

BEATA TUBEK<sup>1</sup>

## Kontrola zarządcza przydatna także w sądzie – środowisko wewnętrzne

### 1. Wprowadzenie

Przyjęcie procedur kontroli zarządczej w sektorze publicznym wprowadziło nowy element w zakresie funkcjonowania tych jednostek, modernizując ich filozofię działania. Dotychczasowe skupienie się na kwestiach finansowych miało zostać zastąpione skoncentrowaniem się na prawidłowej realizacji celów organizacji, czyli zwiększeniem ich użyteczności społecznej.

Kontrola zarządcza jest kluczowym elementem funkcjonowania każdej organizacji publicznej, w tym także sądów. Jej celem jest wspieranie realizacji celów organizacji poprzez zapewnienie zgodności działań z przepisami prawa, efektywności, skuteczności oraz przejrzystości. Jednym z kluczowych elementów kontroli zarządczej jest środowisko wewnętrzne, które stanowi fundament dla pozostałych komponentów systemu. W artykule zostaną omówione aspekty środowiska wewnętrznego w sądach, ich znaczenie oraz wpływ na jakość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

### 2. Założenia kontroli zarządczej

Zgodnie z definicją H. Fayola kontrola polega na porównaniu rzeczywistości z przyjętym planem, wydanymi instrukcjami i założonymi zasadami<sup>2</sup>. Natomiast w definicji R.J. Mocklera kontrola zarządcza to porównanie

---

1 Beata Tubek – Szkoła Doktorska KUL, Uniwersytet Jagielloński, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, ORCID: 0000-0003-3810-5732.

2 K. Winiarska, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2012.

określonych standardów, planów, celów, w efekcie czego uzyskiwane są wyniki – rezultaty stanowiące podstawę do ewentualnego podjęcia działań naprawczych, tak aby działalność organizacji była jak najbardziej racjonalna i uzasadniona ekonomicznie<sup>3</sup>. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wraz z kontrolą zarządczą nie wprowadza w pełni nieznanego narzędzia, choć jeśli spojrzymy na jej konstrukcję, to odbiega od rozwiązań stosowanych wcześniej. Ustawa z 2005 r. zobowiązywała podmioty wyłącznie do przeprowadzania kontroli finansowej. Nowa regulacja rozszerza zasięg kontroli na wszystkie aspekty działania jednostki<sup>4</sup>, nie wykreślając wcześniejszych rozwiązań<sup>5</sup>. Stanowi więc narzędzie kontroli kompleksowej, starając się upodobnić działanie administracji rządowej i samorządowej do działań zarządczych, wzorem podmiotów gospodarczych. W świetle dyspozycji art. 68 ustawy o finansach publicznych stanowi ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Treść tego przepisu wskazuje, iż ta nowa instytucja normatywna to nowoczesna metoda zarządzania, oparta na planowaniu, wyznaczaniu celów, doborze adekwatnych mierników do oceny realizacji przyjętych priorytetów, a także bieżącym monitorowaniu i ocenie sytuacji w procesie podejmowania decyzji. Celem kontroli zarządczej, zgodnie z treścią art. 68 ust. 2 u.f.p.<sup>6</sup>, jest zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z treścią art. 69 ust. 2 u.f.p. minister sprawiedliwości został zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania 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

---

3 R.J. Mockler, *Reading in Management Control*, New York 1970, s. 123–124.

4 T. Kiziukiewicz, *Audyty wewnętrzne jako narzędzie oceny kontroli zarządczej*, w: *Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, red. K. Winiarski, Szczecin 2014, s. 14.

5 W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. nie występuje wprawdzie termin kontrola finansowa, ale wśród jej celów i założeń można odnaleźć wskazówki zbieżne z regulacjami zawartymi w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. dotyczącymi kontroli finansowej.

6 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

sędziowskiej<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 69 ust. 5 u.f.p. minister sprawiedliwości określił w formie komunikatu szczegółowe wytyczne w zakresie działu administracji rządowej – sprawiedliwość. Wytyczne odnoszące się do sądów powszechnych określają dwa poziomy kontroli zarządczej sprawowanej w sądach. Poziom pierwszy należy do prezesa i dyrektora sądu w zakresie zadań przypisanych tym organom ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>8</sup>. Działania zapewniające funkcjonowanie kontroli zarządczej zgodnie z ustawą o finansach publicznych oraz standardami kontroli zarządczej podejmuje prezes i dyrektor sądu. Wspomniane standardy stanowią zbiór uporządkowanych wskazówek, które powinny zostać uwzględnione przy tworzeniu, ocenie i doskonaleniu systemów kontroli zarządczej. Standardy kontroli zarządczej określone w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. podzielone zostały zgodnie z elementami kontroli zarządczej na pięć grup:

- środowisko wewnętrzne,
- cele i zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena<sup>9</sup>.

W ramach każdej grupy określono konkretne wskazówki, mające posłużyć kierownikowi jednostki do tworzenia, oceny i doskonalenia systemu kontroli zarządczej.

### 3. Środowisko wewnętrzne – definicja i znaczenie

Środowisko wewnętrzne w kontekście kontroli zarządczej obejmuje takie aspekty, jak kultura organizacyjna, struktura zarządzania, etyka, kompetencje pracowników oraz mechanizmy odpowiedzialności. Jak już wspomniano, zgodnie z Komunikatem Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych<sup>10</sup>, środowisko wewnętrzne jest jednym z pięciu elementów systemu kontroli zarządczej, który powinien zapewnić skuteczne zarządzanie jednostką sektora publicznego.

---

<sup>7</sup> Komunikat Ministra Sprawiedliwości z 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz.Urz. MS z 2014 r. Nr 107).

<sup>8</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.).

<sup>9</sup> Ministerstwo Finansów, 2009, Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., poz. 84.

<sup>10</sup> Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

### 3.1. Rola środowiska wewnętrznego w sądzie

#### 3.1.1. Kultura organizacyjna

Kultura organizacyjna sądu wpływa na sposób, w jaki pracownicy realizują swoje obowiązki. Wypracowanie atmosfery współpracy i zaufania jest kluczowe, zwłaszcza w instytucji tak odpowiedzialnej jak sąd, gdzie każdy błąd może skutkować poważnymi konsekwencjami dla obywateli<sup>11</sup>.

#### 3.1.2. Etyka i wartości

Sądy muszą cechować się wysokim standardem etycznym. Przejrzystość i uczciwość w działaniach są kluczowe dla budowania zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Kodeks etyki dla pracowników sądów i sędziów powinien być przestrzegany na każdym poziomie organizacyjnym<sup>12</sup>.

#### 3.1.3. Kompetencje pracowników

Kompetencje kadry pracowniczej w sądzie – zarówno sędziów, jak i pracowników administracyjnych – są fundamentem skutecznego działania systemu. Regularne szkolenia, doskonalenie zawodowe oraz procesy oceny pracowników wspierają realizację celów organizacji.

#### 3.1.4. Mechanizmy odpowiedzialności

Zarządzanie odpowiedzialnością w sądzie, w tym jasno określone zadania i procesy raportowania, minimalizuje ryzyko błędów i zapewnia większą transparentność. System ocen okresowych i monitorowania wyników pracy wspiera odpowiedzialność indywidualną oraz zespołową<sup>13</sup>.

#### 3.1.5. Wybrane narzędzia i metody budowy środowiska wewnętrznego

- **Analiza ryzyka** – identyfikacja potencjalnych zagrożeń i ocena ich wpływu na działanie sądu,
- **Audyt wewnętrzny** – ocena funkcjonowania procesów w organizacji oraz rekomendacje usprawnień,
- **System motywacyjny** – wdrożenie narzędzi wspierających rozwój pracowników i ich zaangażowanie,
- **Komunikacja wewnętrzna** – kluczowy element w budowie efektywnego środowiska wewnętrznego; regularne spotkania, systemy informacji wewnętrznej czy programy feedbacku.

---

11 A. Kamińska, *Kultura organizacyjna w instytucjach publicznych*, „Zeszyty Naukowe SGH” 2019, nr 12.

12 J. Kowalski, *Znaczenie etyki w administracji publicznej*, „Administracja i Zarządzanie” 2021, nr 3.

13 M. Kaczmarek, *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Warszawa 2018.

### 3.1.6. Przykład dobrych praktyk w sądach

W jednym z polskich sądów rejonowych wdrożono program mający na celu poprawę jakości środowiska wewnętrznego, który obejmował:

1. **Regularne szkolenia** z zakresu etyki zawodowej i zarządzania stresem.
2. **Wprowadzenie procedur antymobbingowych** i systemów wsparcia psychologicznego.
3. **Przegląd kompetencji pracowników** w celu lepszego dopasowania zadań do umiejętności.
4. **Audyt organizacyjny**, który pozwolił na usprawnienie procesów administracyjnych.

## 4. Specyfika sądów jako instytucji publicznych

Sądy, jako instytucje publiczne, odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu porządku prawnego, zapewniając stosowanie prawa, rozstrzyganie sporów i ochronę praw obywateli. Ich specyfika, jako organów władzy sądowniczej, wykracza poza tradycyjny obraz instytucji administracyjnych, ponieważ oprócz funkcji administracyjnych pełnią także rolę orzeczniczą, która jest niezależna od innych władz. Te szczególne cechy wynikają z ich roli w systemie trójpodziału władzy i charakteryzują organizację, funkcjonowanie i kontrolę zarządczą w sądach.

### 4.1. Funkcje sądów jako instytucji publicznych

Sądy pełnią funkcje, które mają kluczowe znaczenie dla stabilności systemu prawnego. Do ich najważniejszych zadań należą:

- **Funkcja orzecznicza:** Rozstrzyganie spraw sądowych na podstawie przepisów prawa,
- **Funkcja administracyjna:** Zarządzanie zasobami, koordynowanie pracy sędziów i administracji sądowej,
- **Funkcja edukacyjna:** Poprzez orzecznictwo, sądy kreują i rozwijają interpretację przepisów prawnych,
- **Funkcja kontrolna:** Zapewnienie przestrzegania prawa przez inne instytucje i obywateli.

Z tych powodów sądy nie są wyłącznie organami administracyjnymi, lecz pełnią szczególną rolę w systemie sprawiedliwości, która wymaga od nich pełnej niezależności i obiektywizmu. W związku z tym organizacja i zarządzanie w sądach różnią się od typowych instytucji administracyjnych, a mechanizmy kontroli zarządczej muszą być dostosowane do specyfiki tej instytucji.

## 4.2. Organizacja sądów

Sądy w Polsce dzielą się na różne rodzaje, takie jak sądy powszechne, administracyjne, wojskowe i trybunały. Każdy z tych typów sądów ma odmienną strukturę organizacyjną, ale wspólnym elementem jest administracja sądowa, która odpowiada za wsparcie procesu orzeczniczego.

Organizacja sądów obejmuje:

- **Zarządzanie zasobami ludzkimi:** Sędziowie, asystenci sędziów, pracownicy administracyjni – każda z tych grup pełni inną rolę w zapewnieniu sprawności działania sądu,
- **Zarządzanie finansami:** Budżet sądów jest częścią budżetu państwa, a sądy są zobowiązane do racjonalnego wydatkowania środków publicznych,
- **Logistyka i infrastruktura:** Wydziały sądowe muszą być odpowiednio wyposażone i zorganizowane, by zapewnić odpowiednie warunki pracy dla wszystkich pracowników sądowych.

Wszystkie te elementy stanowią istotny kontekst dla wprowadzenia efektywnej kontroli zarządczej w sądach.

## 5. Kontrola zarządcza w sądach

Kontrola zarządcza w sądach, podobnie jak w innych jednostkach sektora finansów publicznych, to proces monitorowania, oceny i doskonalenia systemu zarządzania, którego celem jest poprawa efektywności działań sądów oraz zapewnienie zgodności z przepisami prawa. Kontrola zarządcza w sądach obejmuje m.in.:

- **Zarządzanie ryzykiem:** W sądach zarządzanie ryzykiem koncentruje się na zapewnieniu niezawisłości sędziów, ochronie danych osobowych stron postępowania, a także na monitorowaniu zgodności z procedurami administracyjnymi,
- **Audyt wewnętrzny:** Przeprowadzanie audytów wewnętrznych w sądach służy ocenie efektywności procesów administracyjnych, a także zgodności działań z przepisami prawa,
- **Systemy oceny i raportowania:** Sądowe systemy raportowania powinny obejmować zarówno monitorowanie jakości orzecznictwa, jak i efektywności administracyjnej,
- **Zgodność z przepisami prawa:** Szczególnym elementem kontroli zarządczej w sądach jest zapewnienie zgodności z normami prawnymi, które regulują działalność sądów, w tym m.in. normami ochrony prywatności, dostępu do informacji publicznych czy zarządzania zasobami finansowymi.

## 6. Wyzwania w kontekście kontroli zarządczej

Zarządzanie sądami napotyka specyficzne trudności związane z:

- **Ograniczeniami wynikającymi z niezawisłości sądów:** Ze względu na konieczność utrzymania niezależności sędziów, wprowadzenie typowych mechanizmów zarządzania może być ograniczone, zwłaszcza w zakresie wpływania na orzecznictwo,
- **Sformalizowaną strukturą organizacyjną:** Sądy są zobowiązane do przestrzegania określonych procedur prawnych, co może utrudniać wprowadzenie elastycznych rozwiązań w zakresie zarządzania,
- **Brakiem zasobów:** Wiele sądów zmagają się z niedoborem personelu oraz niewystarczającymi środkami finansowymi, co ogranicza ich zdolność do wdrażania bardziej efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej.

## 7. Wnioski

Specyfika sądów jako instytucji publicznych w kontekście kontroli zarządczej wynika z ich unikalnej roli w systemie sprawiedliwości. Sądowe mechanizmy zarządzania muszą uwzględniać zarówno wymagania efektywności administracyjnej, jak i konieczność zapewnienia niezawisłości i bezstronności w orzekaniu. Skuteczna kontrola zarządcza w sądach wymaga zatem uwzględnienia specyficznych wymogów prawnych i organizacyjnych, co stawia przed nimi szereg wyzwań, które muszą zostać odpowiednio zaadresowane.

Kontrola zarządcza, a w szczególności środowisko wewnętrzne, odgrywa istotną rolę w podnoszeniu jakości pracy sądów. Kluczowe znaczenie mają kultura organizacyjna, etyka, kompetencje oraz odpowiedzialność pracowników. Wdrażanie dobrych praktyk i skutecznych narzędzi zarządczych przyczynia się do zwiększenia zaufania społecznego do sądów oraz poprawy efektywności ich działania.

## Literatura

- Kaczmarek M., *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Warszawa 2018.
- Kamińska A., *Kultura organizacyjna w instytucjach publicznych*, „Zeszyty Naukowe SGH” 2019, nr 12.
- Kiziukiewicz T., *Audyty wewnętrzne jako narzędzie oceny kontroli zarządczej*, w: *Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Szczecin 2014.
- Komunikat Ministra Sprawiedliwości z 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz.Urz. MS z 2014 r. Nr 107).
- Kowalski J., *Znaczenie etyki w administracji publicznej*, „Administracja i Zarządzanie” 2021, nr 3.

Ministerstwo Finansów, 2009, Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., poz. 84.

Mockler R.J., *Reading in Management Control*, New York 1970.

Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Winiarska K., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2012.

## Kontrola zarządcza przydatna także w sądzie – środowisko wewnętrzne

### Streszczenie

Przyjęcie procedur kontroli zarządczej w sektorze publicznym wprowadziło do działalności tych jednostek nowy element w zakresie ich funkcjonowania, modernizując ich filozofię. Dotychczasowe skupienie się na kwestiach finansowych zostało zastąpione koncentracją na prawidłowej realizacji celów organizacji, co prowadzi do zwiększenia ich użyteczności społecznej. Kontrola zarządcza jest kluczowym elementem funkcjonowania każdej organizacji publicznej, w tym także sądów. Jej celem jest wspieranie realizacji celów organizacji poprzez zapewnienie zgodności działań z przepisami prawa, efektywności, skuteczności oraz przejrzystości działań. Jednym z kluczowych elementów kontroli zarządczej jest środowisko wewnętrzne, które stanowi fundament dla pozostałych komponentów systemu. W artykule zostaną omówione aspekty środowiska wewnętrznego w sądach, ich znaczenie oraz wpływ na jakość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

**Słowa kluczowe:** kontrola zarządcza, kontrola, zarządzanie, środowisko wewnętrzne, sądownictwo

## Management Control also Useful in Courts – Internal Environment

### Abstract

The adoption of management control procedures in the public sector introduced a new element into the activities of these units, modernizing their approach to functioning. The previous focus on financial matters was replaced by an emphasis on the proper implementation of the organization's goals, specifically increasing their social utility. Management control is a key element in the functioning of any public organization, including courts. Its purpose is to support the achievement of organizational goals by ensuring compliance with the law, as well as the efficiency, effectiveness, and transparency of operations. One of the key elements of management control is the internal environment, which serves as the foundation for other system components. This article will discuss aspects of the internal environment in courts, their importance, and their impact on the quality of the justice system's functioning.

**Keywords:** management control, control, management, internal environment, judiciary