizatorem Narodowego Centrum Szkolenia Sędziów, zajmuje się kwestiami organizacyjnymi i nadzoruje jego działania. Koordynuje też pracę dostawcy usług informatycznych w całym systemie sądownictwa, którego zadaniem z kolei jest dostarczanie innowacyjnych i niestandardowych rozwiązań informatycznych, jak telepraca czy tzw. bezprzewodowe biuro. Kolejną kompetencją Rady jest prowadzenie polityki personalnej i odpowiedzialność za dobór odpowiedniej kadry i jej właściwe wyszkolenie. W zakresie powoływania sędziów oraz prokuratorów nominacje na te stanowiska przyznawane są na podstawie rekomendacji przedstawionej przez Radę⁸.

Reasumując, Rada Sądownictwa, mając konkretne zadania określone w WRO, jest odpowiedzialna za bieżące zarządzanie sądami, tym samym ma praktyczny udział w poprawie jakości sądownictwa w Holandii. Chociaż dysponuje formalnymi uprawnieniami, relacji między nią a sądami nie należy postrzegać jako hierarchicznej. Podstawowym celem Rady jest wspieranie sądów w wykonywaniu ich zadań, oczywiście z wyjątkiem prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Rada regularnie prowadzi konsultacje z prezesami sądów, przewodniczącymi wydziałów oraz Radą Reprezentantów (College van afgevaardigden – organ doradczy składający się z przedstawicieli sądów).

Zgodnie z treścią art. 15 WRO w holenderskim systemie sądownictwa sądami zarządzają kolegia sądów, które składają się z trzech członków, w tym z przewodniczącego (prezesa). Dwóch członków, w tym przewodniczący, to sędziowie sprawujący wymiar sprawiedliwości, którzy wykonują swoje obowiązki sędziowskie na podstawie powołania. Trzeci członek kolegium jest urzędnikiem sądowym (pracownikiem administracyjnym) zwanym sekretarzem sądowym lub dyrektorem administracyjnym. Członkowie kolegium są powoływani dekretem królewskim na podstawie rekomendacji ministra ds. sprawiedliwości na okres 6 lat.

Na podstawie art. 20 WRO kolegium sądu uchwała regulamin, który zawiera: 1) strukturę organizacyjną sądu; 2) podział na pomieszczenia; 3) przydział spraw członkom jednej i wielu izb; 4) sposób wykonywania przez kolegium zadań; 5) kontakty zewnętrzne administracji sądowej. Z literalnej wykładni art. 23 WRO wynika, że kolegium jest odpowiedzialne za ogólne zarządzanie, organizację i zarządzanie operacyjne sądem, a w szczególności za: 1) automatyzację i udzielenie informacji administracyjnych; 2) przygotowanie, przyjęcie i wykonanie

⁸ M. Maksymiuk, *Holandia*, s. 143.

budżetu; 3) warunki lokalowe i bezpieczeństwo; 4) jakość administracyjnych i organizacyjnych metod pracy sądu, z uwzględnieniem reprezentowania sądu na zewnątrz; 5) sprawy kadrowe oraz inne.

W celu wykonania swoich zadań kolegium może wydawać polecenia ogólne i szczegółowe wszystkim urzędnikom pracującym w sądzie z zastrzeżeniem, że nie będą ingerowały w postępowanie prawnoprocesowe, ocenę merytoryczną lub rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie lub w kategoriach spraw (zob. art. 24 WRO). Opierając się na postanowieniach holenderskiej ustawy o organizacji sądownictwa, należy przyjąć, że dyrektor administracyjny jako członek kolegium co do zasady odpowiada za administrowanie sądem.

System sądownictwa w Republice Federalnej Niemiec

Wymiar sprawiedliwości w Niemczech jest jednym z podstawowych filarów ustroju państwa. Z uwagi na federalny ustrój Republiki Federalnej Niemiec również system sądownictwa posiada strukturę federalną. Władzę sądowniczą sprawują sądy federalne (pełnią funkcję sądów rewizyjnych) i sądy 16 krajów związkowych (*Länder*). Wymiar sprawiedliwości w przeważającej mierze spoczywa na krajach związkowych.

Konstytucyjne podstawy funkcjonowania niemieckiego sądownictwa regulują przepisy Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)⁹. Zgodnie z postanowieniami art. 20 ust. 2 i 3 GG cała władza państwowa pochodzi od narodu. Sprawuje ją naród w wyborach i głosowaniach oraz przez specjalne organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Natomiast ustawodawstwo jest związane porządkiem konstytucyjnym, a władza wykonawcza i władza sądownicza – prawem i ustawami. Konstytucyjne uwarunkowania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Niemczech określa przepis art. 92 GG, który wskazuje, że władzę sądowniczą sprawują sędziowie, a wykonywana jest przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*), sądy federalne (*Bundesgerichte*) oraz sądy krajów związkowych (*Gerichte der Länder ausgeübt*).

Niemiecki system wymiaru sprawiedliwości charakteryzuje się trójinstancyjnością. Zgodnie z treścią § 12 ustawy o ustroju sądów powszechnych (*Gerichtsverfassungsgesetz*)¹⁰ w Niemczech jurysdykcję powszechną sprawują: sądy

⁹ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. – *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (BGBl. s. 1), ostatnio zmieniona art. 1 ustawy o zmianie Ustawy Zasadniczej (art. 82) z 19 grudnia 2022 r. (BGBl. I s. 2478), dalej: GG.

¹⁰ Zob. ustawa z 9 maja 1975 r. o ustroju sądów powszechnych – *Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975* (BGBl. I S. 1077), ostatnio zmieniony art. 5 ustawy z 19 grudnia 2022 r. (BGBl. I S. 2606), dalej: GVG.

rejonowe (*Amtsgerichte*), sądy krajowe (*Landgerichte*), wyższe sądy krajowe (*Oberlandesgerichte*) oraz Federalny Trybunał Sprawiedliwości (*Bundesgerichtshof*). Sądy powszechne są właściwe dla sporów cywilnych, spraw rodzinnych oraz spraw należących do jurysdykcji nieprocesowej (sprawy cywilne), a także spraw karnych, dla których nie została ustalona właściwość organów administracyjnych lub sądów administracyjnych albo zostały powołane lub upoważnione sądy specjalne na podstawie przepisów prawa federalnego (zob. § 13 GVG).

Zgodnie z treścią art. 96 ust. 1 i 2 GG federacja może utworzyć sąd federalny do spraw ochrony własności przemysłowej oraz sąd federalny wojskowy do spraw karnych. Sądy federalne są określone mianem najwyższych trybunałów, które mają typowy charakter kasacyjny i kontrolujący. Ponadto zgodnie z przepisem art. 96 ust. 4 GG sądy federalne mogą rozstrzygać postępowania dyscyplinarne i skargi dotyczące pracowników służby publicznej. W oparciu o art. 95 ust. 1 GG w zakresie jurysdykcji zwykłej, administracyjnej, finansowej, pracy i społecznej na poziomie federalnym funkcjonuje obecnie: 1) Federalny Trybunał Sprawiedliwości z siedzibą w Karlsruhe (*Bundesgerichtshof – BGH*) – jako najwyższy sąd odwoławczy¹¹; 2) Federalny Sąd Konstytucyjny z siedzibą w Karlsruhe (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*)¹²; 3) Federalny Sąd Patentowy z siedzibą w Monachium (*Bundespatentgericht*)¹³; 4) Federalny Sąd Pracy z siedzibą w Erfurt (*Bundesarbeitsgericht*)¹⁴; 5) Federalny Sąd Socjalny z siedzibą w Kassel (*Bundesozialgericht*)¹⁵; 6) Federalny Trybunał Finansowy z siedzibą w Monachium (*Bundesfinanzhof*)¹⁶; 7) Federalny Sąd Administracyjny z siedzibą w Lipsku (*Bundesverwaltungsgericht*)¹⁷. W myśl art. 95 ust. 2 GG o wyborze sędziów

¹¹ To najwyższy sąd odwoławczy i sąd rewizyjny od orzeczeń sądów niższej instancji (sądów rejonowych, sądów okręgowych i wyższych sądów okręgowych). Organizacyjnie podlega Federalnemu Ministrowi Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów. Zob. https://www.bundesgerichtshof.de/DE/Home/home_node.html (1.06.2023).

¹² Zajmuje się przede wszystkim przestrzeganiem Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Zob. https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage_node.html (1.06.2023).

¹³ Jest najwyższym sądem federalnym. Jako sąd szczególny odpowiada za orzekanie w sprawach prawa własności przemysłowej, tj. w sprawach skarg na decyzje Urzędów ds. Patentowych i Znaków Towarowych. Zob. https://www.bundespatentgericht.de/DE/Home/home_node.html (1.06.2023).

¹⁴ Jest sądem rewizyjnym od orzeczeń sądów okręgowych. zob. <https://www.bundesarbeitsgericht.de/> (1.06.2023).

¹⁵ Bada, czy orzeczenia sądów socjalnych i regionalnych sądów socjalnych są zgodne z prawem federalnym i prawem Unii Europejskiej. Zob. https://www.bsg.bund.de/DE/Home/home_node.html (1.06.2023).

¹⁶ Jest najwyższą instancją jurysdykcji finansowej. Ponadto jest ostatnią instancją sądową dla sporów z zakresu prawa podatkowego i prawa celnego. Dokonuje także interpretacji oraz wykładni przepisów podatkowych w ramach udzielania ochrony prawnej. Zob. <https://www.bundesfinanzhof.de/de/> (1.06.2023).

¹⁷ Jest najwyższym sądem administracyjnym w Republice Federalnej Niemiec. Zob. <https://www.bundesfinanzhof.de/de/> (1.06.2023).

w wymienionych siedmiu sądach decyduje właściwy minister federalny dla danego obszaru wraz z komisją do spraw doboru sędziów, która składa się z właściwych ministrów krajów związkowych o takiej samej liczbie członków (sędziów) wybranych przez Bundestag.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 GG sędziowie są niezawisli i podlegają wyłącznie ustawie. Z kolei zasady niezawisłości sędziowskiej w kontekście formalnym i materialnym są unormowane w § 4 ustawy o zawodzie sędziego (*Deutsches Richtergesetz*)¹⁸, która określa status prawny sędziów, tym samym szczegółowo reguluje sposób funkcjonowania sędziów w Republice Federalnej Niemiec. Ponadto § 1 niemieckiej ustawy o sędziach (*Deutsches Richtergesetz*)¹⁹ stwierdza, że władzę sądowniczą sprawują sędziowie zawodowi i ławnicy. Zgodnie z treścią art. 97 ust. 2 GG sędziowie dożywotnio mianowani mogą być przymusowo odwołani z zajmowanego urzędu, trwale lub czasowo zawieszeni, przeniesieni na inne stanowisko lub w stan spoczynku przed upływem kadencji tylko na mocy orzeczenia sądowego i tylko w sposób określony w przepisach prawa.

Sędzia wykonywujący obowiązki orzecznicze nie może jednocześnie uczestniczyć w wykonywaniu czynności ustawodawczych lub wykonawczych (zob. § 4 DRiG). Z kolei niezawisłość sędziowska jest podstawową zasadą prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości (zob. § 25 DRiG). Zgodnie z treścią § 26 ust. 1 DRiG sędzia podlega nadzorowi administracyjnemu jedynie w zakresie, w jakim nie narusza to jego niezawisłości. Natomiast treść art. § 26 ust. 2 DRiG stanowi, że nadzór obejmuje również uprawnienie do zakwestionowania niewłaściwego trybu wykonywania obowiązków służbowych oraz do nakłaniania do należytego i niezwłocznego naprawienia sposobu wykonania obowiązków służbowych i zakończenia prowadzonej sprawy. Jeżeli sędzia stwierdzi, że środek nadzoru administracyjnego narusza jego niezawisłość, sąd na wniosek sędziego rozstrzygnie zgodnie z DRiG.

Zdaniem Federalnego Trybunału Sprawiedliwości²⁰ ustawodawca pozostawił rozgraniczenie działalności sądowej w dwóch różnych obszarach – odróżnia „zewewnętrzny obszar regulacji” (tzw. zewnętrzną formę działalności orzeczniczej, która powinna być dostępna organowi nadzorczemu), od „podstawowego obszaru” działalności orzeczniczej, czyli sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w który organ nadzorczy nie może ingerować. Wyjątek od tych zasad według Federalnego

¹⁸ Zob. ustawa z 19 kwietnia 1972 r. o zawodzie sędziego – *Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713)*, ostatnio zmieniony art. 4 ustawy z 25 czerwca 2021 r. (BGBl. I S. 2154), dalej: DRiG.

¹⁹ Niemiecka ustawa o sędziach z 8 września 1961 r. – *Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713)*, ostatnio zmieniony art. 4 ustawy z 25 czerwca 2021 r. (BGBl. I S. 2154), dalej: DRiG.

²⁰ Zob. wyrok Federalnego Trybunału Sprawiedliwości (*Bundesgerichtshof*), BGHZ 42, 163, 170; BGHZ 67, 184, 186.

Trybunał Sprawiedliwości można rozważyć w przypadku nieprawidłowego sprawowania urzędu przez sędziego²¹. Niezawisłość sędziowska nie jest prawem podstawowym ani przywilejem klasowym, ale wynikiem podziału władzy i warunkiem wstępnym obiektywnego sądownictwa – wolnego od wpływów zewnętrznych, które opiera się na naturze sprawy. Federalny Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu uznał, że organ nadzorczy w przypadku nieprawidłowego sprawowania urzędu przez sędziego może ingerować w jego pracę, gdyż bez tego zaangażowania nie ma mowy o uporządkowanym wymierzaniu sprawiedliwości, a państwo nie jest w stanie wypełniać swojego obowiązku zapewnienia sprawiedliwości²².

Analizując model zarządzania wymiarem sprawiedliwości w Republice Federalnej Niemiec, zauważa się, że nie ma scentralizowanej instytucji, którą można by zakwalifikować jako klasyczną Radę Sądownictwa. Wszakże zgodnie z § 49 DRiG występuje Rada Sądownictwa, ale jej charakter polega na zaangażowaniu się w tzw. sprawy ogólne i społeczne (Richterräte für die Beteiligung an allgemeinen und sozialen Angelegenheiten). Podobnie rzecz się ma, gdy chodzi o Rady Prezydialne (Präsidentenräte für die Beteiligung an der Ernennung eines Richters), z tym że ich zadania skupiają się na ogół na nominacjach sędziowskich (zob. § 54 DRiG). Rada Prezydialna zgodnie z § 55 DRiG bierze udział w procedurze zatrudniania nowych sędziów, którzy mają być zatrudnieni w sądzie, przy którym działa Rada, oraz na podstawie § 56 DRiG może wydawać opinię w sprawie nominacji sędziowskich. Zadaniem rady sędziowskiej jest przede wszystkim chronić interesy swoich sędziów oraz ich reprezentować zgodnie z postanowieniami federalnej ustawy z 9 czerwca 2021 r. o reprezentacji pracowników służby federalnej (Bundespersonalvertretungsgesetz)²³. Generalnie omawiane rady należą do organów samorządu sędziowskiego. Jest to konsekwencja wprowadzenia modelu kształtowania kadry sędziowskiej opartego na koncepcji, która zakłada rozproszenie istniejących w tym obszarze ośrodków decyzyjnych, tak by przyjęty system lepiej odpowiadał federalnej strukturze państwa niemieckiego²⁴.

Z uwagi na federalny ustrój Republiki Federalnej Niemiec również system sądownictwa ma strukturę federalną, a co za tym idzie – zróżnicowaną strukturę podmiotów odpowiedzialnych za wybór sędziów na szczeblu federalnym oraz krajowym. Mianowicie wspólnie z właściwym ministrem federalnym Komisja ds. Wyborów Sędziów podejmuje decyzję o mianowaniu sędziów najwyższych

²¹ Por. wyrok Federalnego Trybunał Sprawiedliwości (*Bundesgerichtshof*), BGHZ 46, 147, 150; 47, 275, 287.

²² Por. wyrok Federalnego Trybunał Sprawiedliwości (*Bundesgerichtshof*), Urt. v. 27.9.1976 r. Az.: RiZ (R) 3/75.

²³ Zob. federalna ustawa z dnia 9 czerwca 2021 r. o reprezentacji pracowników służby federalnej – Bundespersonalvertretungsgesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1614), dalej: BPersVG.

²⁴ Zob. G. Pastuszek, *Niemcy [w:] Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019, s. 25.

sądów federalnych. Wybór sędziów do Federalnego Trybunału Sprawiedliwości, Federalnego Sądu Administracyjnego, Federalnego Trybunału Finansowego, Federalnego Sądu Socjalnego i Federalnego Sądu Pracy następuje w głosowaniu tajnym większością oddanych głosów. Komisja ds. Wyboru Sędziów składa się z 16 właściwych ministrów krajów związkowych i takiej samej liczby członków wybieranych przez Bundestag²⁵.

Zasadniczo administracją sądów krajów związkowych zajmuje się Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości. Z kolei na szczeblu federalnym za Federalny Trybunał Sprawiedliwości, Federalny Sąd Administracyjny i Federalny Trybunał Finansowy odpowiada minister sprawiedliwości, a za Federalny Sąd Pracy i Federalny Sąd ds. Socjalnych odpowiedzialne jest federalne ministerstwo pracy i spraw społecznych. Ponadto właściwe ministerstwa dysponują koniecznymi środkami budżetowymi z wyjątkiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ma autonomię pod względem organizacyjnym jako niezależny organ konstytucyjny, dlatego też przedstawia on własny budżet do zatwierdzenia.

Jak już wcześniej wspomniano, ministerstwa sprawiedliwości odgrywają kluczową rolę w mianowaniu i awansowaniu sędziów. Departamenty Sprawiedliwości wchodzi w skład rządu federalnego lub stanowego i reprezentują interesy wymiaru sprawiedliwości w obrębie danego rządu i wobec odpowiedniego parlamentu. Zadaniem ministra sprawiedliwości jest tworzenie warunków organizacyjnych, budżetowych, kadrowych i infrastrukturalnych dla sądów, prokuratur i innych organów wymiaru sprawiedliwości. Nadzoruje sądy, zarządza nimi oraz prowadzi nadzór administracyjno-techniczny nad prokuraturą i innymi instytucjami sądowymi. W odniesieniu do sądów ze względu na konstytucyjnie gwarantowaną niezawisłość sędziowską cechą szczególną jest to, że minister sprawiedliwości nie może wydawać poleceń co do stanu faktycznego ani kontrolować orzeczeń sądowych.

Ministerstwa sprawiedliwości krajów związkowych odpowiadają za sądy, prokuratury, więzienia i służby socjalne sądownictwa danego kraju związkowego. Część organów pracy i sprawiedliwości społecznej w krajach związkowych należy także do ministerstw odpowiedzialnych za pracę i sprawy społeczne, jurysdykcja finansowa należy do ministerstw odpowiedzialnych za finanse, a administracyjna do ministerstw odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne. Ministerstwa sprawiedliwości biorą udział w stanowieniu prawa. Ponieważ kwestie prawne wchodzi w zakres kompetencji legislacyjnych rządu federalnego, dominuje Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości, od którego regularnie pochodzą projekty ustaw dotyczących tych kwestii prawnych. Ponadto ministerstwa sprawiedliwości dokonują kontroli formalnoprawnej, czyli sprawdzają projekty ustaw

²⁵ Zob. https://e-justice.europa.eu/16/PL/national_justice_systems?GERMANY&member=1 (1.06.2023).

i rozporządzeń wszystkich pozostałych ministerstw pod kątem doskonałej techniki legislacyjnej i języka prawnego oraz zgodności z prawem konstytucyjnym, prawem międzynarodowym, prawem europejskim i prawem federalnym. Ministerstwa sprawiedliwości krajów związkowych wydają także Dzienniki Urzędowe, w których ogłaszane są ustawy i rozporządzenia. Organizują też szkolenia podstawowe i zaawansowane dla pracowników wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa.

Reasumując, za kwestie związane z administrowaniem sądów odpowiadają poszczególne ministerstwa na szczeblu krajów związkowych. Wiele zadań administracyjnych wykonują prezesi sądów. Co do zasady administracja sądów (*Gerichtsverwaltung* lub *Verwaltung der Gerichte*) obejmuje tzw. wydział administracyjny odpowiedzialny za wykorzystanie zasobów ludzkich i materialnych, w tym zapewnienie odpowiednich zasobów osobowych, materialnych i proceduralnych do prawidłowego funkcjonowania sądu. Również administracja sądowa obejmuje tzw. biuro administracyjne, które zajmuje się sferą m.in. obiegu dokumentów, sporządza projekty zarządzeń procesowych i uchwał dla sędziów. Także służby informacyjne wchodzi w przestrzeń administracji sądowej poprzez prowadzenie dokumentacji prawnej oraz dostarczanie niezbędnych informacji potrzebnych do prowadzenia działalności sądowej. Co więcej, kancelaria prezesa sądu ma za zadanie wspieranie go w reprezentowaniu sądu na zewnątrz, a także zajmuje się *public relations* sądu, w szczególności prowadzi stronę internetową i publikuje raporty z działalności sądu.

Mając na uwadze fakt, że poszczególne ministerstwa odgrywają kluczową rolę w powoływaniu i awansowaniu sędziów oraz w administrowaniu i zarządzaniu sądami, a także dystrybucji środków budżetowych, należy zakwalifikować przyjęte regulacje (w niemieckim systemie prawnym dotyczącym wymiaru sprawiedliwości) do tzw. ministerialnego modelu zarządzania sądami.

System sądownictwa we Francji

Organizację systemu wymiaru sprawiedliwości i sposobu powoływania sędziów we Francji określa Konstytucja Republiki Francuskiej (*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale*)²⁶ oraz rozporządzenie z 22 grudnia 1958 r. w sprawie ustawy organicznej dotyczącej statusu sądownictwa (*Ordonnance n° 58-1270 portant loi organique relative au statut de la*

²⁶ Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. (*Constitution de la République française*), *Journal Officiel de la République Française*, n°234 du 5 octobre 1958, ostatnie zmiany do ustawy wprowadzono 23 lipca 2008 r., nr 2008-724. Ustawa wielokrotnie nowelizowana, stan prawny na: 1 czerwca 2023 r. (dalej: CRF).

magistrature)²⁷, a także ustawa organiczna z 5 lutego 1994 r. o Najwyższej Radzie Sądownictwa (Conseil supérieur de la magistrature)²⁸ i Kodeks organizacji sądownictwa (Code de l'organisation judiciaire)²⁹.

W myśl art. 64 CRF Prezydent Republiki wspomagany przez Najwyższą Radę Sądownictwa jest gwarantem niezawisłości sądownictwa. Zgodnie z treścią art. 65 CRF Najwyższa Rada Sądownictwa składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego, który przewodniczy Najwyższej Radzie Sądownictwa; 2) pięciu sędziów; 3) jednego prokuratora; 4) jednego radcy stanu desygnowanego przez Radę Stanu; 5) jednego adwokata; 6) sześciu wybitnych osób nienależących do parlamentu i sądownictwa oraz administracji. Ponadto Prezydent Republiki, Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczący Senatu wyznaczają do składu Rady po dwie wykwalifikowane osoby.

System wymiaru sprawiedliwości we Francji składa się z sądownictwa powszechnego (*juridictions de l'ordre judiciaire*) oraz sądownictwa administracyjnego (*juridictions de l'ordre administratif*). W przypadku powstania sporu kompetencyjnego pomiędzy sądownictwem powszechnym i administracyjnym sąd właściwy do rozstrzygania sprawy zostaje wyznaczony przez Trybunał Kompetencyjny (Tribunal des conflits), któremu przewodniczy z mocy prawa Minister Sprawiedliwości. O ile orzeczenie wydane przez sąd powszechny określane jest z góry jako wyrok (*jugement*), o tyle orzeczenie wydane przez sąd administracyjny nosi nazwę *arrêt*³⁰.

Sądami powszechnymi we Francji są sądy cywilne (*juridictions civiles*), handlowe (*juridictions commerciales*) i dotyczące zabezpieczenia społecznego (*juridictions sociales*) oraz sądy karne (*juridictions pénales*, zwane także *juridictions répressives*). Taki podział na sądownictwo cywilne *sensu largo* oraz sądownictwo karne stanowi jedną z cech charakterystycznych sądownictwa powszechnego. Sądownictwo powszechne we Francji jest co do zasady trójstopniowe i dwuinstancyjne z możliwością składania kasacji³¹. Na pierwszym szczeblu sądownictwa

²⁷ Rozporządzenie z 22 grudnia 1958 r. w sprawie ustawy organicznej dotyczącej statusu sądownictwa wprowadzonej rozporządzeniem, nr 58-1270 (Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature), nr 234 du 5 octobre 1958, Journal Officiel de la République Française du 23 décembre 1958, stan prawny na: 1 czerwca 2023 r. (dalej: de l'ordonnance statutaire).

²⁸ Ustawa organiczna z 5 lutego 1994 r. o Najwyższej Radzie Sądownictwa, nr 94-100 (Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistratur), Journal Officiel de la République Française, n°0032 du 8 février 1994, stan prawny na: 1 czerwca 2023 r. (dalej: CSM).

²⁹ Kodeks organizacji sądownictwa (Code de l'organisation judiciaire), stan prawny na: 1 czerwca 2023 r.

³⁰ M. Kolasieńska, *Organizacja i funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości we Francji* [w:] *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, red. B. Sitek, Olsztyn–Warszawa 2020, s. 40–41.

³¹ A. Machowska, *Kognicja sądów powszechnych w sprawach cywilnych – Francja*, Warszawa 2017, s. 1.

francuskiego są sądy pierwszej instancji (*première instance, premier degré*), gdzie usytuowane są bardzo różne sądy, zarówno pod względem właściwości w stosunku do poszczególnych rodzajów spraw, którymi się zajmują, jak i pod względem organizacji, a nawet – orzekających sędziów (sędziowie zawodowi, sędziowie niezawodowi). Drugim szczeblem (sądem drugiej instancji, *seconde instance, second degré*) jest zawsze sąd apelacyjny (*cour d'appel*). Z kolei na szczeblu trzecim – najwyższym – znajduje się Sąd Kasacyjny (*Cour de cassation*), odpowiednik polskiego Sądu Najwyższego³².

W doktrynie zwraca się uwagę na fundamentalne zasady funkcjonowania władzy sądowniczej we Francji³³: 1) dualizmu sądownictwa, która wynika z konstytucyjnego rozdziału władzy sądowniczej i wykonawczej; 2) równości oraz dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości; 3) bezpłatnego wymiaru sprawiedliwości; 4) niezawisłości i bezstronności sędziowskiej; 5) orzekania przez sędziego na podstawie przepisów prawa i w zgodzie z własnym sumieniem; 6) stałego i umiejscowionego terytorialnie wymiaru sprawiedliwości; 7) prawa do sprawiedliwego procesu; 8) prawa do odwołania i dwuinstancyjności sądownictwa; 9) kontroli stosowania prawa – istnieje możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Kasacyjnego lub Rady Stanu (*Conseil d'État*); 10) jawności rozpraw i orzeczeń sądowych; 11) uzasadnienia orzeczeń sądowych.

Najwyższej Radzie Sądownictwa we Francji (*Conseil Supérieur de la Magistrature*) przewodniczy Prezydent Republiki, a wiceprzewodniczącym z urzędu jest Minister Sprawiedliwości. Głównym zadaniem Najwyższej Rady Sądownictwa jest stanie na straży niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej. Rada podejmuje również decyzje w sprawach awansu zawodowego sędziów i prokuratorów oraz pełni funkcję sądu dyscyplinarnego. Budżet Najwyższej Rady Sądownictwa jest niezależny od budżetu sądownictwa, którym zarządza Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego.

Minister Sprawiedliwości we Francji jest organem władzy wykonawczej właściwym w sprawach związanych z funkcjonowaniem organów ochrony prawnej, który jednocześnie pełni funkcję prokuratora generalnego. Do jego kompetencji zalicza się m.in.: 1) sprawowanie nadzoru nad resortem sprawiedliwości; 2) zarządzanie całością środków materialnych oraz personelem aparatu sprawiedliwości; 3) przygotowywanie projektów ustaw i wydawanie rozporządzeń dotyczących wymiaru sprawiedliwości oraz wytyczanie kierunków polityki w zakresie swoich kompetencji, a także czuwanie nad ich realizacją³⁴.

Zgodnie z art. 65 CRF członkami Najwyższej Rady Sądownictwa właściwej dla grupy sędziowskiej są: 1) sędzia Sądu Kasacyjnego – wybrany przez zgromadzenie sędziów; 2) Pierwszy Prezes Sądu Apelacyjnego – wybrany przez

³² *Ibidem*, s. 2.

³³ Zob. A. Machowska, K. Wojtyczek, *Prawo francuskie*, t. II, Kraków 2005, s. 79–82.

³⁴ Zob. M. Kolańska, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 49.

zgrupowanie prezesów sądu apelacyjnego; 3) Prezes Sądu Najwyższego – wybrany przez zgromadzenie prezesów Sądu Najwyższego, sądów pierwszej instancji lub sądu apelacyjnego wyższego szczebla; 4) dwóch sędziów pokoju, prokurator, sędziowie zasiadający w sądach i trybunałach. Natomiast sędziowie, którzy tworzą zespół prokuratorów do składu Najwyższej Rady Sądownictwa, to: 1) prokurator w Sądzie Kasacyjnym – wybrany przez zgromadzenie prokuratorów; 2) prokurator generalny w sądzie apelacyjnym – wybrany przez zgromadzenie pełnomocników w sądach apelacyjnych; 3) prokurator z sądu wyższego – wybrany przez zgromadzenie prokuratorów; 4) dwóch prokuratorów i jeden sędzia główny zasiadający w sądach i trybunałach. Sędziowie zasiadający w sesji plenarnej Najwyższej Rady Sądownictwa oprócz przewodniczącego to członkowie będący w pierwszej połowie swojej kadencji, do których zalicza się: pierwszy prezes sądu apelacyjnego, prokurator w sądzie apelacyjnym, prokurator w sądzie powszechnym, a także prezes sądu rejonowego w drugiej połowie swojego mandatu, obaj sędziowie urzędu centralnego na czas mandatu, a także dwóch sędziów prokuratury na okres mandatu (por. art. 4-1 CSM)³⁵. Najwyższa Rada Sądownictwa jest istotnym organem w konstytucyjnym w Republice Francuskiej, a bliska współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości nie powoduje, że Rada jest Ministerstwu podległa.

Oprócz zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości prezesi sądów i kierownicy prokuratur (w zależności od sądu prezes i prokurator lub prezes i prokurator generalny) wykonują także zadania administracyjne w sądach pierwszej i drugiej instancji. Za zarządzanie sądami we Francji odpowiedzialni są prezesi sądów, którzy podlegają jednak w tej kwestii Ministrowi Sprawiedliwości, i chociaż podział administracji wymiaru sprawiedliwości pomiędzy dwoma odrębnymi organami, tj. Najwyższą Radą Sądownictwa a Ministerstwem Sprawiedliwości, powoduje bardziej „zdecentralizowany”, niż ma to miejsce w Niemczech, ministerialny model zarządzania sądami, to jednak większe prerogatywy w tym obszarze ma Minister.

Ministerstwo Sprawiedliwości we Francji posiada pięć ważnych dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości departamentów, do których zalicza się: 1) Departament Służb Sądowniczej (Direction des services judiciaires), który zarządza organizacją i funkcjonowaniem sądów i trybunałów wymiaru sprawiedliwości, w tym sądów cywilnych i karnych pierwszego stopnia, sądów apelacyjnych; 2) Departament Spraw Obywatelskich i Skarbowych (Direction des affaires civiles et du sceau), który przygotowuje projekty tekstów z zakresu postępowania cywilnego, prawa cywilnego, handlowego, konstytucyjnego i postępowania administracyjnego oraz podejmuje decyzję o zarządzaniu

³⁵ Por. M. Maksymiuk, *Francja [w:] Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019, s. 117–126.

przeprowadzenia kontroli zawodów sędziowskich i prawniczych; 3) Departament ds. Karnych i Ułaskawień (Direction des affaires criminelles et des grâces), który opracowuje standardy w sprawach karnych oraz ustanawia i prowadzi politykę publiczną w sprawach karnych, a także prowadzi Krajowy Rejestr Karny; 4) Departament Administracji Penitencjarnej (Direction de l'administration pénitentiaire), które kieruje polityką penitencjarną, realizuje wykonywanie wyroków oraz przyczynia się do reintegracji osób skazanych; 5) Departament Sądowej Ochrony dla Nieletnich (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse), który jest odpowiedzialny za organizację wymiaru sprawiedliwości wobec osób nieletnich we współpracy z innymi departamentami Ministerstwa Sprawiedliwości w celu integracji i edukacji nieletnich znajdujących się w konflikcie z prawem, ale także ich ochronę, gdy są niebezpieczeństwem³⁶.

W Ministerstwie Sprawiedliwości działa również Generalny Inspektorat Kontroli Sądowej (Inspection Generale des Services Judiciaires), który odpowiada za monitorowanie funkcjonowania wszystkich sądów. Do głównych zadań Generalnego Inspektoratu należy przeprowadzanie inspekcji, kontroli, badań i ocenianie wszystkich organizacji, departamentów, zakładów i służb Ministerstwa Sprawiedliwości, a także w jurysdykcjach porządku sądowego z wyjątkiem Sądu Kasacyjnego. Generalny Inspektorat zajmuje się również działalnością międzynarodową, przewodnicząc w europejskiej sieci służb inspekcji wymiaru sprawiedliwości, która opracowuje wspólne standardy sądowej i administracyjnej oceny wymiaru sprawiedliwości³⁷.

System sądownictwa w Danii

Konstytucji Królestwa Danii (Danmarks Riges Grundlov)³⁸ w § 3 stanowi o trójpodziale władzy, gdzie władza ustawodawcza należy do króla (*kongen*) i parlamentu (*folketinget*) łącznie, władza wykonawcza należy tylko do króla, a władza sądownicza należy do sądów (*domstolene*). Sprawowanie władzy sądowniczej w rozumieniu § 61 Grundloven może być regulowane wyłącznie przez ustawę. Ponadto nie można ograniczać sądów specjalnych posiadających także władzę sądowniczą. Z kolei zgodnie z § 62 Grundloven wymiar sprawiedliwości należy zawsze oddzielać od działalności administracyjnej. Wszelkie sprawy dotyczące granic jurysdykcji mogą rozpatrywać tylko sądy (zob. § 63 Grundloven).

³⁶ Zob. <https://www.justice.gouv.fr/ministere-justice/missions-organisation> (1.06.2023).

³⁷ Zob. art. 8 Dekretu nr 64-754 z 25 lipca 1964 r. dotyczącego organizacji Ministerstwa Sprawiedliwości – Décret n°64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

³⁸ Konstytucji Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. (Danmarks Riges Grundlov), LOV nr 169 sf 05/06/1953 (dalej: Grundloven).

Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości sądy powinny w możliwie jak najszerszym zakresie stosować jawność prowadzenia spraw, oczywiście w formie ustnej (zob. § 65 Grundloven).

Zgodnie z treścią § 64 Grundloven sędziowie podlegają przepisom prawa oraz korzystają z atrybutu tzw. niezależności sędziowskiej i niezawisłości osobistej, a także nie mogą być usunięci wbrew ich woli. Natomiast mogą być odwołani jedynie na mocy postanowienia specjalnego sądu. Te same gwarancje przysługują również asesorom sądowym. Ustrojodawca reguluje też w Konstytucji Królestwa Danii kwestię Sądu Najwyższego (zob. § 16, § 59 i § 60 Grundloven).

Szczegółową organizację wymiaru sprawiedliwości w Danii reguluje ustawa o wymiarze sprawiedliwości (Retsplejeloven)³⁹, która w § 1 stwierdza, że sądami powszechnymi są Sąd Najwyższy (Højesteret), sądy okręgowe (*Byretterne*), a także Sąd Morski i Handlowy (Sø og Handelsretten) oraz Sąd Ksiąg Wieczystych (Tinglysningsretten).

Sądownictwo duńskie składają się z 24 sądów okręgowych, sądów wyższej instancji, szeregu innych sądów, rad i izb oraz komisji, a także sądów na Wyspach Owczych i Grenlandii. Duńskie sądy obejmują również rejestr gruntów oraz szereg rad i zarządów, a pozostałe sądy, rady i komisje duńskich sądów mają specjalne obszary i są uwzględnione na różnych poziomach ogólnego systemu prawnego⁴⁰.

Sądy okręgowe są sądami pierwszej instancji i rozpatrują sprawy cywilne, karne, rejestrowe i spadkowe. Na czele sądów okręgowych stoi prezes sądu. Ze względu na istotę sprawy może ona zostać skierowana do Sądu Najwyższego. W rozstrzyganiu spraw przed sądami okręgowymi, o ile nie postanowiono inaczej, uczestniczy jeden sędzia. Poza rozprawą główną w imieniu sądu może działać jeden sędzia (zob. § 10–12 Retsplejeloven).

Sądy Wyższe (*Landsretterne*) są podzielone na wydziały. Do każdego wydziału należy trzech sędziów krajowych, którzy wspólnie orzekają we wszystkich sprawach wydziału, zarówno karnych, jak i cywilnych. W sądach najwyższych jest łącznie około 100 sędziów krajowych. Na czele każdego sądu najwyższego stoi prezes. Do sądów wyższych zalicza się Zachodni i Wschodni Sąd Najwyższy (Vestre og Østre Landsret), które są sądami odwoławczymi od sądów okręgowych. Do jurysdykcji Sądu Wyższego dla zachodniej Danii (Vestre Landsret) należy Jutlandia, a do Sądu Wyższego dla wschodniej Danii (Østre Landsret) należą sprawy z pozostałej części kraju, a także z Wysp Owczych i Grenlandii (zob. § 5 i § 7 Retsplejeloven).

Sąd Najwyższy jest najwyższym sądem apelacyjnym w Danii i Grenlandii i rozpatruje wyroki i orzeczenia wydawane przez Sąd Wyższy dla wschodniej Danii, Sąd Wyższy dla zachodniej Danii oraz Sąd Morski i Handlowy w Kopenhadze.

³⁹ Ustawa o wymiarze sprawiedliwości z 25 grudnia 2022 r. (Retsplejeloven), LBK nr 1655 af 25/12/2022 (dalej: Retsplejeloven).

⁴⁰ Sądownictwo Duńskie (*Danmarks Domstole*), <https://domstol.dk/> (11.06.2023).

Nie można zatem skierować sprawy bezpośrednio do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy rozpoznaje zarówno sprawy cywilne, jak i karne oraz występuje jako trzecia instancja w sprawach spadkowych, upadłościowych, egzekucji i rejestrowych. Rozpatruje także sprawy o szczególnym znaczeniu, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie szeregu innych spraw, lub sprawy o szczególnym interesie społecznym (zob. § 3–4 i 6–7 Retsplejeloven).

Sąd Morski i Handlowy jest sądem specjalnym ds. gospodarczych i związanych z upadłością. Zajmuje się głównie sprawami cywilnymi (np. sprawami morskimi, sprawami z zakresu konkurencji, sprawami gospodarczymi, sprawami patentowymi, sprawami dotyczącymi znaków towarowych i marketingu, sprawami urzędników państwowych, sprawami o tymczasowy zakaz i nakazy sądowe, kwarrantannami upadłościowymi) oraz sprawami upadłościowymi (np. sprawy upadłościowe, restrukturyzacja zadłużenia, przymusowe rozwiązania). Co do zasady jest sądem pierwszej instancji⁴¹.

Sądy Grenlandii składają się z Sądu Najwyższego Grenlandii i Sądu Grenlandii oraz czterech sądów okręgowych w: Kujalleq, Sermersooq, Qeqqa i Qaasuitsooq. Sąd na Wyspach Owczych ma swoją siedzibę w Tórshavn i rozpatruje te same sprawy, co sądy okręgowe w pozostałej części królestwa. Apelacja przysługuje do Wschodniego Sądu Wyższego w Danii.

Do podstawowych zasady funkcjonowania władzy sądowniczej w Danii można zaliczyć: 1) władzę sądowniczą sprawowaną przez niezależne sądy; 2) wymiar sprawiedliwości wyraźnie oddzielony od działalności administracyjnej; 3) sprawy dotyczące granic jurysdykcji mogą rozpatrywać tylko sądy; 4) jawność prowadzenia spraw; 5) niezależność sędziowska i niezawisłość osobista sędziego; 6) zakaz usuwania sędziego wbrew jego woli.

Analiza Konstytucji Królestwa Danii pozwala na stwierdzenie, że ustrojodawca w ustawie zasadniczej nie wprowadził żadnego organu, który stałby na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Natomiast w drodze ustawy wprowadził zgodnie z naczelnymi zasadami Konstytucji dotyczącymi niezależności władzy sądowej niezależny organ, jakim jest Urząd Administracji Sądowej (Domstolsstyrelsen). Sprawuje on administrację sądową. Został utworzony jako nowa niezależna instytucja w 1999 r. Zapewnia on prawidłowe i właściwe zarządzanie finansami, pracownikami, budynkami i infrastrukturą informatyczną sądów oraz jest odpowiedzialny za administrację i rozwój duńskich sądów. Zajmuje się informatyką, edukacją, prawem, komunikacją, zasobami ludzkimi, zarządzaniem zasobami i administracją budynków. Zarządzany jest przez radę zarządzającą (*bestyrelsen*) i dyrektora (*direktør*). Urząd podlega jurysdykcji Ministra Sprawiedliwości, jednak nie może on sprawować nad nim władzy ani zmieniać jego decyzji. Rada zarządzająca jest głównym organem wykonawczym

⁴¹ *Ibidem*.

i odpowiada ogólnie za działalność duńskiego Urzędu Administracji Sądowej. Dyrektor, który jest powoływany i odwoływany przez radę zarządzającą, odpowiada za bieżące zarządzanie działalnością Urzędu. Nie musi posiadać wyższego wykształcenia prawniczego. Skład rady zarządzającej duńskiego Urzędu Administracji Sądowej określa duńska ustawa o administracji sądowej. W skład rady zarządzającej wchodzi 11 członków, spośród których ośmiu reprezentuje sąd, jeden jest prawnikiem, a dwóch ma fachową wiedzę na temat zagadnień z zakresu zarządzania i zagadnień społecznych⁴².

Urzędowi Administracji Sądowej nie uczestniczy w procedurze mianowania sędziów oraz nie posiada kompetencji w zakresie postępowania dyscyplinarnego wobec nich. Natomiast odpowiada za szkolenie wszystkich pracowników sądów oraz uczestniczy w przygotowawczych pracach legislacyjnych i wypowiada się w sprawach prowadzonej polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Odgrywa znaczącą rolę w ustaleniach przeznaczania środków budżetowych na sądownictwo.

W tym samym czasie została utworzona Rada ds. Nominacji Sędziów (Dommerudnævnelseråd). Ponadto warto wspomnieć, że w Danii od 19 grudnia 1961 r. funkcjonuje Rada Sądownictwa (Retsplejerådet) jako komisja stała i na wniosek Ministra Sprawiedliwości przedstawia zalecenia dotyczące zmian w administracji sądowej. Rada pełni funkcję organu doradczego Ministra Sprawiedliwości w zakresie przepisów administracji sądowej zawartych w ustawach szczególnych i umowach międzynarodowych, a także w podstawowych kwestiach stanowienia przepisów administracyjnych o znaczeniu sądowym⁴³.

Sądem kieruje oraz za jego skuteczność odpowiada prezes sądu, natomiast za część administracyjną odpowiedzialny jest dyrektor sądu. W systemie zarządzania sądami w duńskim wymiarze sprawiedliwości przyjęty został model menedżerski posiłkujący się służbą sądową zajmującą się obsługą sądów w zakresie zarządzania i administrowania sądami.

Podsumowanie

Spośród analizowanych powyżej sposobów administrowania i zarządzania wymiarem sprawiedliwości w państwach Unii Europejskiej można wskazać następujące ich rodzaje: 1) model Rady Sądownictwa; 2) model ministerialny; 3) model administracyjnej służby sądowej. Z kolei do podstawowych modeli zarządzania i administrowania sądami zalicza się model ministerialny i model menedżerski.

⁴² Urząd Administracji Sądowej (Domstolsstyrelsen), <https://domstol.dk/om-os/domstolsstyrelsen/> (11.06.2023).

⁴³ Rada Sądownicza (Retsplejerådet), <https://www.justitsministeriet.dk/ministeriet/raad-naevn-og-udvalg/retsplejeraadet/> (11.06.2023).

Rada Sądownictwa to na ogół organ (instytucja) posiadający niezależność i zakorzenienie w konstytucji danego państwa, jak we Francji czy w Polsce, jednak w przypadku Holandii brak jej podstawy konstytucyjnej. Stanowi centralny organ w modelu Rady Sądownictwa. Co do zasady Rady Sądownictwa pełnią podstawowe funkcje w zakresie ochrony niezawisłości sędziowskiej i mają przede wszystkim wpływ na powoływanie sędziów. Ponadto odgrywają ważną rolę w nadzorowaniu administracją i zarządzaniu sądami, przygotowaniu budżetu Rady i sądów, prowadzeniu polityki kadrowej, w tym czynności dyscyplinarnych wobec sędziów (Holandia). Natomiast Rady Sądownictwa we Francji i w Polsce mają ograniczenia w kwestii polityki kadrowej sędziów oraz w sprawie budżetu, nadzorowania i zarządzania w administracji sądowej.

Model ministerialny zakłada, że Minister Sprawiedliwości jest centralnym organem administracji sądowej. Do jego zadań należy przede wszystkim tworzenie warunków dla prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej pod względem organizacyjnym, kadrowym, dyscyplinarnym, nadzorczym i finansowym (Niemcy). Minister podczas wykonywania swoich zadań nie może wkraczać w niezawisłość sądownictwa.

Administracyjna służba sądowa zaliczana jest do niezależnych „instytucji pośredniczących”, których główna funkcja polega na obsłudze całego systemu sądowego. Do jej podstawowych celów zaliczamy realizację zadań związanych z zarządzaniem administracją wszystkich sądów, prowadzeniem spraw kadrowych, administracyjnym wsparciem w naborze sędziów, a także w ich szkoleniu, oraz podejmowaniem decyzji w sprawach budżetowych.

Ministerialny model zarządzania sądami polega na tworzeniu warunków organizacyjnych, budżetowych, kadrowych i szkoleniowych przez Ministra Sprawiedliwości, który posiada *de iure* uprawnienia do powoływania i odwoływania prezesów sądów oraz dyrektorów sądu (Francja, Niemcy, Polska). To właśnie prezesi oraz dyrektorzy w tym modelu odgrywają kluczową rolę w zarządzaniu i administrowaniu sądami.

Menedżerski model zarządzania sądami polega na skutecznym i sprawnym kierowaniu sądem przez prezesa, natomiast w kwestii administracyjno-finansowej zarządza sądem dyrektor lub inny wyznaczony do tego urzędnik sądowy wspomagany przez niezależną Radę Sądownictwa lub przez niezależną administracyjną służbę sądową (Holandia, Dania).

Podsumowując, należy stwierdzić, że analiza wyżej wymienionych modeli uwiadcza dążenie do skutecznego nadzorowania i zarządzania administracją sądową czy to według modelu Rady Sądownictwa, czy modelu ministerialnego, czy wreszcie modelu administracyjnej służby sądowej. Bardzo istotne jest w tym przypadku, aby była przestrzegana zasada niezawisłości sądowej. Dodatkowo wszystkie przedstawione modele dążą do racjonalnego wykorzystywania środków przeznaczonych na wymiar sprawiedliwości oraz zapewniają obywatelom odpowiedni dostęp do sądów, także drogą elektroniczną oraz poprzez tzw. wideokonferencję.

Mając powyższe na uwadze, warto zwrócić uwagę na wyraźnie zarysowujący się podział w nadzorowaniu i zarządzaniu sądami. Podział ten wynika przede wszystkim z faktu niezależności modelu menedżerskiego do wpływów egzekutywy na funkcjonowanie administracji sądowej, co jednak nie ma miejsca w przypadku modelu ministerialnego. Omawiany menedżerski model zalicza się do wysokiej jakości zarządzania zasobami ludzkimi, które obejmuje procesy zatrudniania, szkolenia oraz system motywacji i ocen, dostosowując sądy i politykę personalną do nowego systemu zarządzania opartego na wykorzystaniu instrumentów stosowanych w zarządzaniu sektorem prywatnym. Do takich instrumentów zalicza się dysponowanie pewnymi środkami, budżetem, uprawnieniami kontrolnymi i decyzyjnymi. Menedżer sądowy (prezes, dyrektor) utrzymuje stały kontakt z niezależną Radą Sądownictwa lub administracyjną służbą sądową, która udziela mu wsparcia merytorycznego, technicznego, finansowego, informacyjnego, personalnego i politycznego (Holandia, Dania). Ponadto menedżer sądowy charakteryzuje się autorytetem moralnym dzięki solidności, uczciwości i wiarygodności osobistej oraz zawodowej.

Bibliografia

- Kolasińska M., *Organizacja i funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości we Francji* [w:] *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, red. B. Sitek, Olsztyn–Warszawa 2020.
- Lerner M., *Organizacja i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Królestwie Niderlandów* [w:] *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, red. B. Sitek, Olsztyn–Warszawa 2020.
- Machowska A., *Kognicja sądów powszechnych w sprawach cywilnych – Francja*, Warszawa 2017.
- Machowska A., Wojtczyk K., *Prawo francuskie*, t. II, Kraków 2005.
- Maksymiuk M., *Francja* [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019.
- Maksymiuk M., *Holandia* [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019.
- Pastuszko G., *Niemcy* [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Poglódek, Warszawa 2019.

Streszczenie

W niniejszym artykule analizie poddano kwestie związane z problematyką dotyczącą zarządzania i administrowania wymiarem sprawiedliwości w wybranych państwach Unii Europejskiej. Głównym celem, a zarazem motywem opracowania była konieczność uzupełnienia dorobku piśmienniczego w zakresie omawianej problematyki. Prowadzone rozważania dotyczą przedstawienia modelu zarządzania i administrowania sądami oraz systemem sądowym.

Słowa kluczowe: zarządzanie administracją sądową, model rady sądownictwa, model ministerialny, model administracyjnej służby sądowej, model menedżerski

GOVERNANCE AND ADMINISTRATION OF JUSTICE IN SELECTED EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

This article examines issues related to the management and administration of justice in selected countries of the European Union. The main objective and motive of the study was the necessity to complement the literature on this issue. The discussion concerns the presentation of the model of management and administration of courts and the judicial system.

Keywords: management of judicial administration, model of the judicial council, ministerial model, model of the administrative court service, managerial model