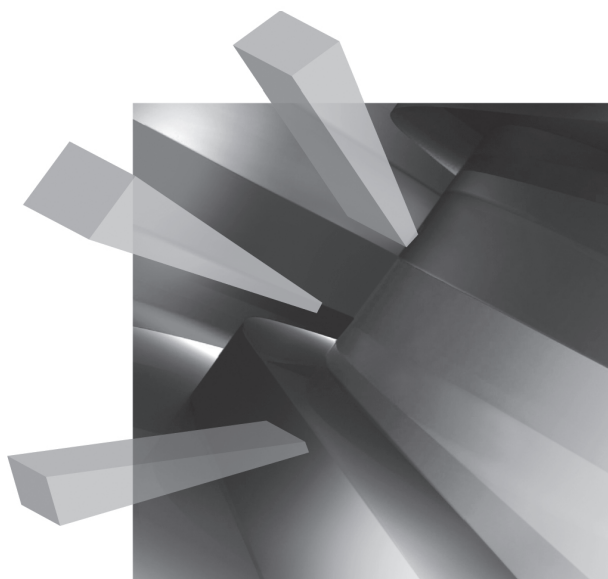


NAUKI O ZARZĄDZANIU MANAGEMENT SCIENCES

4 (25) • 2015



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Aleksandra Śliwka
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.noz.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 2080-6000
e-ISSN 2449-9803

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120
53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM



Spis treści

| | |
|---|-----|
| Wstęp | 7 |
| Przemysław Banasik: Zarządzanie partycypacyjne czy imperatywne władztwo w wymiarze sprawiedliwości (Participative management or imperative reign in the justice system) | 9 |
| Krzysztof Błoński: Wykorzystanie wielowymiarowych reguł asocjacyjnych do poszukiwania uwarunkowań satysfakcji klientów z usług jednostek samorządu terytorialnego (The use of multidimensional association rules in search of determinants of customer satisfaction with services of local government units) | 28 |
| Szymon Cyfert, Witold Szumowski: Dobre praktyki zarządzania w administracji samorządowej (Good management practices in local authority) | 38 |
| Dorota Łochnicka: Ocena wewnętrznych uwarunkowań organizacyjnych rozwoju przedsiębiorczości pracowniczej (Evaluation of internal organizational conditions and their impact on entrepreneurial behavior of employees)..... | 60 |
| Krzysztof Olek: Ewolucja metod wartościowania stanowisk pracy w ujęciu literaturowym (Evolution of job evaluation methods in literature aspect) . | 78 |
| Jolanta Pondel: Narzędzia informatyczne inteligencji biznesowej wspomagające realizację projektów w przedsiębiorstwach (Business Intelligence IT tools supporting the execution of projects in enterprises)..... | 91 |
| Andrzej Sztando: Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce (Contemporary barriers in strategic governance of local development in Poland)..... | 105 |
| Christoph Winter: A new approach to avoiding cost overruns and implementation delays in future large projects in aerospace business (Unikanie opóźnień i przekraczania kosztów w realizacji wielkich projektów w przemyśle aeronautycznym – nowe podejście) | 125 |



Przemysław Banasik

Politechnika Gdańska
e-mail: przemyslawbanasik@tlen.pl

ZARZĄDZANIE PARTYCYPACYJNE CZY IMPERATYWNE WŁADZTWO W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI

PARTICIPATIVE MANAGEMENT OR IMPERATIVE REIGN IN THE JUSTICE SYSTEM

DOI: 10.15611/noz.2015.4.01
JEL Classification: H1

Streszczenie: Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy wypracowane koncepcje w zarządzaniu administracją publiczną mogą zostać wykorzystane w organizacji wymiaru sprawiedliwości? W artykule przedstawiono wybrane koncepcje zarządzania sektorem publicznym pod kątem ich możliwości adaptacji na potrzeby organizacji wymiaru sprawiedliwości. Omówiono także specyfikę jego funkcjonowania. Wymiar sprawiedliwości odgrywa ważną rolę w procesie kształtowania sprawnego państwa. W świetle prakseologicznej aparatury pojęciowej państwo jest organizacją, czyli całością składającą się z powiązanych różnorodnymi więziami części przyczyniających się do powodzenia (albo niesprawności) całości. Źle zarządzany wymiar sprawiedliwości, jako część całości, może być poważnym ograniczeniem na drodze modernizacji zarządzania w kraju. Dlatego też dyskusja nad optymalnym modelem zarządzania wymiarem sprawiedliwości staje się pilnym wyzwaniem dla nauk o zarządzaniu. Głównym zadaniem wymiaru sprawiedliwości jest wymierzanie sprawiedliwości. Pozostałe funkcje muszą być podporządkowane zadaniu głównemu – pełnią zatem wobec niego funkcję służebną. Nikt i nic nie może wkraczać w kompetencje niezawisłego i niezależnego sądu w ramach wymierzania sprawiedliwości, nawet sprawowany nad sądami wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny. Wydaje się, że odpowiedzią na potrzeby wymiaru sprawiedliwości mógłby być model biurokracji partycypacyjnej jako połączenie elementów różnych modeli biurokracji, ale i innych modeli organizacyjnych z uwzględnieniem potrzeb sądu przyszłości.

Słowa kluczowe: zarządzanie partycypacyjne, systemy hierarchiczne, wymiar sprawiedliwości.

Summary: The goal of the article is an attempt to give an answer to the question whether the concepts of compromise on the management of the public administration may be used in the management of the justice system and if so to what extent? The article presents selected concepts of the management of the public sector with regards to their possibilities of adaptation for the needs of the justice system. It also shows the specificity of justice system



Justice system plays an important role in the course of shaping an efficient state. In the light of the praxeological understanding the state is an organization, i.e. the entirety consisting of linked different networks contributing to the success or inducing failure of the entirety. A poorly managed justice system as a part of the entirety may be a serious obstacle on the way to modernize the management of the country. Therefore the discussion over the optimal model of management of justice system becomes an urgent challenge in the science of management. The prevailing role of justice system is meting out justice and other functions must comply with the prevailing role – ergo they play an ancillary role to the main role. No one and nothing may interfere in the competences of the independent court in meting out justice even the internal and external administrative supervision. It seems that the response to the needs of the justice system may be the model of participative bureaucracy as a combination of different bureaucratic models and other organizational models with the awareness of the needs of the responsible court.

Keywords: participative management, hierarchic systems, justice system.

1. Wstęp

Wymiar sprawiedliwości to organizacja hermetyczna, nieprzejrzysta, nieelastyczna i niemająca umiejętności reagowania na zmiany [Banasik 2014, s. 20]. Jest potężną organizacją (351 sądów rejonowych, 45 sądów okręgowych oraz 11 sądów apelacyjnych – sądy rejonowe pogrupowane są w okręgi, sądy okręgowe zaś w apelacje – w sądownictwie powszechnym pracuje 10 000 sędziów i 45 000 urzędników), której działalność opiera się na modelu klasycznej administracji – biurokracji weberowskiej. Jej struktura organizacyjna w obszarze zarówno orzecznictwym, jak i pozaorzecznictwym jest hierarchiczna i podzielona. Dominują w niej układy monocentryczne, a w przypadku delegacji kompetencji – silna kontrola i pionowy łańcuch powiązań. Składające się na wymiar sprawiedliwości części są od siebie odseparowane przez specjalizację zadaniową. Brakuje komunikacji w pojedynczych sądach oraz pomiędzy sądami rejonowymi, okręgowymi i apelacyjnymi w układzie horyzontalnym. Wyżej wymienione problemy zostały opisane m.in. w rządowych dokumentach strategicznych w *Długookresowej strategii rozwoju kraju – Polska 2030* (Rada Ministrów, 2012) oraz *Strategii rozwoju kraju 2020* (Rada Ministrów, 2012).

Tymczasem zmiany dokonujące się w otoczeniu wymuszają odejście od dotychczasowego postrzegania przedsiębiorstwa i administracji publicznej oraz zarządzania nimi. Zgodnie bowiem z paradygmatem nauk o zarządzaniu każda organizacja działa pod wpływem otoczenia i problemy związane z jej funkcjonowaniem i rozwojem muszą być rozpatrywane z uwzględnieniem jej relacji z otoczeniem gospodarczym, społecznym, politycznym i kulturowym w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Podstawą przetrwania i rozwoju organizacji, zwłaszcza w warunkach burzliwości otoczenia, jest jej elastyczne dostosowywanie się do przewidywanych zmian w zewnętrznych i wewnętrznych warunkach działania. Obecnie organizacje funkcjonują w warunkach niepewności, nieprzewidywalności zewnętrznej i we-

wnętrznego otoczenia. Głównym źródłem nieprzewidywalności jest złożoność oraz duża liczba zmian, jakie pojawiają się na poziomie:

- 1) otoczenia globalnego (tj. zmiany technologiczne, zmiany na rynkach kapitałowych),
- 2) otoczenia dalszego (tj. faza cyklu gospodarczego),
- 3) otoczenia bliższego (tj. klienci, dostawcy, konkurenci).

Odpowiedzią na zmiany stała się m.in. koncepcja *sustainable enterprise*. Przez *sustainable enterprise* należy rozumieć koncepcję przedsiębiorstwa przyszłości, które charakteryzuje umiejętność ciągłej obserwacji otoczenia, szybkiego wyciągania wniosków, przewidywania i reagowania na nadchodzące zmiany. Obecnie przedsiębiorstwo, aby przetrwać i rozwijać się, musi być o krok przed konkurentami, antycypować zmiany i aktywnie kreować najlepszą dla siebie przyszłość [Grudzewski, Hejduk 2013, s. 9-11]. *Sustainability* to zdolność przedsiębiorstwa do ciągłego: uczenia się, adaptacji i rozwoju, rewitalizacji, rekonstrukcji, reorientacji dla utrzymania stabilnej i wyróżniającej się pozycji na rynku [Wojtunowicz 2013, s. 36-44]. Kluczowym problemem jest dogłębnie przemyślane, inteligentne i efektywne stymulowanie zmian warunków w otoczeniu przedsiębiorstwa na takie, które będą jak najkorzystniejsze dla funkcjonującego modelu biznesu. Kluczowe znaczenie dla kształtowania przedsiębiorstwa przyszłości mają takie rozwiązania, jak:

- 1) zarządzanie zmianami,
- 2) zarządzanie innowacjami,
- 3) wykorzystanie zarządzania wiedzą i zarządzania ekologicznego oraz społecznego,
- 4) wprowadzenie do systemów zarządzania zasady wymagającej zapewnienia przez przedsiębiorstwa społecznej odpowiedzialności biznesu,
- 5) rozwijanie parków nauki i technologii oraz inkubatorów przedsiębiorczości [Grudzewski, Hejduk 2013, s. 12].

Zmiany następują również w zarządzaniu sektorem publicznym. Są one związane z narastającymi problemami niesterowności i przeciążenia współczesnego państwa oraz jego administracji. Przyczynami zmian są:

- 1) narastająca kompleksowość spraw publicznych,
- 2) pogłębiająca się współzależność problemów i instytucji w sferze publicznej,
- 3) fragmentaryzacja mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi,
- 4) postępująca specjalizacja w sferze spraw publicznych,
- 5) osłabienie linearniej, pozytywistycznej logiki przyczynowo-skutkowej zjawisk społecznych,
- 6) deficyt zaufania wobec władzy publicznej,
- 7) nieprzewidywalność problemów i zagrożeń,
- 8) wzrost oczekiwań obywateli i ich zbiorowości wobec władzy,
- 9) kryzys polityki regulacyjnej i alokacyjnej,
- 10) erozja władzy hierarchicznej,
- 11) rozpraszenie monocentrycznej władzy publicznej [Mazur 2015, s. 40].



Jak słusznie wskazują J. Hausner i S. Mazur: „współczesne zarządzanie publiczne” jest efektem ewolucji państwa i ewolucji administracji publicznej, zwłaszcza zmian idących w kierunku:

- od odpowiedzialności przedmiotowej (za coś) do odpowiedzialności podmiotowej (wobec kogoś), od odpowiedzialności wobec Boga i historii do odpowiedzialności wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- od linearności do sieciowości;
- od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa;
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności;
- od niezawodności do probabilizmu;
- od monocentrycznego państwa „racji stanu” do poliarchii (dekoncentracja i decentralizacja). Towarzyszy temu zmieniająca się rola jednostki (obywatela) – to nie tylko wyborca, petent czy konsument, ale coraz bardziej interesariusz” [Hausner, Mazur 2007, s. 4].

Aktualnie wśród teoretyków i praktyków administracji publicznej toczy się szeroka dyskusja na temat miejsca „współzarządzania” w badaniach nad administracją publiczną. „Współzarządzanie” nie doczekało się jednolitej definicji, albowiem znajduje się w początkowej fazie paradygmatycznej konsolidacji. Wyłoniło się ono na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w procesie ewolucji metod zarządzania sprawami publicznymi jako reakcja na niezadowolenie z efektów stosowania biurokratycznego oraz rynkowego paradygmatu zarządzania. Autorzy publikacji *Współzarządzanie publiczne* pod redakcją naukową S. Mazura zaproponowali, aby pojęcie „współzarządzanie” definiować jako sieć interakcji i niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służącą koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych [Hausner 2015, s. 13]. „Współzarządzanie” jest konglomeratem reguł, mechanizmów oraz instrumentów zarządzania opartych na zróżnicowanych podejściach epistemologicznych i metodologicznych.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy wypracowane koncepcje w zarządzaniu administracją publiczną mogą zostać wykorzystane w organizacji wymiaru sprawiedliwości? W artykule przedstawiono wybrane koncepcje zarządzania sektorem publicznym pod kątem ich adaptacji na potrzeby organizacji wymiaru sprawiedliwości. Omówiono także specyfikę jego funkcjonowania. Potencjał wymiaru sprawiedliwości do wdrożenia rozwiązań zarządczo-organizacyjnych z sektora prywatnego został opisany w odrębnych artykułach [Banasik 2014a; Banasik 2014b; Banasik 2015b; Banasik 2014c; Banasik 2015a].

2. Zarządzanie publiczne a wymiar sprawiedliwości

Zarządzanie organizacją wymiaru sprawiedliwości, w tym pojedynczym sądem, pomimo swoich odrębności wpisuje się w zarządzanie publiczne. Należy jednak uwzględnić specyfikę jego funkcjonowania zarówno w strukturze organizacyjnej,

jak i w celach, które zostały dla niego wykreowane. Organizacje publiczne, w tym wymiar sprawiedliwości, różni od przedsiębiorstw nie tylko motyw podejmowania działalności, ale także system wartości, kryteria racjonalności, wzorce postaw i zachowań uczestników zorganizowanych działań. Dlatego też w ostatnich dwudziestu latach XX wieku pojawiło się w praktyce społecznej i nauce określenie „zarządzanie publiczne” (*public management*). Pamiętać należy, że w stosunku do tradycyjnego przedmiotu zainteresowań dyscypliny „organizacja i zarządzanie”, jakim było zarządzanie w biznesie, nowość zarządzania publicznego polega w szczególności na tym, że:

1) zarządzanie publiczne realizują organy publiczne, podczas gdy zarządzanie w organizacjach realizują ich zarządy,

2) organizacją zarządza jej organ kierowniczy, kierując się jej jednostkowym dobrem, podczas gdy w zarządzaniu publicznym chodzi zawsze o społeczności,

3) w przeciwieństwie do organizacji gospodarczych, instytucji życia publicznego nie można oceniać na podstawie kształtowania się zysku lub ich wartości rynkowej.

Jak słusznie twierdzi R. Fedan, a pogląd ten po modyfikacji sprawdza się w zakresie zarządzania wymiarem sprawiedliwości, zasadnicze różnice pomiędzy zarządzaniem w biznesie a zarządzaniem jednostkami publicznymi są następujące:

- sektor publiczny ma krótszy horyzont czasowy niż prywatny, ponieważ występują cykle wyborcze. Cykle wyborcze oddziałują także na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w tym sensie, że zwierzchni nadzór administracyjny nad tym wymiarem sprawuje minister sprawiedliwości, którego zawsze nominuje aktualnie rządząca klasa polityczna. Niestety rotacja na tym stanowisku jest tak częsta, że minister sprawiedliwości nie jest gwarantem stabilności dokonywanych zmian i funkcjonowania systemu. Schodząc jednak na niższy szczebel, kadencyjność prezesów sądów także nie musi gwarantować ciągłości wyznaczonych i realizowanych wcześniej celów;
- trudność w określeniu wymiernych efektów działania organizacji publicznych. Oczywiście w wymiarze sprawiedliwości efekt ten powinien być związany ze sprawnym wymierzaniem sprawiedliwości. Sprawnym, tj. uwzględniającym takie czynniki, jak: jakość, czas trwania postępowań i liczba kończonych spraw;
- ograniczenia w polityce kadrowej utrudniają osiągnięcie celów wymiaru sprawiedliwości;
- organizacje publiczne (w tym zwłaszcza wymiar sprawiedliwości) są bardziej otwarte i poddawane są osądowi opinii publicznej;
- większa rola prasy i mediów w sektorze publicznym;
- kontrola państwa w większym stopniu nadzoruje organizacje publiczne;
- sektor prywatny zaspokaja potrzeby klienta, a publiczny obywatela (w obu przypadkach są to jednak interesariusze tych organizacji);
- w wymiarze sprawiedliwości nie występuje jakiegokolwiek powiązanie wypełniającej misji z wypracowywanymi przez tę organizację dochodami. Opłaty nakładane na strony postępowań (tam, gdzie one występują) nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów funkcjonowania organizacji.



Wszystko to powoduje, że podobnie jak w sektorze publicznym w wymiarze sprawiedliwości nie można jednoznacznie dokonać pomiaru osiągniętych efektów, ponieważ nie ma do tego uniwersalnego miernika, jakim w sektorze prywatnym jest zysk [Fedan 2015, s. 211].

Zarządzanie publiczne stanowi rewolucyjne przekształcenie tradycyjnej administracji publicznej, która już nie odpowiada zmienionym realiom życia: wzrostowi znaczenia sektora publicznego i konieczności jego otwarcia na zmiany w technice, regułom gospodarki rynkowej i globalizacji oraz konieczności zrationalizowania wydatków na usługi publiczne [Sudoł, Kozuch 2010, s. 382]. Zarządzanie publiczne, wchodzące w skład rozszerzonego pojęcia „zarządzanie”, jest wyrazem rozwoju nauk o zarządzaniu w kierunku nowych, ważnych dziedzin i problemów życia społecznego, przyczyniając się do podnoszenia ich sprawności i efektywności.

3. Od *New Public Management* do *governance*

Można wyróżnić trzy następujące po sobie koncepcje zarządzania administracją i sektorem publicznym, które dominowały po drugiej wojnie światowej w państwach zachodnich. W latach 1950-1980 królowało **rządzenie hierarchiczne**, w latach 1980-1995 niezwykłą popularność zdobyło **podejście rynkowe** (znane pod nazwą *New Public Management*), od 1995 roku zaś coraz większe znaczenie przypisuje się kolejnemu podejściu – **sieciowemu** [Hensel 2012, s. 174]. Na uboczu głównej debaty między nowym zarządzaniem publicznym i *governance* rozwinęła się czwarta koncepcja administracji neoweberowskiej (*New – Weberian State*, NWS). Stanowi ona kompilację dwóch koncepcji – biurokracji i nowego zarządzania publicznego [Sześciło i in. 2014, s. 134]. Kolejne kierunki występujące w toku rozwoju zarządzania publicznego nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami. W tabeli 1 przedstawiono trzy podstawowe paradygmaty administrowania/zarządzania sektorem publicznym.

Tabela 1. Trzy paradygmaty administrowania/zarządzania administracją publiczną

| Kategoria analizy | Hierarchiczny paradygmat administrowania | Rynkowy paradygmat zarządzania (<i>New Public Management</i>) | Sieciowy paradygmat zarządzania |
|-------------------|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Struktura | Struktury hierarchiczne, podzielone i odseparowane od siebie przez specjalizację zadaniową; dominacja układów | Funkcjonalno-zadaniowa organizacja struktur; dekoncentracja, decentralizacja, przekazywanie zadań operacyjnym agentom <i>quasi</i> -rządowym, prywatyzacja części zadań i usług, zlecenie zadań na zewnątrz sektora publicznego | Rosnąca rola układów samorządowych i autonomicznych; większość zadań wykonywanych w ramach sieci – grup współzależnych instytucji skupiających |



| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------------------------|---|---|---|
| | monocentrycznych i sektorowych; w przypadku delegacji kompetencji – silna kontrola i pionowy łańcuch powiązań | | przedstawicieli z różnych jednostek i sektorów |
| Kadry | Pracownik sektora publicznego jest urzędnikiem; zestandaryzowane i zrutyinizowane działania, praca oparta na urzędniczym etosie zorientowana na wypełnianie regulacji i procedur; dominuje relacja przełożony –podwładny; rekrutacja na zasadzie konkursów; kariera przebiega liniowo, szczeblowo – opiera się na doświadczeniu i stażu pracy | Pracownik sektora publicznego jest menedżerem, którego zadaniem jest: 1) realizacja wyznaczonych celów strategicznych i operacyjnych, 2) wdrażanie interwencji publicznych w ramach zadań swojej organizacji, relatywnie duża swoboda w doborze środków i technik zarządzania operacyjnego; silne wzorce biznesowe; 3) wprowadzanie konkurencji między pracownikami; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji oparty na narzędziach z sektora prywatnego | Tak jak w NPM pracownik sektora publicznego jest menedżerem; w jego pracy następuje jednak przesunięcie akcentu na koordynację i współdziałanie w sieciach, poza swoją organizacją; silny akcent na podnoszenie kompetencji, profesjonalizm i kreatywność, a także na samodzielne inicjowanie zmian, zdolności koordynacyjne i negocjacyjne; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji analogiczny jak w NPM |
| Relacje z otoczeniem | Odseparowanie się, izolowanie od otoczenia – zarówno w relacjach z politykami, obywatelami (traktowani jako petenci), jak i organizacjami z innych sektorów | W relacjach z politykami urzędnicy grają rolę technokratów – specjalistów od zarządzania organizacją i wdrażania polityk; w relacji ze społeczeństwem obywatele uznawani za klientów – konsumentów, którym świadczone są usługi; postulaty prywatyzacji i minimalizowanie sektora publicznego silnie eksponują rolę aktorów prywatnych – efektywnych dostawców lub partnerów w dostarczaniu usług | W procesie tworzenia i implementacji polityk oraz dostarczania usług akcent przesunięty ze współpracy na współdecydowanie – współdziałanie zarówno ze społeczeństwem (obywatelami), jak i aktorami różnych sektorów |
| Mechanizm wyznaczania celów i wizji | Brak; aparat urzędniczy nie jest powiązany | Wprowadza rozróżnienie między działaniami strategicznymi („sterowanie”) | Przyjmuje założenia analogiczne jak w NPM, z tym |



Tabela 1, cd.

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|---|---|---|
| (zarządzanie strategiczne) | z wyznaczaniem celów i wizji rozwojowych, służy jedynie skutecznej alokacji dóbr publicznych i utrwalaniu porządku | a operacyjnymi („wiosłowanie”); wprowadza zarządzanie przez cele; wizje – cele strategiczne są sformułowane przez polityków na podstawie wyników empirycznych diagnoz, operacjonalizowane zaś i wdrażane przez menedżerów publicznych | że wprowadza logikę zarządzania zorientowanego na wyniki; myślenie strategiczne ma całościowy – międzysektorowy charakter, ujmujący sytuacje różnych interesariuszy i dłuższy niż w sektorze prywatnym horyzont czasowy |
| Mechanizm organizowania środków publicznych (budżetowanie) | Budżetowanie liniowe i resortowe, zwykle o charakterze przyrostowym; wydatkowanie w prostej relacji nakłady – stopień wydatkowania środków, brak oceny jakości efektów | Budżetowanie zadaniowe – środki przypisane funkcjom programów i instytucji realizujących określone cele rozwojowe polityk; łączy nakłady z produktami i szerszymi wynikami (miernikami efektów) | Kontynuuje zadaniowe podejście do budżetowania; w odróżnieniu od NPM przesuwa akcent z procesów i produktów na ich szersze efekty (rezultaty i oddziaływanie) |
| Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne) | Model POSCORB (planowanie, organizowanie, obsadzanie personelem, kierowanie, koordynowanie, raportowanie, budżetowanie) interpretowany na zasadzie imperatywnej – akcent na procedury | Model POSCORB, ale z akcentem na procesy – ich szybkość, efektywność; powszechne wykorzystanie technik operacyjnych i narzędzi z sektora prywatnego, jak również narzędzi zarządzania jakością | W modelu POSCORB (zorientowanym do wewnątrz organizacji) łączy w jeden system planowania kadry, środki finansowe; dla działań poza organizacją (sieci) wprowadza nowy model zarządzania operacyjnego (identyfikacja i aktywizacja uczestników, definiowanie zadań sieci, mobilizowanie uczestników i budowanie konsensusu, podejmowanie działań, „skrzynka narzędziowa” |



| 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|---|--|--|
| | | | zarządzania operacyjnego analogicznie jak w NPM – wzorowana na biznesie |
| Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się | Brak oceny efektywności pod kątem osiągniętych produktów czy efektów; skupienie się na bieżących działaniach i izolacja struktur ogranicza uczenie się; główne narzędzie uczenia się to szkolenia | Głównym mechanizmem oceny jest rynek i konkurencja; tam, gdzie programy nie mogą być poddane zwykłej ocenie kosztów – zysków, stosuje się monitoring i ewaluację; ocena skuteczności i uczenie się dodatkowo wzmacniane są porównaniami pomiędzy organizacjami (<i>benchmarking</i>) i wzorowaniem się na „najlepszych praktykach” | Do oceny efektów stosowany jest mechanizm rynkowy oraz system monitoringu i ewaluacji; do oceny programów włączani są również interesariusze; akcent stawiany jest na szersze efekty – nie tylko zakładane cele i produkty; uczenie się przebiega w sieciach |

Źródło: opracowanie na podstawie [Olejniczak 2009, s. 89-103].

Nowe zarządzanie publiczne składa się z siedmiu podstawowych elementów, do których należą:

- 1) wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym,
- 2) jasno sprecyzowane standardy oraz mierniki działalności,
- 3) nastawienie na dezagregację jednostek publicznych,
- 4) zwiększony nacisk na kontrolę osiąganych wyników działalności,
- 5) wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego,
- 6) nacisk na wykorzystanie metod i technik zarządzania stosowanych w jednostkach prywatnych,
- 7) nastawienie na dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów¹.

Modernizacja administracji publicznej w koncepcji NPM była możliwa przez zastosowanie nowych koncepcji zarządzania, do których należą:

1. *Lean management*, czyli odchudzone lub wyszczuplone zarządzanie; wymiar sprawiedliwości również powinien zostać poddany działaniu tej zasady, zwłaszcza w odniesieniu do przerostu nałożonych na te organizację zadań. Nadmierna jurysdykcja sądownictwa w Polsce, lawinowy przyrost spraw oraz brak adekwatnego do potrzeb zatrudnienia nie sprzyja sprawnemu wypełnianiu funkcji, a zarazem rodzi niezadowolenie interesariuszy. Sposobem zasadniczego odchudzenia wymiaru sprawiedliwości byłoby delegowanie określonych kategorii spraw na instytucje zewnętrzne (notariuszy, powołane do tego instytucje) czy wręcz sprywatyzowanie

¹ Zob. także [Fedan 2015, s. 209-210].



niektórych działań dotychczas wykonywanych przez sądy – w tym przypadku sądy mogłyby być instancją odwoławczą).

2. *Reengineering*, czyli rezygnacja ze struktur tradycyjnych na rzecz struktur procesowych; koncepcja ta nie znajdzie pełnego wykorzystania w wymiarze sprawiedliwości, a to ze względu na jej powiązanie z rentownością i procesami gospodarczymi. Niewątpliwie w ramach zarządzania wymiarem sprawiedliwości możliwe jest ponowne zdefiniowanie procesów organizacyjnych i ukierunkowanie ich na skrócenie czasu ich przebiegu, zmniejszenie kosztów i poprawę jakości.

3. Organizacja inteligentna to wyższa forma organizacji uczącej się, efekt ewolucji. W organizacji inteligentnej w sposób ciągły wzrasta poziom inteligencji przez poprawę zdolności do aktualizowania oraz tworzenia nowej wiedzy, a także przez uzyskiwane sukcesy rynkowe [Gogłóza, Księski 2013, s. 214]. Jednocześnie można lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw albo uniknąć strat, które w danych warunkach poniosłaby administracja mniej inteligentna lub poniósłby adresat jej działań². W takiej organizacji najważniejsze są zasoby niematerialne, w tym wiedza pozostająca do dyspozycji profesjonalistów [Krynicka 2015, s. 200].

Istotnym jednak problemem z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości jest to, że żadnego z proponowanych w literaturze przedmiotu modeli NPM nie można bezpośrednio implementować do tej organizacji. Ze względu na jej znaczne odrębności H. Krynicka wymienia i opisuje cztery takie modele:

- 1) skierowany na zwiększenie efektywności administracji publicznej;
- 2) nakierowany na zmniejszenie zakresu administracji publicznej w gospodarce, decentralizację podejmowania decyzji oraz dążenie do stworzenia bardziej elastycznego systemu świadczenia usług publicznych;
- 3) związany z kierunkiem dążenia do doskonałości w zarządzaniu i wskazujący na potrzebę nacisku na rozwój organizacji, kultury organizacyjnej, zarządzanie procesem zmiany, budowanie misji organizacji publicznej;
- 4) deklarujący bezpośrednią orientację na zapewnienie efektywnych usług publicznych [Krynicka 2015, s. 198-201].

Każdy z wymienionych wyżej modeli charakteryzuje się określonymi cechami, które jednak w całości nie dadzą się zaadaptować do wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się jednak, że dopuszczalnym na gruncie tej organizacji byłby piąty model NPM, zaproponowany przez autora artykułu, nastawiony na poprawę jej autorytetu, zwiększenie efektywności, ale także ukierunkowany na dążenie do doskonałości w zarządzaniu i wskazujący (jak w modelu trzecim) na potrzebę nacisku na rozwój organizacji, kultury organizacyjnej, zarządzanie procesem zmiany, wzmocnienie misji organizacji. Model ten charakteryzowałby się następującymi cechami:

- wyraźne rozdzielenie sfery zarządzania działalnością orzeczniczą jako strategiczną misją sądu od działalności administracyjnej nakierowanej na tworzenie dobrych warunków do wypełniania misji strategicznej;

² Szerzej [Boć 2003, s. 366-374].



- wprowadzenie zarządzania zorientowanego na rezultaty, a nie tylko na procedury i procesy, w tym budżetowanie zadaniowe – oznacza to także nacisk na systematyczne badanie efektywności i wydajności instytucji, w przypadku sądów mierzonej głównie (ale nie tylko) czasem załatwienia spraw;
- wyznaczenie celów i monitorowanie wyników;
- nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów, choć dostosowany do misji wymiaru sprawiedliwości – część bowiem wydatków jest niemożliwa do zdiagnozowania, a przede wszystkim niezależna od organizacji (koszty obrony i pełnomocników wyznaczonych z urzędu, należności biegłych, wysokości przyznanych odszkodowań itp.);
- profesjonalizacja zarządzania zasobami, szczególnie kadrami z wykorzystaniem technik i metod zaczerpniętych z organizacji sektora prywatnego [Sześciło 2012, s. 2];
- wyznaczenie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych; tam, gdzie to możliwe, wymiar sprawiedliwości powinien implementować rozwiązania biznesowe, aby stać się bardziej efektywny i lepiej zarządzać swoimi zasobami;
- bardziej elastyczny system płac, stwarzający realne możliwości stosowania motywatorów nie tylko pozafinansowych, ale także finansowych;
- nacisk na charyzmatyczne sposoby zarządzania;
- intensywne programy szkoleń dla menedżerów oraz wprowadzenie idei ciągłego uczenia się;
- wzrost znaczenia świadomości (wewnątrz organizacji) misji wymiaru sprawiedliwości, nie tylko ukierunkowanej na wymierzanie sprawiedliwości, ale także związanej z wychodzeniem wymiaru sprawiedliwości naprzeciw oczekiwaniom społecznym, czyniąc z tej organizacji instytucję nowoczesną, zorientowaną na obywatela, sprawiedliwą, mądrą i umiejącą dostosować się do zmieniających się uwarunkowań;
- osiągnięcie doskonałości w zakresie świadczonych „usług”, i to zarówno tych orzeczniczych, jak i tych pozaorzeczniczych;
- określenie zadań i wartości w zakresie wypełnianej misji, uczenie się także od obywateli, jakie są ich potrzeby, oczekiwania, wychodzenie naprzeciw tym oczekiwaniom. W rezultacie prawidłowo funkcjonujący wymiar sprawiedliwości powinien w większym zakresie ukierunkować się na interesantów, co oznacza budowanie spójnych i systemowych relacji z interesariuszami zarówno zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi;
- zwiększenie udziału pracowników w zarządzaniu sądami poprzez grupy projektowe i współpracę z prezesem i dyrektorem sądu;
- zwiększenie odpowiedzialności urzędników sądowych za procesy decyzyjne, a także wprowadzenie obiektywnych ocen efektywności ich pracy;
- przedefiniowanie kultury organizacyjnej wymiaru sprawiedliwości, która dodatkowo powinna charakteryzować się: elastycznością, innowacyjnością, nastawie-



niem na rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczością (adekwatną do zajmowanej pozycji i funkcji pełnionej przez tę organizację), por. także [Kolczyńska 2013, s. 326-327].

Należy zauważyć, że obecnie odpowiedzią na postulaty partnerstwa i uczestniczenia w rządzeniu jest koncepcja tzw. współzarządzania *governance*. Koncepcja ta jest z jednej strony kontynuacją myślenia typowego dla *public management*, z drugiej zaś strony wskazuje się na niektóre cechy różniące te obie koncepcje. I tak podczas gdy w tzw. nowym zarządzaniu publicznym poświęca się dużo uwagi mierzeniu rezultatów, koncepcje *governance* dotyczą raczej tego, jak różne organizacje oddziałują wzajemnie na siebie w celu uzyskania wyższego poziomu pożądaných rezultatów osiąganych przez obywateli i interesariuszy (*stakeholders*). Nie akceptuje się stanowiska, że cele usprawiedliwiają środki. W koncepcjach *governance* kładzie się nacisk na sytuację i rolę interesariuszy. Interesariusze to coś więcej niż klienci w terminologii biznesowej. Administrację publiczną traktuje się jako składnik życia społecznego, w którym jednostki i grupy uczestniczą w rozwiązywaniu problemów, a nie jako służbę władzy publicznej. Dodatkowo cechą charakterystyczną koncepcji *governance* jest traktowanie rządu jako zarządcy sieci. Kluczem do rozwiązywania realnych problemów oraz do skutecznego rządzenia jest system sieciowy, w którym rozkazodawstwo zastąpione jest współpracą. W koncepcji *zarządzania sieciowego* przeciwstawia się tradycyjnym hierarchicznym strukturalom rządu nowe, niehierarchiczne sposoby rządzenia (system sieciowy). Niekiedy też uwzględniane są formy hybrydowe. Sukcesem w funkcjonowaniu sieci może być: wsparcie misji, zwiększenie wzajemnego zaufania i zaangażowania uczestników, zwiększenie zasobów, rozszerzenie świadomości problemów, a także stworzenie wspólnoty.

Twórcą koncepcji *governance* był Amerykanin Harlan Cleveland, który prognozował, że organizacje nie będą już zbudowane na zasadzie hierarchicznych piramid z realną władzą na ich wierzchołku. Ewolują one w kierunku systemów przeplatających się w sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, a wezmą w nim udział zarówno podmioty wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Będą to podmioty, które uważają się za współodpowiedzialne za określone działania [Cleveland 1972, s. 12-13]. Fakt spłaszczenia struktur organizacyjnych determinuje rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z wykorzystaniem konsultacji społecznych. Im większej wagi sprawy leżą w kompetencji danej organizacji, tym bardziej powinno się rozpraszać realną władzę oraz zwiększać liczbę osób, których udział w procesie podejmowania decyzji jest pożądaný [Rudolf 2011, s. 411]. Cleveland twierdził, że coraz większej skali problemy będą wymagały zaangażowania wielu liderów partycypacyjnych w podejmowaniu decyzji, pochodzących z organizacji zarówno publicznych, jak i niepublicznych. W odniesieniu do tej koncepcji stwierdzić wypada, że struktura wymiaru sprawiedliwości od wielu lat jest stabilna i nie podlega zasadniczym zmianom. Nie zmieniają się także w sposób dynamiczny kompetencje i zadania organów sądów, nie mówiąc



już o udziale w zarządzaniu nimi jakiegokolwiek czynnika zewnętrznego. Takiego bowiem nigdy nie było, a jego istnienie, w dodatku z realnym wpływem na podejmowanie decyzji, w kontekście powierzonych tej organizacji zadań, mogłoby wkraczać w niezależność sądownictwa. Schemat strukturalny pojedynczego sądu nie jest skomplikowany. W sądzie rejonowym organami są prezes i dyrektor, wydziałami merytorycznymi kierują przewodniczący (sędziowie bądź referendarze sądowi), a sekretariatami wydziałów – kierownicy (urzędnicy). Kompetencje wszystkich tych osób określone zostały ustawowo, ale co ważne – podporządkowano je istocie funkcjonowania sądu, czyli sprawnemu wymierzaniu sprawiedliwości. Wszystko, co bezpośrednio bądź pośrednio nie służy temu zadaniu, odgrywa rolę drugorzędną. W sądzie okręgowym i apelacyjnym dodatkowymi organami są kolegia i zgromadzenia. Powstaje oczywiście pytanie, czy w funkcjonowaniu sądów pozostaje margines na jakiegokolwiek inne działania niezwiązane ze sferą orzeczniczą, gdzie model partycypacyjny mógłby mieć zastosowanie. Wymiar sprawiedliwości w mniejszym stopniu narażony jest na oddziaływanie otaczającej go turbulentnej rzeczywistości. Poprzez swoje podstawowe zadania, a także wobec braku konkurencji wykazuje się mniejszą skłonnością do zmian wewnątrzorganizacyjnych. Wręcz, jak zostało to już powiedziane, jest to organizacja o zasiedziałych strukturach i mało zmieniających się standardach działania. Powyższe nie oznacza jednak braku konieczności, przynajmniej częściowego, przeprojektowania tej organizacji, pozostawiając jej jednak misję podstawową – wymierzanie sprawiedliwości. Dlatego też należy precyzyjnie określić ramy takiego przeprojektowania, określić warunki brzegowe nowej przeprojektowanej organizacji. Zadanie to nie jest łatwe, a każde, nawet najdrobniejsze zmiany organizacyjne muszą się wiązać ze zmianami mentalności u menedżerów sądowych, i to niezależnie od szczebla, który zajmują. W przypadku wymiaru sprawiedliwości zarówno sama struktura organizacji, jak i kompetencje poszczególnych jej organów regulowane są ustawowo. W tym zatem zakresie organizacja ta wykazuje pewną sztywność i niezmienność. Pytanie o jej zmianę to pytanie fundamentalne o podstawy bytu wymiaru sprawiedliwości, o jej ekonomiczną analizę, efektywność czy konieczność utrzymywania tak rozbudowanej jurysdykcji. To wreszcie pytanie o ekonomiczne modele zachowań sędziów i organizacji sądów oraz ekonomiczną analizę miejsca władzy sądowniczej w systemie podziału władz. Wymiar sprawiedliwości to nie przedsiębiorca, który płynnie i w sposób elastyczny może mniej lub bardziej dynamizować procesy strukturalizacji swojej organizacji w zależności od otoczenia gospodarczego i społeczno-instytucjonalnego. W przypadku wymiaru sprawiedliwości problem sprowadza się raczej do odpowiedzi na pytanie, czy w ramach istniejących uwarunkowań prawnych można uelastyczyć procesy decyzyjne i zwiększyć satysfakcję pracowników przez włączenie ich w procesy decyzyjne podejmowane w poszczególnych sądach. Wydaje się, że odpowiedzią na tak postawione pytanie może być zastosowanie **modelu biurokracji partycypacyjnej** jako połączenia elementów różnych modeli biurokracji, ale i innych modeli organizacyjnych z uwzględnieniem **potrzeb sądu przyszłości**.



Zaproponowany model biurokracji partycypacyjnej będzie dedykowany pojedynczemu sądowi, on to bowiem, przez swoją większą elastyczność i mobilność, może wypełniać także funkcje ważnego interesariusza w otoczeniu społeczno-instytucjonalnym. Biurokracja ta powinna charakteryzować się zarówno dużym stopniem decentralizacji, jak i częściową centralizacją procesów decyzyjnych istotnych z punktu widzenia całej organizacji. Poszczególne dywizje (wydziały merytoryczne oraz oddziały) mają co prawda swoich przełożonych (osobno sędziowie i osobno urzędnicy – przy czym przełożony sędziów jest zarazem przełożonym wszystkich pracujących w wydziale urzędników), jednak decyzje kadrowe czy administracyjne na styku dwóch lub więcej komórek organizacyjnych (a nawet jednej) istotne dla organizacji podejmuje prezes lub dyrektor sądu. Taki system podejmowania decyzji pozwala na zachowanie jednolitości procesów i spójności podejmowanych działań, także w relacjach z interesariuszami zewnętrznymi.

Ważny z punktu widzenia biurokracji partycypacyjnej jest personel pomocniczy (urzędnicy i asystenci sędziego). Jego głównym zadaniem jest wspomaganie pracy specjalistów operacyjnych – sędziów. W obecnie funkcjonującej strukturze wymiaru sprawiedliwości jest to grupa pracowników mająca najmniejszy wpływ na działania podejmowane w ramach poszczególnych sądów. Co więcej, narażona jest na marginalizację w ramach organizacji, obniżanie wynagrodzeń, konflikty z sędziami, którzy oczekują sprawnego i szybkiego wykonania ich poleceń (nawet kosztem wolnego czasu pracowników personelu pomocniczego) oraz brak szkoleń ze względu na priorytetyzację tych szkoleń w segmencie sędziów. Taka sytuacja wymusza konieczność przedefiniowania sytuacji pracowników personelu pomocniczego. Biurokracja partycypacyjna może swobodnie funkcjonować zarówno w otoczeniu stałym, jak i otoczeniu o dużej dynamice zmienności. Jej podstawą jest przede wszystkim gwarancja stabilności dana przez państwo. Jednym z jej zadań jest konieczność dopasowania się do zmieniających uwarunkowań gospodarczych i społeczno-instytucjonalnych. Zasadniczo struktura takiej organizacji nie jest elastyczna, tyle że przeprowadzenie zmian nie wymaga zgody pracowników. Jako że organizacja poszczególnych sądów współgzystuje z innymi organizacjami sądów w ramach wewnętrznej organizacji całego wymiaru sprawiedliwości, niezbędne jest stworzenie systemu kontroli i nadzoru, aby stworzyć mechanizmy kierujące tę organizację w stronę optymalnego wykorzystania jej zasobów³. Takie działania, mimo że niezbędne, stają się czasami zarzewiem niezadowolenia poszczególnych części składowych organizacji. Nie wydaje się konieczne wprowadzenie procesu standaryzacji stanowisk urzędniczych, choć zastosowanie mechanizmów badania wydajności poszczególnych dywizji już tak.

Zmiany w biurokracji partycypacyjnej co prawda mogą być wprowadzane poprzez jednorazowe odgórne zarządzenie, jednak już zreformowanie profesjonalistów spotyka się z oporem. Stąd też zmiany w stosunku do grupy sędziów muszą być wolne i przemyślane, a w stosunku do korpusu urzędniczego mogą być szybsze

³ Zob. również [Stefaniuk 2000, s. 130].

i bardziej bezpośrednio. W tym ostatnim przypadku mogą dotyczyć ludzi, którzy wchodzi do organizacji, sposobu ich szkolenia, rodzaju kwalifikacji, jakie zdobywają oni w szkoleniu, a także przenoszenia ich pomiędzy poszczególnymi dywizjami [Glinka, Hensel 2006, s. 114].

Wdrażane w ciągu ostatnich lat zmiany w wymiarze sprawiedliwości ze względu na ich zakres i trafność nie doprowadziły do znaczącej poprawy jego funkcjonowania. Zabrakło w procesie modernizacji sądownictwa powszechnego kompleksowego podejścia i reformy podstawy funkcjonowania systemu, tj. struktury organizacyjnej (w tym w szczególności jego pełnej optymalizacji).

Przeprojektowanie struktur poszczególnych sądów w kierunku zwiększenia udziału pracowników w ich zarządzaniu przez stworzenie w standardzie działania chociażby zespołów projektowych, a także ustalenie warunków brzegowych tych zmian pozwoli na poprawę relacji z interesariuszami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Pracownik funkcjonujący bardziej aktywnie w organizacji, nabywający wiedzę i mający wpływ na procesy decyzyjne (nie bezpośrednio, ale pośrednio), ma zwiększone poczucie tożsamości organizacyjnej, a zarazem kreuje lepszy wizerunek organizacji na zewnątrz. Wprowadzenie tych zmian nie wymaga przy tym ingerencji ustawodawcy. Czy w ramach tych działań stworzy się większą liczbę liderów partycypacyjnych o realnym wpływie na podejmowane decyzje? Czy można im przypisać kompetencje o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania sądu? I czy wreszcie możliwe jest ich współdecydowanie z organami sądu w sprawach o zasadniczym znaczeniu? Wydaje się, że odrzucić takiej ewentualności nie można, ale zmiany idące w tym kierunku musiałyby być powolne, a ich projektowanie, a następnie wdrożenie gruntownie przemyślane. Z pola widzenia nie może bowiem zniknąć to, że samo zarządzanie sądem, siecią sądową czy wreszcie wymiarem sprawiedliwości zmierza jedynie do zapewnienia sprawnego wymierzania sprawiedliwości przez niezawisłych i niezależnych od jakiegokolwiek zewnętrznego wpływu sędziów i niezależnego, niezawisłego sądu. I może właśnie dlatego (aczkolwiek na potrzeby administracji publicznej) S.P. Osborne zaproponował koncepcję *New Public Governance* (NPG), która dostrzega złożoność, wieloskładnikowość oraz różnorodność procesu wdrażania polityki publicznej, a także sposób dostarczania usług publicznych [Osborne 2010, s. 10]. Jak podkreśla W. Rudolf, analizując koncepcję NPG S.P. Osborne'a, w przypadku koncepcji NPG podstawę teoretyczną stanowią: teoria instytucjonalna i teoria sieci, podczas gdy w NPM była to teoria racjonalnego wyboru oraz wyboru publicznego. NPG pokazuje związki tej koncepcji z nową ekonomią instytucjonalną, zyskującą od pewnego czasu coraz większą popularność [Rudolf 2010, s. 9-11]. Z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości istotna różnica pomiędzy NPM a NPG dotyczy właśnie podejścia do otoczenia instytucjonalnego. W obecnych uwarunkowaniach zewnętrznych i w obliczu podjęcia wyzwania stania się „sądem odpowiedzialnym” wymiar sprawiedliwości musi ukierunkować się na działania zewnętrzne w wymiarze pozaorzecznym. Sugeruje to potrzebę kreowa-



nia relacji z poszczególnymi organizacjami w tym otoczeniu, aby w lepszym stopniu sprostać oczekiwaniom społecznym [Rudolf 2011, s. 413].

Modyfikując zatem założenia zaproponowanej piątej koncepcji NPM dostosowanej do potrzeb wymiaru sprawiedliwości oraz uwzględniając słuszne, ale po modyfikacji założenia NPM i NPG, należałoby dodać, że sądy w coraz większym zakresie powinny dążyć do budowania swojej organizacji na założeniach modelu partycypacyjnego. Nadto niezbędna wydaje się współpraca sieciowa dla ogólnego zwiększenia efektywności działania oraz lepszego postrzegania społecznego wymiaru sprawiedliwości, i to na różnych jego szczeblach. Możliwe jest to jednak wyłącznie przy realizacji zadań pozaorzeczniczych, gdzie dopuszczalna staje się konsolidacja aktorów, którzy mają wspólne idee, zamierzenia, dążą do optymalnego transferu wiedzy, a przy tym mają odrębne cechy indywidualne i specyficzne interakcje z innymi uczestnikami otoczenia instytucjonalnego i pozainstytucjonalnego. W ramach wymiaru sprawiedliwości usieciowienie może przybierać różne relacje i interakcje. Różna też będzie renta relacyjna takich sieci. Sieci te podzielić można na regulacyjne i dobrowolne [Banasik 2015b, s. 202-203]. W sieciach związanych z wymiarem sprawiedliwości widoczna jest trudność w jednoznacznej ocenie efektywności podjętej współpracy, zwłaszcza że nie jest ona nastawiona na wynik finansowy (w przypadku innych instytucji publicznych najczęściej o taki rezultat będzie chodziło).

Dla wymiaru sprawiedliwości można byłoby szukać kolejnych elementów usprawniających jego funkcjonowanie, a zaczerpniętych chociażby z koncepcji *New Public Culture* i *Local Governance*, w których eksponuje się znaczenie odejścia od administrowania opartego na procedurach formalnych i organizacyjnych w stronę zarządzania przez partnerstwo [Gierszewski 2011, s. 184] (z tym zastrzeżeniem, że nie będą nimi przedsiębiorcy).

Kształtowanie się prawidłowej koncepcji zarządzania wymiarem sprawiedliwości staje się pilnym wyzwaniem dla nauk o zarządzaniu. Jak dotychczas obserwuje się duży deficyt dyskursu naukowego, a także publikacji naukowych w tym obszarze. Dyskusja ta ogniskuje się raczej na zarządzaniu instytucjami publicznymi o typowym charakterze, z pola widzenia znika zaś sądownictwo – jako organizacja o specyficznych cechach i wypełnianych zadaniach. Nadrobienie dotychczasowego zaniedbania (co wcześniej dotyczyło zarządzania publicznego) w tym obszarze powinno nastąpić poprzez rozpoczęcie badań nad organizacją wymiaru sprawiedliwości [Kozuch 2004, s. 9]. Nastawienie nauk o zarządzaniu na rozwiązywanie problemów organizacji publicznych (a taką wszak jest wymiar sprawiedliwości) wymaga znacznego wysiłku intelektualnego [Sudoł 2015, s. 202], ale także przeprowadzenia gruntownych badań poznawczych, aby stawiane diagnozy były trafne, a nie stanowiły jedynie nieudanego eksperymentu. Współczesne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości musi bowiem odzwierciedlać efekt ewolucji państwa i ewolucji samego wymiaru sprawiedliwości jako organizacji aspirującej do miana „nowoczesnej”. Być może wówczas odzyska, choć w minimalnym stopniu, zaufanie społeczne.



4. Zakończenie

Wymiar sprawiedliwości pełni ważną funkcję w procesie kształtowania sprawnego państwa. W świetle prakseologicznej aparatury pojęciowej państwo jest organizacją, czyli całością składającą się z powiązanych różnorodnymi więziami części przyczyniających się do powodzenia (albo niesprawności) całości. Źle zarządzany wymiar sprawiedliwości, jako część całości, może być poważnym ograniczeniem na drodze modernizacji zarządzania w kraju. Dlatego też dyskusja nad optymalnym modelem zarządzania wymiarem sprawiedliwości staje się pilnym wyzwaniem dla nauk o zarządzaniu. Głównym zadaniem wymiaru sprawiedliwości – jak sama nazwa wskazuje – jest wymierzanie sprawiedliwości. Pozostałe funkcje muszą być podporządkowane zadaniu głównemu – odgrywają zatem wobec niego rolę służebną. Nikt i nic nie może wkraczać w kompetencje niezawisłego i niezależnego sądu w ramach wymierzania sprawiedliwości, nawet sprawowany nad sądami wewnętrznymi i zewnętrznymi nadzór administracyjny. Wydaje się, że odpowiedzią na potrzeby wymiaru sprawiedliwości mógłby być **model biurokracji partycypacyjnej** jako połączenie elementów różnych modeli biurokracji, ale i innych modeli organizacyjnych z uwzględnieniem **potrzeb sądu przyszłości**. Wdrażane w ciągu ostatnich lat zmiany w wymiarze sprawiedliwości nie doprowadziły do znacznej poprawy jego funkcjonowania. Zabrakło w procesie modernizacji sądownictwa powszechnego kompleksowego podejścia i reformy podstawy funkcjonowania systemu, tj. struktury organizacyjnej (w tym w szczególności jego pełnej optymalizacji). Przeprojektowanie struktur poszczególnych sądów w kierunku zwiększenia udziału pracowników w ich zarządzaniu przez stworzenie w standardzie działania chociażby zespołów projektowych, a także ustalenie warunków brzegowych tych zmian pozwoli na poprawę relacji z interesariuszami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Nadto niezbędna wydaje się współpraca sieciowa dla ogólnego zwiększenia efektywności działania oraz lepszego postrzegania społecznego wymiaru sprawiedliwości, i to na różnych jego szczeblach. Aktualnie funkcjonujący w wymiarze sprawiedliwości „system hierarchiczny wykazuje sztywność i niezdolność do dostosowania i rozwoju. Jest on w konsekwencji skazany na rozpad. Hierarchie niewątpliwie ułatwiają utrzymanie stabilności systemu, ale jednocześnie utrudniają jego przeobrażenie, a to staje się współcześnie ich zasadniczą wadą – w świecie społecznym, w którym zmiany zachodzą szybciej niż kiedykolwiek i są nieuniknione” [Hausner 2015, s. 27].

Literatura

- Banasik P., 2014a, *Kadra zarządzająca a zaufanie do wymiaru sprawiedliwości*, Kwartalnik Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, nr 4(33).
- Banasik P., 2014b, *Nowe kierunki w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości*, OW SGH, Warszawa.

- Banasik P., 2014c, *Wspólnoty praktyków w organizacji wymiaru sprawiedliwości – nowoczesny model doskonalenia zawodowego dla kadry zarządzającej sądownictwa*, „E-mentor”, nr 5(57), http://dx.doi.org/10.15219/em57.1143_
- Banasik P., 2015a, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w strukturze sieci publicznej – możliwe interakcje*, E - mentor, nr 2(59).
- Banasik P., 2015b, *Sieciowy transfer wiedzy w organizacji wymiaru sprawiedliwości*, [w:] P. Banasik (red.), *Budowa wartości wymiaru sprawiedliwości. Wymiar prawny, zarządczy i ekonomiczny*, Wydawnictwo Kowalewski & Wolf, Gdańsk.
- Boć J., 2003, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Cleveland H., 1972, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper&Row, New York.
- Fedan R., *Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DDVs5fpbW7kJ:https://www.ur.edu.pl/file/5683/16.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> z dnia 10 sierpnia 2015 r.
- Gierszewski J., 2011, *Rola administracji samorządowej w procesie zarządzania rozwojem lokalnym* [w:] *Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, Public Management, II Międzynarodowa Konferencja Międzynarodowa, WSzP w Szczytnie.
- Glinka B., Hensel P., 2006, *Projektowanie organizacji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Gogłóża W., Księżki K., 2013, *Historia myśli organizatorskiej. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., 2013, *Sustainable enterprise (przedsiębiorstwo przyszłości)*, [w:] I. Hejduk (red.), *Sustainability odpowiedzią na kryzys ekonomiczny. Nowe koncepcje przedsiębiorstwa przyszłości*. Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ, Warszawa.
- Hausner J., 2015, *Governance i jego konceptualne podstawy*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., Mazur S., 2007, *Od redakcji*, Zarządzanie Publiczne, nr 1.
- Hensel P., 2012, *Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania*, [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, Glinka B., Kostera M. (red.), Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kolczyńska N., 2013, *Funkcjonowanie administracji publicznej w koncepcji New Public Management* [w:] Cz. Szmidt (red.), *Aktualne wyzwania zarządzania i ekonomii*, Poltext i Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf> z dnia 10 sierpnia 2015 r.
- Mazur S., 2015, *Współzarządzanie a administracja publiczna*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Osborne S.P., 2010, *Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case Treatment?*, [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governments? Emerging Perspective on Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London and New York.
- Rudolf S., 2010, *Nowa ekonomia instytucjonalna*, *Przedsiębiorstwo Przyszłości*, nr 1.
- Rudolf W., 2011, *Rozwój zarządzania publicznego*, *Acta Univestistatis Lodziensis, Folia Oeconomica*, nr 261.
- Stefaniuk M., 2000, *Wybrane zagadnienia myśli organizatorskiej*, Verba, Lublin.
- Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media-/18_S.Sudoł_Nauki_o_zarządzaniu_a_zarządzanie_publiczne.pdf z dnia 10 sierpnia 2015 r.



- Sudoł S., Kożuch B., 2010, *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Sześciło D., 2012, *Dwuwładza w Polsce?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, niepubl.
- Sześciło D. i in., 2014, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Wojtunowicz M., 2013, *Program wdrożenia w praktyce koncepcji sustainable enterprise (przedsiębiorstwa przyszłości)*, [w:] I. Hejduk (red.), *Sustainability odpowiedzią na kryzys ekonomiczny. Nowe koncepcje przedsiębiorstwa przyszłości*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle ORGMASZ, Warszawa.