



KPB.430.2.2024

Nr ewid. 89/2024/P/23/030/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE  
SPRAWNEGO FUNKCJONOWANIA  
WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

**DEPARTAMENT PORZĄDKU  
I BEZPIECZEŃSTWA  
WEWNĘTRZNEGO**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

**Informacja o wynikach kontroli**

**Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości**

p.o. Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Tomasz Sordyl  
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś  
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....</b>	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE.....</b>	<b>6</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA.....</b>	<b>8</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....</b>	<b>10</b>
<b>4. UWAGI I WNIOSKI.....</b>	<b>22</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>	<b>24</b>
5.1. Diagnoza sprawności funkcjonowania sądów powszechnych i kierunki usprawnienia realizacji ich zadań.....	24
5.1.1. Ramy strategiczne, priorytety i kierunki interwencji Ministra Sprawiedliwości.....	25
5.1.2. Cele i zadania kontroli zarządczej w dziale sprawiedliwość .....	30
5.1.3. Sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami .....	39
5.2. Organizacja sądów powszechnych i zarządzanie ich zasobami.....	42
5.2.1. Zmiany struktury organizacyjnej sądów .....	43
5.2.2. Zarządzanie kadrami sądownictwa.....	55
5.3. Działalność legislacyjna Ministra Sprawiedliwości związana z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania sądów .....	68
5.3.1. Planowanie interwencji prawodawczej .....	69
5.3.2. Realizacja procesu legislacyjnego .....	74
5.4. Wykorzystanie statystyki sądowej do celów zarządczych w sądownictwie i wyniki statystyczne sądów .....	82
5.4.1. Pomiar sprawności postępowań sądowych .....	83
5.4.2. Analiza wybranych mierników sprawności postępowań.....	87
5.4.3. Sprawność sądów w świetle badań i danych statystycznych .....	113
<b>6. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>130</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	130
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	136
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	140
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	142

Zdjęcie na okładce:

© top images – stock.adobe.com

## WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>ADR</b>	Alternatywne (polubowne) metody rozwiązywania sporów
<b>BIP</b>	Biuletyn Informacji Publicznej
<b>C, K, GC</b>	Użyte w dokumencie oznaczenia literowe oznaczają nazwę repertorium (tj. urzędzenia ewidencyjnego służącego do rejestracji spraw sądowych) zgodnie z ich znaczeniem określonym w zarządzeniu o biurowości (przykładowo: „C” to repertorium spraw cywilnych procesowych, z wyłączeniem spraw w postępowaniu nakazowym lub upominawczym)
<b>CEPEJ</b>	Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (ang. European Commission for the Efficiency of Justice)
<b>DKO</b>	Departament Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych MS
<b>DSF</b>	Departament Strategii i Funduszy Europejskich MS
<b>EPU</b>	Elektroniczne Postępowanie Upominawcze
<b>e-sąd</b>	Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie VI Wydział Cywilny właściwy do rozpoznawania spraw w EPU
<b>Informacja o działalności sądów</b>	Informacja roczna o działalności sądów na obszarze apelacji składana przez prezesów sądów apelacyjnych, o której mowa w art. 37h § 1 Pusp
<b>ISWS</b>	Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości
<b>IWS</b>	Instytut Wymiaru Sprawiedliwości
<b>Komunikat</b>	Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 160)
<b>Kpk</b>	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37).
<b>Kpc</b>	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.).
<b>KSSiP</b>	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
<b>KW</b>	Księgi wieczyste
<b>Miernik/wskaźnik</b>	Pojęcia „miernik” i „wskaźnik” używane są w znaczeniu nadanym im w dokumentach źródłowych, do których odwołuje się tematyka kontroli, w tym planach działalności Ministra (co do zasady „mierniki”) i innych dokumentach lub opracowaniach statystycznych (np. publikowanych na portalu ISWS, co do zasady „wskaźniki”)
<b>Minister</b>	Minister Sprawiedliwości
<b>MS</b>	Ministerstwo Sprawiedliwości
<b>MS-S1r</b>	Użyte w dokumencie oznaczenia MS-S[...] oznaczają określone przez MS sprawozdania statystyczne sporządzane przez sądy powszechne, w których oznaczenie po „MS-S” oznacza rodzaj spraw i szczebel sądu (np. MS-S1r – sprawozdanie w sprawach cywilnych sądu rejonowego)
<b>Pion</b>	Pojęcie używane w organizacji sądów do oznaczenia wydziału/ów sądu rozpoznających określone rodzaje spraw, tj. odpowiednio: karne i wykroczeniowe; cywilne; rodzinne i nieletnich; gospodarcze; pracy i ubezpieczeń społecznych (§ 2 pkt 14 r.u.s.p.)
<b>Pusp</b>	Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.)

<b>Repertoria</b>	Pojęcie to używane jest na oznaczenie urządzenia ewidencyjnego prowadzonego przez sekretariaty sądów (inne to: wykazy, zbiory wokand, księgi pomocnicze), w którym rejestrowane/wpisywane są sprawy z podziałem na kategorie (np. repertorium „C”, repertorium „Ns”) – zgodnie z przepisami zarządzenia o biurowości
<b>r.u.s.p.</b>	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 867)
<b>SA</b>	Sąd apelacyjny
<b>sąd</b>	Pojęcie „sąd” używane jest w niniejszej informacji w rozumieniu „sąd powszechny” (tj. sąd rejonowy, okręgowy lub apelacyjny).
<b>Skarga na przewlekłość</b>	Skarga w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2023 r. poz. 1725)
<b>SLPS</b>	System Losowego Przydziału Spraw
<b>SO</b>	Sąd okręgowy
<b>SOR</b>	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
<b>SR</b>	Sąd rejonowy
<b>SSP</b>	Strategia Sprawne Państwo 2020 z lutego 2013 r.
<b>Strategia MPS</b>	Strategia Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020
<b>tzw. ustawa przekształceniowa</b>	Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2024 r. poz. 386).
<b>ufp</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
<b>WPL</b>	Wykaz prac legislacyjnych i programowych (Rady Ministrów) lub wykaz prac legislacyjnych (Ministra Sprawiedliwości)
<b>WSK</b>	Skrót używany w dokumentacji MS dla oznaczenia kluczowych mierników, w tym sprawności postępowań sądowych
<b>Zarządzenie o biurowości</b>	Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS poz. 138, ze zm.)

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania naprawcze wpłynęły na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo wykorzystywano dostępne narzędzia diagnozy sprawności funkcjonowania sądów powszechnych i określania kierunków usprawnienia realizacji zadań przez te podmioty?

2. Czy zmiany dokonywane w organizacji oraz w ramach zarządzania zasobami sądów powszechnych przyczyniały się do ich usprawnienia?

3. Czy statystyka sądowa była rzetelnie gromadzona i prawidłowo wykorzystywana do celów diagnozy sprawności sądów powszechnych i zarządzania ich zasobami?

4. Czy prawidłowo planowano, prowadzono i oceniano skutki działań prawotwórczych, których celem było usprawnienie funkcjonowania sądów powszechnych?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Sprawiedliwości,  
5 sądów apelacyjnych,  
5 sądów okręgowych,  
5 sądów rejonowych

## Okres objęty kontrolą

2013–2023 (I półrocze)

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce i potrzeba jego usprawnienia są przedmiotem stałej debaty publicznej. Powszechnie wyrażane są opinie wskazujące na niską sprawność polskiego sądownictwa. Podstawowy problem z punktu widzenia obywateli i podmiotów gospodarczych stanowi przewlekłość postępowań, prowadząca w efekcie do często kilkuletniego oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w sądzie. Mając to na względzie oraz znaczenie sądownictwa powszechnego jako kluczowego obszaru w wymiarze sprawiedliwości, kontrola skoncentrowana została na funkcjonowaniu sądów.

Do istotnych barier w działaniu sądownictwa zalicza się najczęściej: brak zaufania społecznego do sądów, nadmierne obciążenie sądów i sędziów sprawami, zmienność przepisów prawa, biurokratyzację procesów zarządczych, braki kadrowe – tak wśród sędziów, jak i pracowników ich wspomagających (co w przypadku tych drugich spowodowane jest niskim poziomem wynagrodzeń), niewdrożenie niezbędnych systemów informatycznych do obsługi postępowań sądowych, niedostatek biegłych sądowych itp. Dwie ostatnie spośród wymienionych kwestii były przedmiotem wcześniejszych kontroli NIK<sup>1</sup>.

W ostatnich latach do powyższych czynników doszła jeszcze kwestia istotnych rozbieżności w zakresie postrzegania kwestii ustrojowych dotyczących sądów powszechnych, tj. pozycji sądów jako organów władzy odrębnej i niezależnej, w świetle art. 173 Konstytucji RP, w relacji z władzą wykonawczą i ustawodawczą. Odrębność i niezależność sądów nie może bowiem prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, a wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji RP, z drugiej zaś strony jakakolwiek zewnętrzna ingerencja, w tym władzy wykonawczej, w proces orzekania jest konstytucyjnie wykluczona<sup>2</sup>.

Szczególną rolę w procesie zarządzania organizacją sądownictwa powszechnego, w rozumieniu przepisów Pusp, tj. funkcjonowania sądów w sferze pozaorzeczniczej, odgrywa Minister Sprawiedliwości. Organ ten łączy funkcję kreatora polityki publicznej w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość (wynika z niej obowiązek rzetelnej diagnozy problemów oraz przedstawiania rozwiązań będących odpowiedzią na te problemy) z funkcją nadzorczą (z wyłączeniem działalności orzeczniczej sądów). Z rolą tą powiązane są szerokie uprawnienia, jakimi dysponuje Minister, umożliwiające kształtowanie rozwiązań organizacyjnych w sądach oraz inicjowanie zmian prawodawczych.

Ostatnia dekada obfitowała w zmiany ustrojowe, instytucjonalne i proceduralne nakierowane na poprawę sprawności działania sądów, przy jednocześnie często zmieniających się koncepcjach. Kwestia konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania sądownictwa powszechnego nie budzi wątpliwości, nasuwa jednak wiele pytań wynikających z zasad zarządzania środkami publicznymi:

- 1) czy wykorzystano dostępne narzędzia diagnozy, w tym kontrolę zarządczą, zewnętrzny nadzór administracyjny i rozbudowaną statystykę, do określenia problemów sądownictwa powszechnego?
- 2) czy środki naprawcze rzetelnie zdefiniowano na poziomie strategicznym (priorytety, kierunki interwencji) i operacyjnym (plan i harmonogram działań, konieczne zasoby)?
- 3) czy wdrożone działania – w organizacji sądownictwa, zarządzania jego zasobami, zwłaszcza kadrowymi lub polegające na inicjowaniu bądź tworzeniu aktów prawa – skoncentrowane były na problemach i przyniosły pozytywne efekty, czy ograniczyły się tylko do bieżącego zarządzania?

<sup>1</sup> Tj. kontrola nr P/19/038 pn. Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości; Kontrola nr I/14/006 pn. Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r. sygn. K45/07 (Dz. U. Nr 9 poz. 57). Przedmiotem orzeczenia była m.in. ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, w tym sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych.

Dostrzegając powyższe problemy i wyzwania NIK podjęła się zbadania działań Ministra Sprawiedliwości oraz w ograniczonym zakresie<sup>3</sup> działań prezesów sądów podejmowanych w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania sądownictwa powszechnego w trzech obszarach:

- 1) planowania strategicznego,
- 2) organizacyjno-kadrowym,
- 3) prawotwórczym,

a efekty tych działań przedstawiła w oparciu o gromadzone przez Ministerstwo i sądy dane statystyczne. Doceniając pracę i zaangażowanie tysięcy sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych, pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz urzędników, zdaniem NIK, bez wprowadzenia istotnych zmian w funkcjonowaniu i organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości nie będzie możliwa realizacja jego podstawowych funkcji, w tym w szczególności prawa obywateli do sprawiedliwego i sprawnego rozstrzygnięcia ich spraw przez niezależny sąd. Zatem wyniki przeprowadzonej kontroli oraz przeprowadzone analizy powinny przyczynić się do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

---

<sup>3</sup> Ze względu na konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

## 2. OCENA OGÓLNA

Działania o charakterze naprawczym nie usprawniły funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości

Wdrażane w latach 2013–2023 (I półrocze) działania o charakterze naprawczym w obszarze sądownictwa powszechnego nie usprawniły funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. W ocenie NIK, działania i zaniechania organów odpowiedzialnych za jego funkcjonowanie, w tym w szczególności Ministra Sprawiedliwości, spowodowały w wielu obszarach wręcz spadek efektywności jego działania oraz wprowadziły niepewność, co do istniejącego stanu prawnego i organizacyjnego. Ingerencja w ten wrażliwy obszar funkcjonowania państwa wymaga szczególnej ostrożności i precyzji w formułowaniu środków zaradczych oraz transparentności działania. Warunki te w ocenie NIK nie zostały spełnione, a sądownictwo funkcjonowało w warunkach permanentnych, często doraźnie wprowadzanych zmian organizacyjnych i prawnych. W rezultacie na przestrzeni dekady nie zostały rozwiązane główne problemy sądownictwa, a jednocześnie osłabione zostało zaufanie obywateli do sądów.

Sprawność sądów<sup>4</sup> mierzona wynikami kluczowych mierników i wskaźników na przestrzeni dekady nie uległa poprawie, a w wielu istotnych aspektach ich funkcjonowania nawet pogorszyła się. Średni czas trwania wybranych kategorii spraw zakończonych prawomocnie w I instancji (powszechnie używany wskaźnik) ogółem wzrósł o blisko dwa miesiące: z 4,1 w 2013 r. do 5,9 miesiący w 2023 r. (o 44 %). Urealnienie tego wyniku poprzez odniesienie do poszczególnych sądów lub kategorii spraw wykazywało jego dalsze wydłużenie, szczególnie widoczne w sądach zlokalizowanych w dużych aglomeracjach, czy też w sprawach istotnych z punktu widzenia dochodzenia przez obywateli swoich praw przed sądami (np. wzrost w sprawach procesowych w sądach rejonowych: cywilnych z 9,2 do 16,5 miesiąca (tj. o 79 %), a gospodarczych z 11 do 17,7 miesiąca (tj. o 61 %).

W ocenie NIK, ujawnione w kontroli błędy i zaniechania w sposobie realizacji zadań przez Ministra Sprawiedliwości, negatywnie wpływały na sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Minister, pomimo że odpowiadał za organizację tego obszaru funkcjonowania państwa, nie wypracował systemowego podejścia do przygotowania i wdrażania działań o charakterze naprawczym. Podejmowane przedsięwzięcia nie opierały się na spójnej i konsekwentnie realizowanej koncepcji usprawnienia sądownictwa (strategii), popartej kompleksową, precyzyjną i udokumentowaną diagnozą problemów sądów i ich źródeł. Sprawowana przez Ministra i prezesów sądów kontrola zarządcza nie mogła przyczynić się do systemowej poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, wobec braku skutecznego wykorzystania jej narzędzi (w tym określania w sposób ogólnikowy i zmienny celów, zadań oraz przypisanych im mierników).

**Oddziaływanie Ministra na sądownictwo w przeważającej mierze miało punktowy, częstokroć doraźny charakter.** Ustalenia kontroli dotyczące podejmowania indywidualnych decyzji organizacyjnych i kadrowych Ministra (lata 2018–2023 I półrocze) wskazały na istotne problemy związane z ich realizacją. **Charakteryzowała je przewlekłość procesu decyzyjnego, brak spójności i przewidywalności podejmowanych decyzji, a nawet, w niektórych przypadkach, dowolność i brak racjonalnego uzasadnienia.** Kontrola ujawniła przy tym przypadki, gdy **działania Ministra negatywnie wpływały na sytuację kadrową sądów.** Przykładem jest wstrzymanie

<sup>4</sup> Dla potrzeb kontroli przyjęto, że o sprawności funkcjonowania sądownictwa powszechnego decydują: terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. Ograniczenia kontrolne wynikające z ustrojowej odrębności sądownictwa, skutkowały zawężeniem zakresu kontroli do pierwszego z ww. kryteriów, tj. terminowości działania sądu. Kryterium to interpretowano jako działanie sądu bez zbędnej zwłoki.



od października 2016 r. na blisko 1,5 roku procesu naboru sędziów (poprzez brak ogłaszania obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich), czy nadmierna liczba delegacji sędziów i innych pracowników sądów do Ministerstwa utrudniająca funkcjonowanie poszczególnych sądów.

**Podejmowane przez Ministra w latach 2018–2023 (I półrocze) działania legislacyjne cechowało rozdrobnienie** (liczne, punktowe projekty zmian), **a przy tym nadmierny pośpiech i brak należytej staranności w opracowaniu projektów aktów prawnych** (w tym powszechne stosowanie uproszczonych trybów uzgodnień, konsultacji i opiniowania). Wpływało to negatywnie na stabilność prawa, a w konsekwencji na sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. **NIK stwierdziła także zaniechania MS w zakresie publikowania informacji o przebiegu prac legislacyjnych** (w szczególności brak informowania o planowanych projektach od II kwartału 2022 r.). **Ograniczeniem transparentności wymiaru sprawiedliwości były również wynikające z zaniechań MS braki w publikacji wyników statystycznych funkcjonowania sądownictwa i ich analiz (w latach 2016–2023)**. Ograniczało to skuteczność społecznej kontroli nad realizacją zadań Państwa w tym obszarze.

**Zorganizowany przez Ministra niezwykle rozbudowany system statystyki sądowej nie był skutecznie wykorzystywany.** Choć dane te były przedmiotem stałego monitoringu sprawowanego w ramach kontroli zarządczej oraz nadzoru administracyjnego nad sądami, nie przygotowano na ich podstawie pogłębionych diagnoz. Diagnozy te, w ocenie NIK, w połączeniu z wiedzą ekspercką, po poddaniu ich krytycznej ocenie interesariuszy wymiaru sprawiedliwości (m.in. ośrodków naukowych, samorządów zawodowych), powinny stanowić podstawę podejmowanych przez Ministra kierunkowych decyzji.

**W rezultacie powyższych okoliczności na przestrzeni dekady nie zostały rozwiązane główne problemy sądownictwa**, takie jak zbyt szeroka kognicja sądów, niedobory kadrowe, nierównomierny rozkład obciążenia sprawami, związanie sędziów czynnościami pozaorzecznymi, trudności z pozyskaniem biegłych sądowych lub nieterminowe wydawanie przez nich opinii, niewystarczające w stosunku do potrzeb wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań informatycznych usprawniających pracę sądów. Co więcej, **działania i zaniechania Ministra doprowadziły do osłabienia zaufania obywateli do sądów**. W efekcie w najnowszym badaniu zaufania do instytucji publicznych w Polsce aż 45 % Polaków wyraziło brak zaufania do sądów (wobec 39 % deklaracji zaufania)<sup>5</sup>. Polska plasuje się też wśród państw członkowskich Unii Europejskiej o najniższej społecznej ocenie przestrzegania zasad niezależności sądów i sędziów<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Badanie CBOS, luty 2024 r.

<sup>6</sup> Na podstawie Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości 2023 (ang. „EU JUSTICE SCOREBOARD 2023”) dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_3127) [dostęp: 17.05.2024 r.].

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak systemowego podejścia Ministra do projektowania i wdrażania działań naprawczych w sądownictwie powszechnym

**1. Ogół działań podejmowanych w latach 2013–2023 na rzecz usprawnienia wymiaru sprawiedliwości, polegających w szczególności na zapewnieniu optymalnych warunków organizacyjnych i prawnych funkcjonowania sądów powszechnych, nie opierał się na spójnej i konsekwentnie realizowanej koncepcji.** Istotnie ograniczało to skuteczność działań mających służyć naprawie sądownictwa, podejmowanych lub inicjowanych przez Ministra Sprawiedliwości.

**Działania Ministra miały częstokroć charakter doraźnych interwencji stanowiących odpowiedź na bieżące problemy.** Zabrakło podejścia strategicznego, tj. działań realizowanych w myśl zasady: planuj – wdrażaj – oceniaj – dostosuj. Na przestrzeni ostatniej dekady **sądownictwo powszechne funkcjonowało w warunkach permanentnej zmiany**, której negatywny efekt pogłębiały wewnętrzne napięcia w sądownictwie, wynikające z przeprowadzonych zmian jego ustroju. **Pomimo dostępnych narzędzi** (zasoby informacyjne, wiedza ekspercka z poziomu jednostek sądownictwa i jednostek wspomagających Ministra, konsultacje publiczne) **Minister nie przygotował kompleksowej, precyzyjnej i udokumentowanej diagnozy problemów sądów wpływających na obniżenie ich sprawności, a zwłaszcza źródeł tych problemów.**

Przyjmowane na szczeblu rządowym, jak i resortu sprawiedliwości dokumenty określające priorytety polityki publicznej w obszarze sprawiedliwości, realnie nie spełniły swojej roli. Znamienne jest, że ogólne diagnozy niesprawności sądów wyrażone w 2013 r. w rządowej Strategii Sprawne Państwo 2020 pozostają nadal aktualne. Podjęta w 2014 r. próba wdrożenia strategicznego podejścia w obszarze wymiaru sprawiedliwości (Strategia Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020) wkrótce po przyjęciu, wobec zmian personalnych na stanowisku Ministra, utraciła znaczenie i faktycznie nie była wykorzystywana. Przyjęty następnie przez Ministra sposób publicznego komunikowania o celach i priorytetach dla obszaru sądownictwa, obejmujący prezentacje w ramach konferencji prasowych, a także wydany w 2021 r. dokument pn. Kierunki i cele strategiczne MS, miały walor głównie informacyjny, a nie dyrektywny. Pomimo wielokrotnie wskazywanej informatyzacji sądownictwa jako priorytetowego zadania Ministra, do zakończenia kontroli NIK, Minister nie wydał także, wnioskowanej przez NIK już w 2020 r., strategii dla tego obszaru. W opinii zdecydowanej większości (80 %) sędziów<sup>7</sup>, którzy odpowiedzieli na ankietę NIK, *brak odpowiedniej do potrzeb informatyzacji postępowania sądowego*, utrudniał sprawne rozpoznanie spraw. [str. 25–30]

Nieskuteczne wykorzystanie istniejących w ramach kontroli zarządczej narzędzi do usprawnienia funkcjonowania sądów

**2. Minister i prezesi sądów nie wykorzystywali skutecznie narzędzi dostępnych w ramach systemu kontroli zarządczej w dziale – sprawiedliwość do realizacji celów związanych z usprawnieniem sądów.**

Minister i kierownicy kontrolowanych sądów wywiązywali się z podstawowych zadań w ramach systemu kontroli zarządczej w dziale. Terminowo i zgodnie z obowiązującymi wzorami sporządzali wymaganą dokumentację, w tym plany działalności, sprawozdania z ich realizacji oraz składali oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Formalne uchybienia w dokumentowaniu kontroli zarządczej NIK stwierdziła w trzech z 15 kontrolowanych sądów, jednak nie miały one wpływu na realizację ich zadań. Na szczeblu Ministra, NIK stwierdziła brak publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej MS planów działalności dla działu (lata 2022–2023), sprawozdań z realizacji planów działalności dla działu oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej (za lata 2021–2022), co jeszcze w trakcie kontroli zostało uzupełnione.

**NIK ustaliła jednak, że system kontroli zarządczej w sądownictwie powszechnym funkcjonował w badanym zakresie w sposób pozorny. W szczególności sposób określania celów i zadań oraz planowanych wartości mierników nie zapewniał jej sprawowania w sposób zgodny**

<sup>7</sup> Tj. suma wskazań przez ankietowanych odpowiedzi „zdecydowanie utrudnia” i „raczej utrudnia”.

ze standardami kontroli zarządczej określonymi dla jednostek sektora finansów publicznych (w tym w szczególności w zakresie kryteriów precyzyjności, konkretności, mierzalności). Ustalenia NIK wskazują, że obserwowana na przestrzeni ostatniej dekady zmienność wykorzystywanych przez Ministra, a w ślad za nim prezesów sądów kolejnych szczebli, celów, zadań oraz mierników, nie pozwalała na rzetelne monitorowanie (w tym porównanie) sprawności działania sądów w ujęciu wieloletnim. W planach działalności na lata 2013–2023 Minister wyznaczył ogółem 22 cele priorytetowe (przy trzykrotnej zmianie katalogu celów) odnoszące się do sądów powszechnych, z których żaden nie został utrzymany w niezmiennym brzmieniu i zakresie przez cały ten okres. Do pomiaru 11 celów objętych badaniem NIK użyto 62 mierników ich realizacji, spośród których tylko jeden (tj. wskaźnik opanowania wpływu spraw – ogółem) był niezmiennie wykorzystywany. **Badanie NIK wskazało także na brak dostosowania mierników do zmieniających celów i zmiany mierników używanych do pomiaru tego samego rodzaju zjawisk (celów).**

**Zastrzeżenia NIK budził sposób określania przez Ministra najważniejszych zadań do realizacji**, ujmowanych zgodnie z zasadą kaskadowania także w planach działalności sądów wszystkich szczebli. Zadania te **w istotnym stopniu stanowiły powielenie podstawowych zadań i obowiązków organów odpowiedzialnych za sporządzane plany (np. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, prowadzenie zewnętrznego nadzoru administracyjnego)**. Wskutek tego nie wnosily praktycznie żadnej wartości dodanej z perspektywy zarządczej w sądach, a z drugiej strony były w praktyce niemierzalne.

Czynnikiem wskazującym na słabość mechanizmów kontroli zarządczej był także pozorny mechanizm identyfikacji i zarządzania ryzykiem. Katalog kluczowych ryzyk wykazywanych w MS i kontrolowanych sądach oraz przypisanych im czynności zaradczych charakteryzowała powtarzalność i ogólnikowość, np. dla ryzyk wskazujących na niedostosowanie obsady kadrowej do zakresu zadań i obciążeń sądów przypisywane było działanie zaradcze w postaci monitorowania sytuacji kadrowej sądu. [str. 30–39]

#### Wykorzystanie narzędzi nadzoru administracyjnego nad sądami

3. Działalność administracyjna sądów w zakresie związanym bezpośrednio ze sprawowaniem przez nie wymiaru sprawiedliwości i realizacją innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu) była przedmiotem nadzoru prowadzonego przez Ministra (za pośrednictwem służby nadzoru) oraz prezesów sądów. Nadzór administracyjny wykorzystywany był przez Ministra do określania priorytetowych obszarów, w których weryfikowane i oceniane były czynności związane z obsługą i prowadzeniem postępowań sądowych z wyłączeniem tych, które podlegały kontroli jurysdykcyjnej. Zastrzec należy, że NIK nie dokonywała oceny prawidłowości sprawowania nadzoru administracyjnego w indywidualnych sprawach. **Analiza określanych przez Ministra ogólnych kierunków nadzoru administracyjnego w latach 2018–2023 wskazała, że szczególną, stałą wagę przywiązywano do uzyskania oczekiwanej proporcji pomiędzy liczbą spraw niezadowolonych i wpływających w danym okresie do sądów (wskaźnika pozostałości), zmniejszenia liczby spraw zaległych w sądach, nadzorowania postępowań objętych skargą na przewlekłość postępowania oraz zapewnieniem racjonalnego (z perspektywy sprawności działania sądu) przydziału orzeczników do pionów i wydziałów, wykorzystania kadry urzędniczej oraz asystentów sędziów.** Przedmiotem stałej uwagi Ministra były także wybrane zagadnienia związane z postępowaniami gospodarczymi oraz sprawami rodzinnymi i nieletnich. Kontrola NIK przeprowadzona w sądach potwierdziła, że zagadnienia te uwzględniane były w nadzorze sprawowanym przez prezesów sądów.

NIK stwierdziła, że zarówno Minister, jak i prezesi kontrolowanych sądów wywiązywali się z obowiązków formalnych związanych ze sporządzaniem wymaganej przepisami prawa dokumentacji, w tym określania kierunków nadzoru administracyjnego, prowadzenia planowanych czynności nadzorczych, sporządzania *Informacji o działalności sądów* lub wkładów do tych informacji (prezesi sądów). Jednocześnie **na poziomie MS dostrzegalny był ograniczony**

**zakres dokumentowania czynności z analizy gromadzonych danych i informacji.** Na podstawie kwerendy zasobów elektronicznych zbiorów dokumentacji (EZD) w MS, za lata 2018–2022, NIK nie stwierdziła przypadków skorzystania przez Ministra z uprawnień do wydawania zarządzeń lub udzielenia pisemnych uwag prezesom (i wiceprezesom) sądów dotyczących sprawowania przez nich nadzoru administracyjnego lub kierowania sądem. Prowadzono natomiast bieżącą kontrolę dotyczącą toku postępowania w indywidualnych sprawach (wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów SA).

Pomimo olbrzymiego zakresu danych i informacji przedkładanych corocznie przez prezesów sądów apelacyjnych w rozbudowanych dokumentach *Informacji o działalności sądów*, m.in. wskazujących na identyfikowane w sądach problemy i potrzeby, **nie opracowywano w MS zbiorczych materiałów podsumowujących zgromadzone dane lub zawierających systemowe wnioski z ich analizy.** Dopiero od 2021 r. sporządzano w MS pisemne podsumowanie odnoszące się do pojedynczych *Informacji o działalności sądów* wraz z rekomendacją dla Ministra dotyczącą ich przyjęcia, nadal jednak nie opracowywano zbiorczych analiz. W ocenie NIK **brak takich zbiorczych podsumowań stwarzał ryzyko utraty lub rozproszenia** (pomiędzy komórki organizacyjne MS) **informacji** mogących stanowić cenne źródło dla diagnozy problemów i potrzeb sądownictwa powszechnego. [str. 39–42]

**Brak poprawy sprawności sądownictwa pomimo wzrostu nakładów finansowych i uprawnień Ministra**

**4. Działania Ministra w zakresie organizacji sądów powszechnych i zarządzania ich kadrami nie przyniosły w ujęciu globalnym wyraźnych, jednoznacznych korzyści dla sprawności sądownictwa powszechnego. Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują na istotne problemy w realizacji tych działań, takie jak przewlekłość procesu decyzyjnego, niejednorodność kierunków oddziaływania, brak transparentności, a niejednokrotnie dowolność i brak racjonalnego uzasadnienia.**

Minister w całym badanym okresie odgrywał wiodącą rolę w organizacji sądownictwa powszechnego (był właściwy w zakresie tworzenia/znoszenia sądów, określania ich struktury wewnętrznej, zasad ich wewnętrznego urzędowania oraz obsługi biurowej i ewidencji spraw) wyznaczaną zakresem jego uprawnień i obowiązków. Od 2017 r. uległa ona dalszemu istotnemu wzmocnieniu, m.in. w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i dyrektorów sądów. W połączeniu ze sprawowaną rolą dysponenta środków budżetu państwa w części 15 – sądy powszechne, a więc kształtowania budżetów sądów i nadzoru nad ich wykonaniem, dawało to Ministrowi szeroki wachlarz silnych instrumentów oddziaływania na sądy. NIK zastrzega, że gospodarka finansowa i majątkowa sądownictwa powszechnego nie była przedmiotem oceny w ramach niniejszej kontroli, natomiast jest przedmiotem odrębnego badania w ramach cyklicznie realizowanej przez Izbę kontroli wykonania budżetu państwa<sup>8</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że **w badanym okresie wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie sądów powszechnych podwoiły się z 6,2 mld zł (2013 r.) do 12,4 mld zł (2023 r.)**. [str. 42–68]

**Brak systemowej reformy struktury organizacyjnej sądów powszechnych**

5. Na przestrzeni ostatniej dekady Ministrowie dwukrotnie podejmowali próby systemowego reformowania struktury organizacyjnej sądów, jednak żadna z nich trwale nie zmieniła organizacji sądów. Pracom tym towarzyszyły duże spory i kontrowersje zarówno w środowisku prawniczym, jak i społeczeństwie. Wdrożona w 2013 r. „reformacja”, w wyniku której zniesiono 79 najmniejszych sądów, utrzymała się przez okres nieprzekraczający dwóch lat. Późniejsza, zakładająca gruntowną reformę sądownictwa, w tym przejście z trójszczeblowej na dwuszczeblową strukturę sądów powszechnych i zmianę statusu sędziów, długo pozostawała w sferze koncepcyjnej (prace prowadzono w MS w latach 2016–2020), aby następnie nie wyjść poza fazę uzgodnień rządowych (lata 2021–2023). W rezultacie, **pomimo podzielanego przez kolejne osoby**

<sup>8</sup> Przykładowo: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej: w 2022 roku (dostępna pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf>), czy też w 2021 roku (dostępna pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf>).

sprawujące urząd Ministra przekonania o negatywnym wpływie zastanej organizacji sądownictwa na sprawność sądów (szczególnie w aspekcie istotnych dysproporcji w obciążeniu sądów sprawami), sytuacja ta nie uległa zmianie. [str. 44–47]

Brak modelu struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego

Proces centralizacji kompetencji organizacyjnych w rękach Ministra nie został powiązany z odpowiednimi działaniami MS. W szczególności NIK stwierdziła brak określenia transparentnych kryteriów i modelowych rozwiązań związanych z kształtowaniem sieci sądów powszechnych, ich struktury wewnętrznej lub decyzjami dotyczącymi zagospodarowania wolnych etatów w sądach. Przeciwnie, ustalenia kontroli wskazują, że rozstrzygnięcia Ministra były wynikiem doraźnie prowadzonych procesów decyzyjnych opartych jedynie o analizę bieżącej sytuacji sądu, którego decyzja dotyczyła i ewentualnie innych jednostek sądownictwa, na które oddziaływała lub innych czynników, np. aktualnych zmian przepisów dotyczących kognicji sądów.

Według stanu na koniec 2023 r. sieć sądów powszechnych w Polsce obejmowała 319 sądów rejonowych (rozpatrujących ponad 90 % ogółu spraw w sądach powszechnych), 47 sądów okręgowych i 11 sądów apelacyjnych. Poszczególne jednostki sądowe istotnie różniły się między sobą, biorąc pod uwagę ich strukturę wewnętrzną, stan kadrowy, zakres rozpatrywanych spraw. Przykładowo, kontrola NIK prowadzona w sądach rejonowych objęła zarówno SR w Wągrowcu, w którym wyodrębniono cztery wydziały orzecznicze, a limit etatów sędziowskich nie przekraczał 11 oraz SR Szczecin-Centrum w Szczecinie z 12 wydziałami i limitem etatów sędziowskich sięgającym 75.

Zmiany sieci sądów powszechnych w badanym okresie polegały na przywróceniu 76 z 79 najmniejszych kadrowo sądów rejonowych zniesionych z dniem 1 stycznia 2013 r. oraz utworzeniu na obszarze jednej apelacji sądowej (katowickiej) trzech nowych sądów, w tym dwóch sądów okręgowych (w Sosnowcu i w Rybniku) oraz jednego sądu rejonowego (w Czeladzi). W ocenie NIK działania te nie wynikały z systemowej analizy. Impulsem przywrócenia wcześniej zniesionych SR było wprowadzenie, z inicjatywy Prezydenta RP, zmian ustawowych w Pusp określających obligatoryjne kryteria tworzenia sądów rejonowych. **Decyzje o utworzeniu dwóch nowych sądów okręgowych budziły natomiast zastrzeżenia NIK** z uwagi na ich sprzeczność z wewnętrznymi analizami MS, jak i brak konsekwentnego podejścia Ministra do zmian sieci sądowej. Zabrakło analogicznych działań wobec innych, równie lub nawet bardziej obciążonych sądów, np. SO w Warszawie. [str. 43–55]

Częste zmiany organizacji wewnętrznej struktury sądów

Minister dokonywał natomiast licznych zmian w organizacji struktury wewnętrznej sądów. Zmiany te obejmowały także ich właściwość miejscową lub rzeczową (tj. zakres rozpoznawanych spraw). W badanym okresie Minister wydał ponad 50 zarządzeń dotyczących utworzenia wydziałów w sądach rejonowych i odpowiednio ponad 30 w odniesieniu do sądów okręgowych. Liczba wydziałów orzeczniczych w SR zmniejszyła się w badanym okresie do 1654 w 2022 r. (spadek o 5,7 % w stosunku do 2013 r.) zaś w przypadku SO nieznacznie wzrosła do 318 (wzrost o 1,6 %), przy czym istotne różnice wystąpiły pomiędzy pionami orzeczniczymi. Największe zmiany dotyczyły zmniejszenia liczby wydziałów w pionie karnym (szczególnie w SR) oraz powiększenia ich liczby w pionie cywilnym (szczególnie w SO). NIK zauważa, że zmiany te korespondowały z wynikiem objętych badaniem NIK wskaźników sprawności sądów. Wyniki te wykazywały relatywnie stabilną sytuację w pionie karnym<sup>9</sup>, na co wpływ miał systematyczny spadek wpływu spraw karnych i wykroczeniowych do SR, zaś przeciwną tendencję odnotowano w pionie

<sup>9</sup> Pion karny w sądach rejonowych charakteryzował się relatywnie stabilnymi wynikami badanych przez NIK wskaźników sprawności sądów, w tym opanowania wpływu spraw, średniego czasu trwania postępowań według wybranych kategorii spraw w I instancji, czy wskaźnika sprawności postępowań sądowych według metodologii CEPEJ.



Brak czytelnych, weryfikowalnych kryteriów działań Ministra we wdrażaniu badanych zmian w strukturze sądów

cywilnym, gdzie NIK uznała sytuację za kryzysową<sup>10</sup>. Zaobserwowano także tendencję do koncentracji wydziałów orzeczniczych, która wpisywała się w podnoszone przez Ministra argumenty o potrzebie ograniczenia liczby tzw. sędziów funkcyjnych (np. przewodniczących wydziałów), orzekających w niepełnym wymiarze czasu. [str. 102–107, 118–122, 125–127]

6. Przeprowadzone przez NIK badanie zmian organizacyjnych w sądach (tworzenia sądów oraz zmian ich struktury wewnętrznej, właściwości miejscowej lub zakresu rozpoznawanych spraw) wykazało, że zmiany te wynikały z identyfikowanych potrzeb (np. utworzenie wydziałów w wybranych sądach okręgowych w związku z wejściem w życie przepisów określających postępowanie odrębne w sprawach własności intelektualnej), inicjowane były na wniosek prezesów sądów lub innych osób (np. przedstawiciele samorządu terytorialnego). Co do zasady poprzedzone były analizą sytuacji w sądzie, którego miały dotyczyć. **NIK zidentyfikowała jednak przypadki dowolnych, nietransparentnych (nie zawierających uzasadnienia) decyzji Ministra, podejmowanych także wbrew wewnętrznym analizom MS** (np. utworzenie SO w Sosnowcu i SO w Rybniku, zmiana właściwości miejscowej polegająca na przeniesieniu gminy Łągów z właściwości SR w Ostrowcu Św. do SR w Kielcach), **nierzetelnego wyznaczania terminów rozpoczęcia funkcjonowania tworzonych sądów oraz brak konsekwencji w kształtowaniu struktury sądów.** [str. 51–55]

Nieskuteczne zarządzanie etatyzacją sądownictwa

7. **W sądownictwie powszechnym występowały permanentne braki osobowe obejmujące zarówno kadrę orzecniczą (sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych), jak i kadrę wspomagającą proces orzeczniczy (asystentów sędziów, urzędników sądowych).** Wakaty występowały we wszystkich kontrolowanych sądach rejonowych i okręgowych (10), a potrzeby dalszego wzmocnienia kadrowego identyfikowali i zgłaszali Ministrowi prezesi większości z nich oraz prezesi sądów apelacyjnych. **Braki w zakresie obsady kadrowej były podnoszone przez prezesów kontrolowanych sądów jako główny argument uzasadniający obniżenie wyników sprawności sądów.**

Jednocześnie dostępne dane agregowane dla państw członkowskich Unii Europejskiej wskazują, że Polska należy do państw o relatywnie wysokim współczynniku liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców (tj. wynoszącym 25–26 sędziów w badanym okresie). Wśród innych państw o podobnych współczynniku były m.in. Niemcy, czy Litwa<sup>11</sup>.

Zarządzanie etatami w ramach wszystkich grup zawodowych w sądach powszechnych opierało się na mechanizmie każdorazowego zgłaszania do Ministerstwa zwolnionych etatów i rozstrzygnięcia Ministra o ich dalszym wykorzystaniu (przydzielenie do sądu zgłaszającego lub innego sądu, przekształcenie etatu, np. z sędziowskiego na asesorski, lub wygaszenie etatu). **Postulaty ograniczenia wymogu zgłaszania zwolnionych etatów, w szczególności dotyczących kadry wspomagającej proces orzeczniczy, były wielokrotnie podnoszone przez prezesów sądów.** Odejście pracownika sądu, stwarzało po stronie sądu nie tylko wyzwanie w zakresie zapewnienia sprawności obsługi i szybkiego obsadzenia wolnego etatu, ale także niepewność, co do „utrzymania etatu”.

Przypadki przyznania środków budżetowych na sfinansowanie nowych etatów w sądownictwie miały charakter wyjątkowy i związane były zasadniczo ze zmianami prawa (np. w związku ze spodziewanym dużym napływem spraw wieczystoksięgowych w wyniku wejścia w życie tzw. ustawy przekształceniowej w 2019 r.). [str. 55–60]

<sup>10</sup> W szczególności mając na względzie odnotowany wzrost wartości wskaźnika sprawności postępowań według metodologii CEPEJ (im wyższa wartość wskaźnika tym niższa sprawność sądu nim mierzona) w sprawach: cywilnych procesowych (C) i sprawach nieprocesowych (Ns).

<sup>11</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości za rok 2023 (ang. EU JUSTICE SCOREBOARD 2023). Najwyższy udział – 40 sędziów na 100 tys. mieszkańców odnotowano w 2021 r. w Chorwacji i Słowenii, zaś najniższy w Danii i Irlandii, tj. odpowiednio: 6,6 i 3,3.

Ograniczeniem w zarządzaniu etatami przez Ministra, było wynikające z tzw. gwarancji ustawowej tj. uzależnienie przeniesienia zajętego etatu sędziowskiego do innego sądu od zgody sędziego. **Dane MS o obciążeniach sądów pokazały, że np. w 2023 r. w pionie cywilnym sądów rejonowych przy średniej liczbie spraw przypadającej na sędziego (łącznie wpływ i pozostałość) wynoszącej około 1700 spraw, różnice między sądami w skali kraju wynosiły od około 800 do niemal 5 tys. spraw. Minister nie wykazał jednak by określił model etatyzacji wskazujący graniczne wartości obciążeń orzeczników, umożliwiające sprawne rozstrzyganie spraw (także w aspekcie jakości orzeczeń) i kierował się nim podejmując decyzje kadrowe.** Stwarzało to istotne ryzyko utrzymywania się w kolejnych latach stanu nierównowagi w obciążeniach sędziów na tym samym szczeblu sądowym, a nawet w ramach tego samego pionu postępowań. Jednocześnie Minister nie wykorzystał szansy, jaką stwarzała możliwość różnicowania wsparcia udzielanego sędziom przez asystentów sędziów poprzez określanie limitu etatów asystentów zależnie od zróżnicowanych obciążeń. Stosowany w ramach kontroli zarządczej wskaźnik określał jednolite dla wszystkich sądów oczekiwane proporcje liczby etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego (tj. na poziomie ok. 0,40).

[str. 65–68]

**W badaniu przeprowadzonym przez NIK wśród sędziów, zdecydowana większość ankietowanych wskazała na niewystarczającą liczbę kadry wspomagającej proces orzeczniczy, w tym asystentów sędziów (96 % ankietowanych), urzędników sądowych (83 %). Większość ankietowanych wskazywała także na niewystarczającą liczbę sędziów (73 %) i referendarzy sądowych (68 %). Jednocześnie sędziowie wskazywali na niesatysfakcjonującą jakość wsparcia udzielanego sędziom przez kadrę wspierającą, tj. asystentów sędziów i urzędników sądowych (96 %), co wyjaśniano dużą fluktuacją kadr i odpływem najlepszych pracowników, wobec niskich zarobków i braku perspektyw zawodowych w sądownictwie.**

[str. 30, 56–58]

**Długotrwała  
procedura  
obsadzania wolnych  
etatów sędziowskich**

8. Przeprowadzona kontrola wykazała, że istotnym problemem była **długotrwałość procedury obsadzania zwalnianych stanowisk/etatów, szczególnie rażąca w przypadku etatów sędziowskich (ponowna obsada uwolnionego stanowiska sięgała w przypadku skrajnym ponad trzech lat).**

NIK dostrzega, że procedura obsady etatów sędziowskich jedynie częściowo (do momentu publikacji obwieszczenia o wolnych stanowiskach) pozostaje w kompetencji Ministra, jednak czasochłonność czynności podejmowanych do tego etapu ma także istotny wpływ na długotrwałość całej procedury. **Problem ten nabrzmiał w okresie od października 2016 r. do lutego 2018 r., kiedy Minister zaprzestał ogłaszania obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, zamrażając tym samym na blisko 1,5 roku proces naboru sędziów na wolne stanowiska.** Skutkowało to wzrostem nieobsadzonych etatów na koniec 2018 r. o 57 % w stosunku do roku poprzedniego.

**Badania kontrolne NIK wskazały, że proces decyzyjny Ministra związany z zarządzaniem etatyzacją sądów, w tym decyzje o przydzieleniu poszczególnym sądom zwolnionych etatów był nieczytelny (brak było jednoznacznych kryteriów decyzji), a w niektórych przypadkach nietransparentny (brak uzasadnienia jednostkowych decyzji).** Badanie decyzji kadrowych Ministra z lat 2018–2023 na próbie 31 decyzji wykazało trzy przypadki (tj. 9,7 %), w których decyzja o przydzieleniu etatu nie wynikała z analiz wewnętrznych MS, a motywy jakim kierował się decydent nie zostały udokumentowane. Przykładowo, w 2021 r. zwolnione stanowisko sędziego w SO w Zielonej Górze, wbrew wnioskowi prezesów sądów (SO i SA) oraz opinii właściwej komórki MS, ówczesna Podsekretarz Stanu w MS przydzieliła do SO w Warszawie. Jakkolwiek potrzeby sądu warszawskiego były oczywiste, to faktycznie do wzmocnienia kadrowego tego sądu nie doszło. Sędzia, która objęła stanowisko pozostawała bowiem delegowana służbowo do Ministerstwa, a sąd nie uzyskał realnego wsparcia.

[str. 60–62]

**Nadmierna  
skala delegacji  
pracowników  
sądów do MS**

9. Minister powszechnie w badanym okresie wykorzystywał możliwości delegowania sędziów do innych sądów lub do wykonywania czynności administracyjnych poza jednostkami sądownictwa powszechnego. Prezesi sądów macierzystych nie mieli wpływu na decyzje o delegowaniu sędziów poza kierowane przez nich sądy, co w sposób oczywisty utrudniało zarządzanie kierowanymi jednostkami. Ustalenia kontroli wskazały na **dużą skalę delegowań sędziów, ale także innych pracowników sądów do wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie. Liczba pracowników sądów delegowanych do MS wzrosła ze 161 (2013 r.) do 388 (2023 r.)**, najwięcej było delegacji sędziów, choć liczba ta była relatywnie stabilna (odpowiednio 127 i 142 osoby). Natomiast istotnie wzrosła liczba delegowanych referendarzy sądowych (z 23 do 86), asystentów sędziów (z 1 do 65) i urzędników sądowych (z 7 do 85).

NIK oceniła jako nieprawidłowe ujawnione przypadki długoletnich delegacji sędziów do MS (na dzień 30 czerwca 2023 r. stwierdzono 19 przypadków sędziów, których delegacja do MS trwała dłużej niż pięć lat), a także dostrzegła 13 przypadków, w których sędziowie delegowani do MS otrzymali awanse sędziowskie, lecz kontynuowali wykonywanie czynności w MS. **W ocenie NIK, w sytuacji stale zgłaszanych niedoborów kadr w sądach powszechnych, skala delegacji pracowników sądów do MS nie znajdowała racjonalnego uzasadnienia.** [str. 62–65]

**Brak stabilności  
prawa**

10. Istotnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości był stan permanentnej zmiany otoczenia prawnego. Ustalenia kontroli wskazały, że sprawność sądów powszechnych wbrew intencji prawodawcy nie uległa zauważalnej poprawie, a niejednokrotnie nawet się pogorszyła. Wpływ na ten stan miała też liczba i częstotliwość zmian przepisów prawa związanych zarówno z wprowadzaniem nowych rozwiązań, jak i podjęciem interwencji w celu naprawy wadliwych, wcześniej nieodpowiednio przygotowanych przepisów. Liczba zmian ustawodawstwa jedynie w zakresie podstawowych regulacji związanych z prowadzeniem postępowania sądowego i organizacji sądów powszechnych w latach 2018–2023 kształtowała się na poziomie 28 i 86 (odpowiednio zmiany: Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego) oraz 33 (Prawo o ustroju sądów powszechnych).

**Niestabilność prawa była jednoznacznie krytycznie oceniana przez sędziów sądów powszechnych.** W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK wśród sędziów aż 96,7 % odpowiadających (752) przyznało, że *zbyt częste zmiany przepisów i rozwiązań dotyczących organizacji sądów powszechnych utrudniało im sprawne rozpoznanie spraw, zaś 96,4 % (750) uznało, że częstotliwość zmian w przepisach prawa znajdujących zastosowanie w rozpatrywanych sprawach* negatywnie wpływała na sprawność działania sądów w obszarze sprawowania wymiaru sprawiedliwości. [str. 30, 71–73]

**Duża liczba inicjatyw  
legislacyjnych  
Ministra w latach  
2018–2023**

11. NIK skontrolowała **aktywność Ministra Sprawiedliwości podejmowaną w latach 2018–2023 w zakresie inicjowania zmian legislacyjnych mających na celu usprawnienie funkcjonowania sądów powszechnych.** W okresie tym Minister wskazał (poprzez ujęcie w planach działalności dla działu – sprawiedliwość) **ogółem 73 projekty aktów prawnych, w tym aż 58 projektów ustaw**, kategorizowanych w grupie „najważniejszych zadań” służących realizacji celów związanych z zapewnieniem sprawności sądów powszechnych. Realizacja tych zadań spowodowała, że tylko 35 projektów ustaw wpisanych zostało do odpowiednich wykazów prac legislacyjnych, zaś **19 z nich** – po przyjęciu przez Radę Ministrów i skierowaniu do prac parlamentarnych – **zostało uchwalonych i opublikowanych w Dzienniku Ustaw** (stan na koniec 2023 r.). Uchwalone ustawy obejmowały zmiany procedury cywilnej i karnej, przepisów materialnych prawa cywilnego i karnego, a także przepisów dotyczących upadłości konsumenckiej i regulujących funkcjonowanie Krajowego Rejestru Sądowego. [str. 69–70]



**Szczegółowym badaniem NIK** objęła przebieg prac przygotowawczych i uzgodnieniowych prowadzonych w MS nad trzema projektami ustaw, zakładającymi doniosłe zmiany proceduralne (tzw. „duża” nowelizacja Kpc), ograniczenie kognicji sądów powszechnych (Prawo o notariacie) i ustroju sądów powszechnych (zakładającą tzw. spłaszczenie struktury sądów i zmianę statusu sędziów). **W dwóch z trzech badanych projektów NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na braku rzetelnej analizy poprzedzającej ich przygotowanie**, w tym brak udokumentowanych diagnoz potrzeb i zakresu ingerencji prawodawczej. Projektowana zmiana w zakresie ustroju sądów powszechnych bazowała na inicjatywie i przemyśleniach członka kierownictwa MS (Podsekretarz Stanu w MS) odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie, zaś projekt ograniczenia kognicji sądów prowadzony był na podstawie „gotowych” materiałów przekazanych przez nadzorującego projekt Sekretarza Stanu w MS. Celem przyspieszenia prac, **we wszystkich trzech badanych projektach Kierownictwo MS skorzystało z możliwości przyjęcia odrębnego trybu prowadzenia prac wewnątrzresortowych**, polegającego na pominięciu niektórych etapów uzgodnień. [str. 77–80]

**Pośpiech i niestaranność w przygotowaniu aktów prawnych**

12. Prace legislacyjne prowadzone w MS cechował duży pośpiech przejawiający się wykorzystywaniem procedur uproszczonych i trybu pilnego, polegających na skracaniu terminów konsultacji, uzgodnień lub pominięciem niektórych etatów uzgodnień. Jednocześnie w zakresie implementacji prawa UE do krajowego porządku prawnego (siedem projektów ustaw) NIK odnotowała istotne opóźnienia w prowadzeniu prac w MS.

**Badanie 32 projektów ustaw (ujętych w planach działalności Ministra) i wpisanych do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wykazało, że w czterech przypadkach (12,5 %) nie przeprowadzono konsultacji, uzgodnień i opiniowania (rządowy proces legislacyjny) a w kolejnych 20 (62,5 %) skrócono ich terminy.** Czynności przygotowawcze związane z opracowaniem projektów ustaw prowadzone były w warunkach zmian organizacji MS polegającej na rozproszeniu zadań z zakresu legislacji pomiędzy komórki organizacyjne (liczba komórek realizujących zadania legislacyjne wzrosła w latach 2018–2023 z jednej do ośmiu), fluktuacji kadr oraz braku wsparcia przez Komisje Kodyfikacyjne Prawa Karnego i Prawa Cywilnego (nie funkcjonujące w tym czasie w związku z odwołaniem ich przewodniczących i członków). [str. 70–71, 74–77, 79–81]

Okoliczności te nie sprzyjały zachowaniu spójnego podejścia w projektowaniu zmian przepisów i odpowiedniemu przygotowaniu nowelizacji prawa. Ustalenia kontroli wykazały, że ryzyko to zmaterializowało się w praktyce. Świadczyły o tym **przypadki wprowadzania zmian wymagających kolejnych modyfikacji, zmienianie ustaw zmieniających jeszcze przed ich wejściem w życie czy też jednoczesne zmienianie ustaw kilkoma równoległymi, niezależnymi od siebie, nowelizacjami.** Badanie przeprowadzone na próbie 11 ustaw (zainicjowanych przez Ministra) wykazało, że aż siedem z nich podlegało następczej ingerencji prawodawcy. Co więcej, w dwóch przypadkach uchwalone ustawy podlegały nowelizacji jeszcze w trakcie *vacatio legis*, a w kolejnym nowelizacja ustawy oczekującej na wejście w życie wynikała z konieczności podjęcia następczej ingerencji wobec stwierdzonej niespójności przepisów. Dopełnieniem swoistego „chaosu” legislacyjnego było wejście w życie w jednym dniu aż trzech ustaw nowelizujących jeden akt prawny (ustawa – Prawo upadłościowe). [str. 75–77]

**Wpływ zmian prawodawczych na sprawność sądów w ocenie sędziów**

13. NIK nie dokonywała oceny merytorycznej poszczególnych projektowanych i wdrażanych rozwiązań legislacyjnych. **Wyniki badania ankietowego NIK** przeprowadzonego wśród sędziów wskazywały jednak, że **najbardziej krytyczna ocena zmian prawodawczych (za okres ostatnich pięciu lat) dotyczyła kierunku zmian i przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji i ustroju sądów powszechnych** (74,6 % ankietowanych oceniło je „zdecydowanie negatywnie” i „raczej negatywnie”). **W odniesieniu do zmian w prawie cywilnym i karnym (materialnym i procesowym) oceny sędziów**

**nie były już tak jednoznaczne**, oceny negatywne mieściły się w przedziale 30–48,5 % ankietowanych (uwzględniono opinie deklarujących stosowanie w praktyce orzecniczej przepisów prawa cywilnego lub karnego, odpowiednio 581 i 223 ankietowanych<sup>12</sup>). Sędziowie cywiliści pytani dodatkowo o ocenę zmian wprowadzonych tzw. dużą nowelizacją Kpc z 2019 r. (będącej w próbie kontrolnej NIK) w większości (61,5 %) sceptycznie oceniali jej wpływ na możliwość skrócenia czasu postępowania sądowych. [str. 72]

**Brak niezbędnej transparentności działań legislacyjnych**

14. Wbrew obowiązującym przepisom (ustawa o działalności lobbingsowej), **przez okres co najmniej 1,5 roku (od II kwartału 2022 r.) MS nie zapewnił publikacji aktualnych informacji o prowadzonych pracach legislacyjnych**. Od tego czasu zamieszczone na stronie BIP MS wykazy projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości wykonujących nowe lub zmienione upoważnienia ustawowe (Wykaz A) oraz pozostałych projektów rozporządzeń Ministra (Wykaz B) nie były aktualizowane, pomimo że w tym czasie prowadzono prace nad odpowiednio 76 i 142 projektami rozporządzeń podlegającymi ujawnieniu w tych wykazach.

NIK stwierdziła także trzy przypadki **braku publikacji w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego części dokumentów z prowadzonych uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania projektów**, w tym zgłoszonych w ich toku stanowisk, raportów z konsultacji publicznych, uwag prezesów SA, czy też stanowisk zgłoszonych na etapie ponownych uzgodnień, konsultacji i opiniowania. [str. 81–82]

**Rozbudowany system statystyki sądowej nie był skutecznym narzędziem zarządczym**

15. **Potencjał wynikający z niezwykle rozbudowanego systemu statystyki sądowej nie był skutecznie wykorzystywany**. Minister stworzył i utrzymywał system statystyki i sprawozdawczości sądowej, w którym odnotowywana była niemal każda czynność urzędowa sądów. System ten wymuszał na sądach stałe, pracochłonne działania sprawozdawcze. **Przykładowo, w 2019 r. czynności związane z przygotowaniem danych do sprawozdań statystycznych na 28 obowiązujących formularzach i ich wypełnieniem zajęły pracownikom sądów ogółem czas równoważny 127,5 tys. godzin pracy** (w kolejnych latach zrezygnowano z ewidencjonowania takich danych).

Narzędzia oparte na przetwarzaniu danych statystycznych były wykorzystywane zarówno przez Ministra, jak i prezesów sądów do monitorowania sprawności sądów, w tym w ramach wdrożonych mechanizmów kontroli zarządczej, czy nadzoru administracyjnego. Zdominowały przy tym sposób postrzegania i oceny sprawności sądów i sędziów, znajdując zastosowanie w indywidualnych decyzjach organizacyjnych i kadrowych w sądach. Ustalenia kontroli NIK wskazały jednak, że wyniki statystyczne nieoparte bardziej pogłębioną analizą nie obrazowały w pełni rzeczywistości sądowej. **Minister nie przedstawił także NIK opartych o zgromadzone dane kompleksowych diagnoz sprawności funkcjonowania sądownictwa, w tym pogłębionych innymi środkami diagnostycznymi (np. badaniami aktowymi, opracowaniami naukowymi itp.)**. [str. 86–90]

**Obraz sprawności sądów w świetle analizy próby mierników/wskaźników – uwagi ogólne**

16. NIK poddała szczegółowej analizie sześć mierników/wskaźników wykorzystywanych zarówno przez Ministra, jak i prezesów sądów **do pomiaru celów związanych z poprawą sprawności funkcjonowania sądów powszechnych**. Mierniki te na poziomie kontroli zarządczej obejmowały szeroki zakres zagregowanych danych, w tym obejmowały wszystkie sprawy wpływające do sądu bądź wyselekcjonowany zbiór kategorii spraw uznanych za najistotniejsze. Mechanizmy sprawozdawcze pozwalały jednak na badanie wartości wskaźników w większej szczegółowości, w tym m.in. z podziałem na pionory orzecnicze, jak i poszczególne kategorie spraw. Zarówno Minister, jak i prezesi sądów korzystali z tej funkcjonalności monitorując statystyki sądu, m.in. w ramach nadzoru administracyjnego.

<sup>12</sup> Część spośród ankietowanych deklarowała orzekanie w ostatnich pięciu latach zarówno w pionie cywilnym, jak i karnym.

Zwrócić jednak należy uwagę, że pojęcie „sprawy” w ujęciu statystyki sądowej w żadnej mierze nie może być utożsamiane z potocznym rozumieniem „sprawy sądowej”, które zdaniem NIK można by opisać jako określony żądaniem problem podlegający rozpoznaniu przez sąd aż do prawomocnego rozstrzygnięcia. Wynika z tego, że **wyciąganie na podstawie danych o wpływie do sądów kilkunastu milionów spraw rocznie wniosku o przeciążeniu sądów może być fałszywe**. Terminologia stosowana w miernikach/wskaźnikach, w tym pojęcia takie jak „sprawa”, „załatwienie”, ma znaczenie zgodne z przepisami o biurowości sądowej i zasadach ewidencjonowania danych statystycznych w sądach, które *nota bene* podlegały częstym zmianom. Dlatego kluczowe znaczenie ma świadomość jaki zakres danych objęty jest prezentowanymi danymi statystycznymi. Sposób bieżącego wykorzystania statystyki sądowej przez Ministra i prezesów sądów w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego i monitorowania sprawności sądów wskazuje, że organy te miały tego pełną świadomość.

Należy także podkreślić, że **żaden z mierników stosowanych przez Ministra nie pokazywał sprawności sądów** (obliczanej np. średnim czasem trwania postępowania) **od dnia pierwszego zarejestrowania sprawy w ewidencji sądowej, aż do jej prawomocnego zakończenia, w sytuacji gdy sprawa nie zakończyła się w I instancji** (tj. złożona została np. apelacja od wyroku sądu).

Badaniem objęto wskaźniki opanowania wpływu spraw (ogółem i w tzw. głównych kategoriach), średniego czasu trwania wybranych kategorii spraw zakończonych w I instancji, tzw. sprawności postępowania według metodologii CEPEJ, odnoszące się do skarg na przewlekłość postępowania oraz mediacji. Mierniki te okresowo wykorzystywane były w planach działalności Ministra. Większość z nich (za wyjątkiem mierników odwołujących się do metodologii CEPEJ i mediacji) wykorzystywana była także w *Informacjach o działalności sądów*. [str. 90–117]

**Badanie mierników sprawności postępowań – uwagi szczegółowe**

17. Badanie NIK wykazało, że uzyskiwane wartości mierników, w dużym stopniu uzależnione były od konstrukcji tych mierników (sposobu obliczania). W szczególności, **im bardziej ogólny był wskaźnik, a zakres danych, który obejmował szerszy, tym bardziej wynik odstawał od rzeczywistości sądowej, nie w ujęciu statystycznym, ale tak, jak jest ona postrzegana przez interesantów sądów**. Mierniki obejmujące swoim zakresem ogół spraw stwarzały wysokie ryzyko błędnej, nadmiernie uproszczonej, oceny sprawności sądów, co w szczególności dotyczyło miernika opanowania wpływu spraw – ogółem.

Miernik opanowania wpływu głównych kategorii spraw w I instancji (obejmujący średnio tylko 2 mln spraw rocznie, ale istotnych z punktu widzenia dochodzenia praw przez obywateli i zbieżnych z potocznym wyobrażeniem, czym zajmują się sądy) wskazywał generalnie na poprawę sprawności sądów w badanym okresie. Na koniec 2023 r. miernik ten kształtował się na poziomie 98,6 % (stosunek liczby spraw załatwionych do liczby spraw, które wpłynęły do sądów w tym roku), co było wynikiem wyższym o niespełna 5 punktów procentowych w porównaniu z 2013 r. **Badanie wykonania miernika na poziomie kontrolowanych sądów (10) nie potwierdziło jednak tego optymistycznego obrazu. Szczególnie widoczne były istotnie niższe wyniki miernika uzyskiwane przez sądy okręgowe, czego jaskrawym przykładem był SO dla Warszawy-Pragi w Warszawie, w którym na koniec 2023 r. poziom opanowania wpływu tych spraw wynosił 60 %**. [str. 95–98]

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że **publicznie prezentowane wskaźniki sprawności sądów, w tym mierników/wskaźników wykorzystywanych przez Ministra i prezesów sądów w kontroli zarządczej obarczone były tzw. błędem nadmiernej generalizacji wyników (uogólnienia)**. Przykładowo, wartość najdłużej wykorzystywanego w kontroli zarządczej i nadal stosowanego w nadzorze administracyjnym wskaźnika: *średni czas trwania (łącznie z czasem trwania mediacji) postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach)* wzrosła w badanym okresie z 4,1 miesiąca (2013 r.)

do 5,9 miesiąca (w 2023 r.). Przybliżenie tej wartości dla spraw cywilnych w sądach rejonowych (uwzględniających m.in. liczne i krótkotrwałe sprawy EPU) zwiększało w 2023 r. średni czas trwania do 6,1 miesiąca. Natomiast w szczególności obejmującej wyłącznie sprawy cywilne procesowe w SR wartość wskaźnika rosła do 16,5 miesiąca, a w kontrolowanym SR Szczecin-Centrum w Szczecinie wynosiła nawet 18,8 miesiąca. [str. 121–133]

Ustalenia kontroli wskazały też na **istotne różnice w wartości wskaźnika** średniego czasu trwania postępowań **zależne od przyjętego kryterium**, np. właściwości miejscowej – **średni czas wydłużał się w większych sądach, zlokalizowanych w dużych aglomeracjach** (wśród kontrolowanych sądów najwyższą wartość wskaźnika odnotowano w SO dla Warszawy-Pragi w Warszawie, która w 2020 r. wyniosła 13,8 miesiąca, co było wynikiem ponad dwukrotnie wyższym, niż dla SO w Sieradzu w tym samym roku). Również **analiza przeprowadzona dla wybranych kategorii spraw** za lata 2018–2023 **wskazała na dysproporcje pomiędzy sądami**. Przykładowo dla spraw cywilnych procesowych (C) średni czas trwania w sądach okręgowych w 2023 r. wyniósł 11,3 miesiąca, tymczasem wśród kontrolowanych sądów rozpiętość wyników sięgała od 6,9 miesiąca (SO w Świdnicy) do 16,6 miesiąca (SO Warszawa-Praga w Warszawie). Na poziomie sądów rejonowych wartość wskaźnika średniego czasu trwania postępowań dla spraw cywilnych procesowych w przypadku kontrolowanych sądów wyniosła od 14,4 miesiąca (SR w Wągrowcu) do 20,5 miesiąca (SR w Sieradzu).

Ustalenia NIK w kontrolowanych sądach wskazywały na dużą zależność wyników sprawności sądu (wyrażonej badanym miernikiem), zwłaszcza w przypadku mniejszych jednostek, od sytuacji kadrowej (np. długotrwałej nieobecności części orzeczników) oraz zmiany przepisów wpływających na kognicję sądów (np. skutkujących przeniesieniem spraw z właściwości wydziałów cywilnych do wydziałów gospodarczych). [str. 100–108, 122–132]

Analiza przeprowadzona przez NIK dla wybranych kategorii spraw (tj. spraw procesowych cywilnych, karnych, gospodarczych, cywilnych przed sądem rodzinnym, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz spraw cywilnych w postępowaniu nieprocesowym) wykazała **istotne pogorszenie się wyniku miernika sprawności postępowania według metodologii CEPEJ (w dniach)**, tj. swoistego średniego czasu trwania postępowań obliczanego powyższą metodą. **NIK uznała za szczególnie niepokojącą sytuację w pionie cywilnym (m.in. ponad dwukrotne wydłużenie czasu rozpatrywania spraw cywilnych procesowych w SO, tj. do poziomu 568,3 dni oraz spraw cywilnych nieprocesowych w SR, do poziomu 302,1 dni)**. Najniższe wzrosty czasu trwania postępowań, obliczanego wg metodologii CEPEJ, odnotowano w sprawach karnych. [str. 108–110, 132–133]

**Wzrost odsetka uwzględnionych skarg na przewlekłość postępowań sądowych**

18. Sprawność sądów oceniana była także przez pryzmat skarg na przewlekłość postępowań sądowych (w szczególności odsetka skarg uwzględnionych). Uwzględnione skargi skutkowały co do zasady wzmożeniem nadzoru nad postępowaniami, w których stwierdzona została taka przewlekłość, skala i zakres skarg były także przedmiotem monitorowania przez Ministra w ramach oceny *Informacji o działalności sądów*. **Analiza danych za lata 2013–2023 wskazała, że wartość wskaźnika (tj. odsetek uwzględnionych skarg) wykazywała wahania w granicach od 8,8 % do 19,2 %, osiągając najwyższą wartość w 2023 r.** Przy czym tendencja ta nie była wprost powiązana z liczbą zgłaszanych skarg, o czym świadczy fakt, że rok 2023, który charakteryzował się także najniższym odnotowanym w tym okresie wpływem skarg (10,8 tys.). Najwięcej skarg dotyczyło przewlekłości postępowań w pionie cywilnym (corocznie udział powyżej 75 % ogółu skarg), przy czym odsetek uwzględnionych skarg w tym pionie osiągnął najwyższy poziom w 2023 r. (21,2 %). **Najczęstszym zarzutem formułowanym w skargach była beczynność w podejmowaniu czynności procesowych** (pion cywilny, gospodarczy i pracy), choć w przypadku skarg dotyczących pionów karnego i ubezpieczeń społecznych przeważały tzw. inne powody, a dopiero w dalszej kolejności beczynność.



NIK odnotowała także wzrost wysokości sum pieniężnych przyznanych skarżącym z tytułu uwzględnienia skargi na przewlekłość – w latach 2013–2023 o 40,2 % (do poziomu 6,3 mln zł rocznie), przy jednoczesnej stabilności średniej kwoty zasądzanych odszkodowań (2,8–3,2 tys. zł), ustawowym ograniczeniu maksymalnej wysokości tej kwoty do 20 tys. zł i notowanym istotnym spadku siły nabywczej złotego (o 46 %). [str. 111–113]

**Mediacje  
nie odciążąły sądów  
– nieznaczny wzrost  
pozasądowych  
rozstrzygnięć sporów**

19. NIK poddała analizie także wskaźnik mediacji, który początkowo (lata 2014–2015) sprowadzał się do prezentacji liczby spraw, w których zastosowano mediację, a od 2017 r. wskazywał odsetek liczby spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw, w których mediacja mogła być zastosowana. **Liczba spraw skierowanych do mediacji w ujęciu statystycznym istotnie wzrosła, tj. blisko 2,6 krotnie, jednak w ujęciu liczbowym w dalszym ciągu była nieznaczna (wzrost z 13,4 tys. spraw w 2013 r. do 34,5 tys. spraw 2022 r.). Wzrostowi temu towarzyszył przeciwny trend – spadku liczby spraw, w których mediacja mogła być zastosowana (w 2023 r. liczba ta spadła o blisko 21 % – w porównaniu z 2013 r. i wyniosła 2,1 mln spraw).** Szacunki Ministerstwa związane z wdrożeniem w 2017 r. rozwiązań mających zwiększyć poziom wykorzystania mediacji w sądach, nie sprawdziły się (zakładana w tym czasie wartość miernika na poziomie 1,7 % nie została osiągnięta do końca 2023 r.). Kontrola wykazała przy tym duże dysproporcje w poziomie zastosowania mediacji w sprawach prowadzonych w sądach. W poddanym analizie roku 2022 wskaźnik ten wynosił od 0 do 4,8 % w poszczególnych sądach. [str. 113–117]

**Nierzetelna  
publikacja  
opracowań  
statystycznych**

20. NIK stwierdziła ponadto, że w latach 2016–2023 (do 18 października 2023 r.) **Minister nierzetelnie realizował obowiązki wynikające z zarządzenia o biurowości w zakresie publikacji wyników statystycznych i wielowymiarowych analiz na ogólnie dostępnym portalu ISWS.** Opracowania przygotowywane i publikowane były przez Ministerstwo w sposób dowolny, w tym sukcesywnie ograniczano zakres prezentowanych materiałów. W szczególności MS zaprzestało od 2019 r. umieszczania danych jednorocznych oraz aktualizacji, zwłaszcza od 2022 r., opracowań wieloletnich. Zaniechanie to w ocenie NIK negatywnie wpływało na budowanie społecznego zaufania do sądów i utrudniało sprawowanie społecznej kontroli wymiaru sprawiedliwości. W trakcie kontroli NIK w listopadzie 2023 r., MS rozpoczęło sukcesywne zamieszczanie danych statystycznych za lata 2021–2022 oraz aktualizację pozostałych komponentów ISWS, w tym m.in. map obrazujących rozkład terytorialny wykonania wskaźnika opanowania wpływu spraw (ogółem), czy wskaźnika mediacji. [str. 133–134]

**Niski poziom  
zaufania społecznego  
do sądów**

21. **Z badań zaufania do instytucji publicznych prowadzonych przez CBOS wynika, że społeczne zaufanie do sądów utrzymuje się na niskim poziomie.** W 2024 r. niemal co druga osoba (45 %) deklarowała brak zaufania do sądów, a na przestrzeni kontrolowanej dekady jedynie w 2016 r. odsetek ocen pozytywnych przewyższał negatywne postrzeganie tej instytucji. Ponadto, **Polska pozostaje też w grupie państw europejskich o najniższym zaufaniu do sądów i sędziów.** W 2023 r. jedynie 23 % badanych pozytywnie postrzegało niezależność sądową i sędziów w Polsce, co było drugim najniższym wynikiem pośród państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>13</sup>. [str. 119–120]

<sup>13</sup> Unijna tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości, op.cit.

## 4. UWAGI I WNIOSKI

**Uwagi** Przeprowadzona kontrola wykazała, że bez właściwego i precyzyjnego określenia kierunku, w którym Polska chce modernizować sądownictwo powszechne, nie będzie możliwe stworzenie odpowiednich warunków do tego, by sprawy kierowane do sądów przez obywateli, podmioty gospodarcze i instytucje publiczne były sprawnie rozstrzygane.

Ochrona przez państwo podstawowego prawa człowieka i obywatela, jakim jest gwarantowane Konstytucją RP prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, nie może podlegać dyskusji w demokratycznym państwie prawa. Wprowadzanie niezbędnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych zapewniających efektywne funkcjonowanie sądownictwa powszechnego wymaga natomiast – zdaniem NIK – szerokiej debaty publicznej i odpowiedzi na strategiczne pytania, m.in. takie jak:

- 1) Czy istnieje potrzeba i jest możliwość realnego przeprowadzenia kompleksowej ustrojowej oraz instytucjonalno-organizacyjnej reformy sądów? Czy też skuteczniejsze będzie działanie sektorowe, krok po kroku, nastawione np. na zwiększenie dostępności sądów w praktyce (informatyzacja obsługi postępowań), wzmocnienie mechanizmów realnie zwiększających wykorzystanie tzw. alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym arbitrażu i mediacji, z wykorzystaniem celowanych interwencji ustawodawczych (upraszczanie procedur) i dobrych praktyk?
- 2) Czy generalnie usprawnienie działania sądów osiągnąć należy kosztem ograniczenia ich kognicji, w szczególności w odniesieniu do spraw, które mogą być przekazane innym podmiotom (w tym oparciu o analizę rozwiązań stosowanych w innych państwach europejskich)? Czy też możliwe jest raczej poprzez istotne zwiększenie nakładów na infrastrukturę (w tym np. informatyzację) i zasoby osobowe sądownictwa?
- 3) Jaki zakres czynności sądowych wymaga faktycznie udziału orzeczników (sędziów, asesorów, referendarzy), a które mogą być przekazane personelowi wspierającemu (asystentom, urzędnikom sądowym), a nawet innym wyspecjalizowanym podmiotom lub innym zawodom zaufania publicznego?
- 4) Czy i w jakim zakresie oddziaływać na sprawność funkcjonowania sądownictwa poprzez ustalanie poziomu kosztów i opłat sądowych z uwzględnieniem zagwarantowania podstawowego prawa, tj. prawa do sądu?
- 5) Jak pogodzić wiodącą rolę Ministra w kształtowaniu polityki publicznej w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości (organizacja sieci sądowej, nadzór administracyjny, działania prawotwórcze), w tym w zapewnieniu porównywalnych w skali kraju warunków dostępu obywatela do sądu, z konstytucyjnymi gwarancjami niezależności sądów i niezawisłości sędziów?

### Wnioski

NIK wnosi o podjęcie działań w poniżej wskazanym zakresie:

### Minister Sprawiedliwości

- 1) Przeprowadzenie kompleksowej diagnozy stanu sądownictwa powszechnego (bilansu otwarcia) – w ramach szerokiej konsultacji z grupami zawodowymi sądów, przedstawicielami instytucji współpracujących, RPO, środowiskiem nauki i organizacjami pozarządowymi – w celu określenia źródeł czynników utrudniających sprawność działania sądów zarówno z perspektywy sądu, jak i jego interesariuszy. Zasadne jest odejście od centralnego sterowania zmianą na rzecz podejścia partycypacyjnego.

- 2) Opracowanie planu (wraz z harmonogramem) działań możliwych do wdrożenia w ujęciu krótko- i długookresowym, wraz z określeniem: priorytetów, niezbędnych zasobów, podmiotów odpowiedzialnych oraz mechanizmów zarządzania, który powinien stać się podstawą wyznaczania klarownych i mierzalnych celów, rozliczalnych zadań oraz efektywnego zarządzania ryzykiem w ramach funkcjonującego w dziale sprawiedliwość systemu kontroli zarządczej.
- 3) Przeprowadzenie przeglądu istniejących struktur organizacyjnych sądów powszechnych z uwzględnieniem ich właściwości miejscowej i zakresu rozpoznawanych spraw oraz zasobów kadrowych (etatyżacji) w celu identyfikacji dysfunkcji obniżających ich sprawność oraz wdrożenia rozwiązań uwzględniających zróżnicowanie jednostek sądownictwa powszechnego w skali kraju.
- 4) Ograniczenie delegowania sędziów i innych pracowników sądów do instytucji spoza systemu sądownictwa powszechnego do niezbędnego minimum, tj. takiego, w jakim powierzanych im zadań administracyjnych nie mogą wykonać inni pracownicy, w szczególności osoby zatrudnione w ramach korpusu służby cywilnej.
- 5) Prowadzenie racjonalnych (z uwzględnieniem potrzeb stabilizacji prawa) i transparentnych działań legislacyjnych z uwzględnieniem ewaluacji ex-ante i ex-post wprowadzanych rozwiązań.
- 6) Uporządkowanie i ograniczenie pracochłonności rozbudowanego modelu statystyki i sprawozdawczości sądowej, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb związanych z zarządzaniem organizacją sądów, nadzorem administracyjnym nad sądami i oceną ich funkcjonowania.
- 7) Zapewnienie transparentności działań Ministra, w szczególności nadzorczych, organizacyjnych oraz w zakresie upubliczniania danych statystycznych o wynikach pracy sądów, w tym ich etatyżacji.
- 8) Rozważenie, we współpracy z prezesami sądów, możliwości testowania projektowanych rozwiązań (pilotażu), w szczególności w odniesieniu do kwestii organizacyjnych oraz narzędzi służących usprawnieniu bieżącego funkcjonowania sądów, niewymagających zmian ustawowych.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przystępując do przedstawienia ważniejszych wyników kontroli, NIK podkreśla, że sprawność funkcjonowania sądownictwa powszechnego jest wypadkową wielu czynników, zależnych zarówno od samych sądów i sędziów, jak i innych organów państwa, ale także czynników zewnętrznych, w tym ludzkich (decyzje interesantów sądów) i naturalnych (np. stan epidemii). Z perspektywy reakcji państwa i zarządzania wymiarem sprawiedliwości w literaturze przedmiotu wskazuje się np. na takie czynniki wpływu jak: sędziowie, inny personel sądów, rozwiązania proceduralne, obciążenie sędziów, struktura sądownictwa, dostępny budżet i zarządzanie w poszczególnych jednostkach oraz interakcje między tymi czynnikami<sup>14</sup>.

Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla sprawności sądów ma jakość orzecznictwa. Bezpośredni nadzór na jakością czynności orzeczniczych realizowany jest poprzez nadzór jurysdykcyjny sądów zwierzchnich, w tym w wyniku rozpoznawania odwołań i apelacji od orzeczeń sądowych w trybie instancyjnym. Zakres czynności administracyjnych związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą (zapewnienie właściwego toku postępowania) pozostawał zaś przedmiotem nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów i Ministra. Podobnie jak w przypadku innych profesji zaufania publicznego, zachowanie i działania sędziów podlegają kontroli pod względem odpowiedniego poziomu etyki i rzetelności zawodowej w ramach postępowania dyscyplinarnego. Zasady regulujące to postępowanie były zmieniane w kontrolowanym okresie, w tym m.in. poprzez zwiększenie roli Ministra w zakresie obsady stanowisk oskarżycieli przed sądami dyscyplinarnymi i powierzania obowiązków sędziemu sądu dyscyplinarnego.

Z uwagi na konstytucyjne ograniczenia, w tym niezależność sądów, a przede wszystkim niezawisłość sędziów, obszar jakości orzecznictwa, a także działalności orzeczniczej i zachowań indywidualnych sędziów pozostał poza zakresem kontroli NIK. Kontrola ta skupiła się natomiast na kwestiach reakcji Ministra (w ograniczonym zakresie prezesów kontrolowanych sądów) na występujące problemy w działaniu sądów w sferze usprawnienia warunków umożliwiających zapewnienie właściwego toku postępowania oraz kształtowania ram organizacyjno-prawnych funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

### 5.1. Diagnoza sprawności funkcjonowania sądów powszechnych i kierunki usprawnienia realizacji ich zadań

#### Niewykorzystana szansa skutecznej diagnozy i programowania działań

W latach 2013–2023 (I połowa) Minister nie wykorzystał skutecznie dostępnych narzędzi diagnozy sprawności funkcjonowania sądów powszechnych i określania kierunków usprawnienia realizacji ich zadań. W programowaniu przez Ministra działań naprawczych zabrakło strategicznego podejścia, opartego o diagnozy, opinie interesariuszy, uwzględniającego ustrojowe uwarunkowania sądów. Minister i prezesi kontrolowanych sądów nie wykorzystali także szansy, jaką dla diagnozowania problemów sądownictwa i programowania działań naprawczych stwarzało sprawowanie kontroli zarządczej w dziale – sprawiedliwość. Sprawowany przez Ministra nadzór administracyjny wykorzystywany był do priorytetyzacji wybranych aspektów sprawności sądów. Minister nie wykazał jednak, by gromadzone w ramach tego nadzoru informacje były wykorzystywane do kompleksowej diagnozy źródeł problemów w zapewnieniu sprawności sądów i projektowania zmian w sądownictwie.

<sup>14</sup> Patrz: Kamil Joński, *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2016.



### 5.1.1. Ramy strategiczne, priorytety i kierunki interwencji Ministra Sprawiedliwości

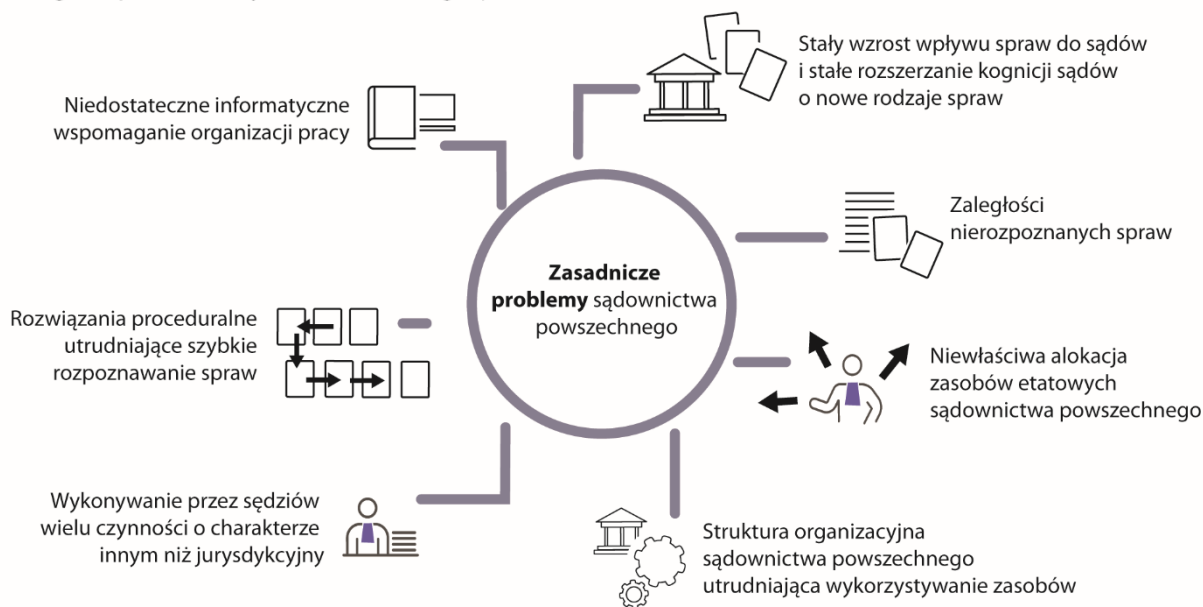
#### Diagnoza i kierunki usprawnienia sądownictwa w strategiach rządowych

Potrzebę kompleksowej reformy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym sądownictwa powszechnego, formułowano w dokumentach strategicznych na szczeblu rządowym: Strategii Rozwoju Kraju 2020<sup>15</sup>, którą w 2017 r. zastąpiła Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – dalej: SOR<sup>16</sup>. Diagnoza zawarta w tej strategii przełożyć się miała na działania zdefiniowane w ramach jednej z tzw. strategii zintegrowanych Strategii Sprawne Państwo 2020 z lutego 2013 r. (dalej SSP)<sup>17</sup>.

Infografika nr 1

Problemy sądownictwa powszechnego zdiagnozowane w SSP:

Diagnoza problemów sądownictwa w Strategii Sprawne Państwo



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Strategii Sprawne Państwo 2020 przyjętej przez Radę Ministrów 12 lutego 2013 r.

**Dekadę później, w 2023 r. wszystkie wskazane w tej strategii kluczowe problemy sądownictwa skutkujące jego niesprawnością pozostały aktualne.** Wśród planowanych działań w obszarze usprawnienia sądownictwa, na pierwszym miejscu w SSP wymieniono kierunek pn. *Usprawnienie postępowania i likwidacja strukturalnych zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy powszechne*, który realizowany miał być poprzez działania legislacyjne zmierzające do uproszczenia i zmniejszenia liczby procedur oraz ograniczenia kognicji sądów powszechnych oraz organizacyjne, zmierzające do ukształtowania racjonalnej struktury jednostek organizacyjnych sądownictwa i do racjonalnego rozmieszczenia zasobów ludzkich.

Kierunki interwencji dotyczące wymiaru sprawiedliwości w SOR co do zasady mieściły się w celu szczegółowym III *Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*, którego realizacja koncentrować się miała m.in. na poprawie jakości stanowionego prawa i jego stosowania oraz zwiększeniu efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. W obszarze tym zdiagnozowano dysfunkcje struktury organizacyjnej tych instytucji, które koncentrowały się na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań. Jako istotny problem wskazano w tej strategii także przewlekłość i niejasność procedur w kontaktach

<sup>15</sup> Strategia przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882).

<sup>16</sup> Strategia przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

<sup>17</sup> Strategia przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136).

z wymiarem sprawiedliwości, w tym słabo rozpowszechnione mechanizmy arbitrażu i mediacji. Zgodnie z przyjętym tzw. podejściem zintegrowanym, realizacji celów strategii służyć miały rekomendacje dla polityk publicznych oraz projekty strategiczne.

Do projektów strategicznych, za których realizację odpowiedzialny był Minister, należały w szczególności: Zapewnienie dostępu obywateli do właściwie zorganizowanego wymiaru sprawiedliwości – poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i instytucji wpływających na jego kształt w taki sposób, że realizowany będzie w większym stopniu postulat dostępu obywatela do wymiaru sprawiedliwości, w tym wspierania pozasądowych metod rozstrzygania sporów oraz Polityka karna – przygotowanie i wdrożenie zharmonizowanych rozwiązań ustawowych i organizacyjnych poprawiających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawa karnego. Ponadto, Minister odpowiedzialny był także za projekty: Wyższe kompetencje pracowników sądów i prokuratur oraz E-usługi w obszarze wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa.

Strategie SSP i SOR stanowiły, kolejno w latach 2013–2023 dokumenty odniesienia dla celów określanych w planach działalności Ministra dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość.

**Diagnoza i kierunki  
usprawnienia  
sądownictwa  
w strategiach Ministra**

**Kształtowanie polityki publicznej w obszarze wymiaru sprawiedliwości realizowane jest w specyficznych uwarunkowaniach.** Wpływ na to ma zarówno wielość i różnorodność czynników wpływających na funkcjonowanie sądownictwa powszechnego, jak i jego szczególna pozycja ustrojowa osadzona na konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego i powiązanych z nią zasadach, w tym dostępu do sądu, niezależności sądów i niezawisłości sędziów. **Nakłada to na Ministra Sprawiedliwości, jako organ wiodący w kształtowaniu tej polityki, szczególne obowiązki starannego działania w kształtowaniu warunków funkcjonowania sądownictwa.** Działania te powinny opierać się na rzetelnej diagnozie problemów i potrzeb, a następnie strategicznym podejściu do ukierunkowania działań mających na celu poprawę sprawności sądów. **W ocenie NIK takiego strategicznego podejścia zabrakło,** pomimo że na wolę jego wdrożenia przez MS wskazuje wyodrębnienie w jego strukturze departamentu odpowiedzialnego za opracowanie strategii Ministerstwa i jej koordynację. **Minister zastąpił je, zwłaszcza od 2016 r., działaniami, które można streścić, za publicystyką prawną: reforma wymiaru sprawiedliwości jako *cel sam w sobie*.** Przykładem mogą być wielokrotne ingerencje, inicjowane przez różne uprawnione podmioty, w kluczowe akty prawne regulujące organizację sądownictwa powszechnego: ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. do końca 2023 r. zmieniana była 117 razy, rozporządzenie Regulamin urzędowania sądów powszechnych, wydane w 2019 r., jedenastokrotnie.

**Strategia  
modernizacji  
przestrzeni  
sprawiedliwości**

W latach 2013–2023 na poziomie MS wydane zostały dwa dokumenty, w których Minister określił cele o charakterze strategicznym:

- *Strategia MPS* (wydana wspólnie przez Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego w lutym 2014 r.);
- *Kierunki i cele strategiczne MS* (dokument stanowił załącznik do zarządzenia Ministra z 8 czerwca 2021 r.<sup>18</sup>).

Strategia MPS była dokumentem typu *policy paper* dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość, tj. nie była wprost powiązana ze strategiami na szczeblu rządowym, ale z nich wynikała. Sądownictwo było jednym z pięciu, obok Prokuratury, Służby Więziennej, MS i KSSiP, podmiotów nią objętych. Określone w niej cztery kierunki strategiczne: *Prawa obywateli w centrum przestrzeni sprawiedliwości, Poprawa sprawności działania, Zwiększenie spójności działania (konsolidacja) oraz Poprawa efektywności wydatkowania środków* realizowane być miały poprzez system kontroli zarządczej, przygotowanie projektów legislacyjnych i rozwojowych ukierunkowanych na cele strategii oraz

<sup>18</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie określenia kierunków i celów strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2021 r. poz. 155; dalej: zarządzenie z 8 czerwca 2021 r.).

realizację tzw. dobrych praktyk. **Strategia MPS stanowiła próbę kompleksowego spojrzenia na obszar wymiaru sprawiedliwości**, odpowiadała podstawowym zasadom prowadzenia polityk publicznych, w tym była szeroko konsultowana, ale ze względu na swoje słabości **nie spełniła jednak swojego zadania**. Wynikało to z samej koncepcji stanowiącej podstawę Strategii MPS, tj. koncentracji na zdefiniowaniu najważniejszych kierunków doskonalenia, celów i możliwych metod ich osiągnięcia, przy pozostawieniu elastyczności w doborze środków służących ich realizacji. W rezultacie brak w niej szczegółowych rozwiązań i zadań do wykonania, planu działania, harmonogramu realizacji. W literaturze podnoszono także np., że w *strategii brakuje wyraźnego wskazania, kto odpowiada za realizację poszczególnych kierunków strategicznych, a co za tym idzie – celów przyjętych do osiągnięcia*<sup>19</sup>. Założenie o wykorzystaniu mechanizmów kontroli zarządczej w dziale do wdrażania Strategii MPS nie sprawdziło się w praktyce, a **finalnie od 2017 r. Minister zaprzestał jej realizacji powołując się na zmianę priorytetów odnośnie do planowania kierunków zmian w wymiarze sprawiedliwości**. Zmianie tej nie towarzyszyło jednak wydanie nowego dokumentu określającego cele strategiczne Ministra.

**W latach 2017–2021 Minister prezentował kierunki reform wymiaru sprawiedliwości głównie w formie wystąpień medialnych i odnoszących się do nich komunikatów na stronie internetowej MS.**

Przykładowo, w styczniu 2017 r. przedstawił w formie prezentacji multimedialnej plan reform pn. *Sprawne i sprawiedliwe sądy* i wskazał m.in. na: potrzebę połączenia najmniejszych wydziałów sądowych, ograniczenie liczby sędziów wizytatorów, wprowadzenie elektronicznego systemu ewidencji pracy sędziów, sprzyjanie zawieraniu ugód w postępowaniach sądowych, wprowadzenie sędziów pokoju do rozstrzygania spraw drobnych. Spośród powyższych deklaracji w pewnym zakresie Minister przeprowadził konsolidację wydziałów sądowych (szerzej w rozdziale 5.2.1.), realizowana też była promocja mediacji (szerzej w rozdziale 5.4.2.).

W kwietniu 2018 r. upubliczniona została **koncepcja reformy procedury karnej pn. Program reform: Sprawiedliwość i bezpieczeństwo**, co traktować można jako zapowiedź realizacji projektu strategicznego SOR pn. *Polityka karna*. **Dokument MS miał jednak charakter deklaracji politycznej dotyczącej zwalczania różnych przejawów przestępczości** (odwoływanie do haseł takich jak: *walka z drobnymi złodziejami; koniec pożyczek na lichwiarski procent; alimenty szybko i bez kosztów; wyższe kary za tapówki; bezwzględne dożywocie*, itp.), **nie odpowiadał natomiast na pytanie o kierunek i sposób usprawnienia pionu karnego w sądach powszechnych**. Zapowiadały one zmiany przepisów, głównie w Kodeksie karnym, które w większości weszły w życie dopiero od 1 października 2023 r., czyli po pięciu latach.

Równocześnie **w przestrzeni instytucjonalnej wymiaru sprawiedliwości** przeprowadzone zostały fundamentalne zmiany ustrojowe mające wpływ na funkcjonowanie sądów powszechnych i sędziów. Choć prace nad nimi nie były przedmiotem kontroli (Minister nie był wnioskodawcą projektów tych zmian), to NIK dostrzega ich istotny wpływ na sądownictwo. Pośród przeprowadzonych zmian należy wskazać przede wszystkim:

- nową ustawę Prawo o prokuraturze (2016 r.), przywracającą unię personalną urzędu Ministra i Prokuratora Generalnego;
- nowelizację ustawy Pusp (2017 r.), która wprowadziła m.in. nowe rozwiązania dotyczące powoływania i odwoływania prezesów sądów<sup>20</sup>,

<sup>19</sup> Wojciech Major w: *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce: analiza krytyczna*; w Przegląd Organizacji, Nr 10 (897), 2014, str. 24–30.

<sup>20</sup> Nowelizacja nadała Ministrowi prawo do dowolnego, bez uwzględnienia opinii zgromadzeń sędziowskich i KRS, odwoływania w okresie sześciu miesięcy od dnia jej wejścia w życie prezesów sądów i ich zastępców, co objęło 158 osób (dane za: *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*; HFPC, Warszawa, 2019). Prezes Rady Ministrów przekazał Komisji Europejskiej, że Minister odwołał w ciągu pół roku 136 prezesów i wiceprezesów (18,6% sędziów pełniących te funkcje) – *Biała Księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*, KPRM, Warszawa, 7 marca 2018 r.

postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, nadzoru administracyjnego nad sądami – wzmacniając pozycję i rolę Ministra w obszarze funkcjonowania sądów powszechnych;

- nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (2018 r.), która wprowadziła zmiany sposobu wyboru członków KRS;
- nowelizację ustawy Pusp (2020 r.) wprowadzającą m.in. zmiany składu osobowego organu sądu – kolegium sądu i w nadzorze administracyjnym nad sądami.

NIK zauważa, że podejmowane **zmiany dotyczyły kwestii o fundamentalnym znaczeniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości**. Szereg zaproponowanych w nich rozwiązań budził liczne kontrowersje i spory zarówno w środowisku prawniczym, jak i na forum publicznym. Jednocześnie jednak **prace nad ich wdrożeniem charakteryzował pośpiech – czas ich procedowania od chwili wpływu projektu do Sejmu do podpisu Prezydenta RP wynosił od 1,5 do niespełna 3 miesięcy**.

Wnioskodawcą powyższych zmian był Prezydent RP (nowelizacja ustawy o KRS) lub grupa posłów (pozostałe ww. projekty). **Powyższe zmiany w Pusp są znamiennym przykładem braku strategicznej inicjatywy Ministra Sprawiedliwości w tym obszarze – pomimo że regulują one szereg kwestii wprost odnoszących się do modelu zarządzania sądami i nadzoru nad nimi, inicjatywa ta nie została zgłoszona przez Ministra** (tj. organ posiadający szereg kompetencji i narzędzi nadzorczych w tym zakresie), lecz przez grupę posłów (wnioskodawca projektu). **Minister nie formułował także w dokumentacji wewnętrznej diagnoz lub postulatów wskazujących na wprost identyfikowane tym zakresie słabości ówczesnych rozwiązań w sądach**.

**Kierunki i cele strategiczne Ministerstwa Sprawiedliwości**

**Dokument Kierunki i cele strategiczne MS z czerwca 2021 r. w ocenie NIK nie spełniał wymogów dokumentu o charakterze strategicznym**. Wydanie liczącego sześć stron dokumentu (wraz z tabelą powtarzającą wcześniej wymienione w dokumencie treści) nie zostało poprzedzone diagnozą, jedynie w treści przywołano uwarunkowania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, z których wyprowadzono trzy ogólnie sformułowane kierunki strategiczne:

- *właściwe i efektywne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;*
- *prawa obywatela w centrum wymiaru sprawiedliwości;*
- *wzmocnienie efektu synergii i kultury organizacyjnej*

oraz 14 celów strategicznych, w tym dziewięć wprost adresowanych do obszaru sądownictwa.

W szczególności w *Kierunkach i celach strategicznych MS* nie powołano się na wyniki dostępnych analiz lub dane obrazujące stan sądownictwa, problemy ograniczające jego skuteczność, czy to sygnalizowane przez jednostki w dziale (sądy), czy jednostki wspomagające Ministra (np. Centrum Analiz Strategicznych Ministra Sprawiedliwości, IWS) lub na analizy opracowywane przez komórki organizacyjne MS. Przykładowo wskazać można na rekomendacje dotyczące kierunków usprawnienia sądownictwa prezentowane w raportach IWS, gdzie już m.in. w 2016 r. wskazywano na główne źródła braku efektywności sądownictwa<sup>21</sup>: duży odsetek spraw błahych, rozpoznawanych przed sądami rejonowymi; nieefektywne rozwiązania proceduralne; niezamierzone konsekwencje reform. W rezultacie, praktyczne znaczenie tego dokumentu sprowadzało się do zapewnienia formalnych warunków związanych z wymogami organizacyjnymi MS dotyczącymi obowiązku odwoływania się do celów strategicznych w trakcie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie

<sup>21</sup> Kamil Joński, *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*, IWS, Warszawa 2016. Inne raporty w których prezentowane były rekomendacje w tym obszarze to m.in.: dr Justyna Włodarczyk-Madejska, dr Paweł Ostaszewski, Joanna Klimczak, *Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych*, IWS, Warszawa 2019, czy Joanna Klimczak, *Szybkość postępowań sądowych w Polsce i innych państwach Europy*, IWS, Warszawa 2020.



(tj. we wnioskach o wszczęcie prac legislacyjnych oraz przy wydawaniu opinii o zgodności z celami strategicznymi do sporządzanych OSR), sprawowaniem kontroli zarządczej (odniesieniem realizowanych zadań do celów strategicznych przez komórki organizacyjne MS), zarządzania projektami rozwojowymi (uzależnienia pozytywnej decyzji projektowej od wpisywania się projektu w cele strategiczne). Bezpośrednią zaś przyczyną opracowania zarządzenia wprowadzającego *Kierunki i cele strategiczne MS* było wygaśnięcie terminu obowiązywania Strategii MPS.

W sytuacji braku strategicznych ram odniesienia **Minister realizował działania ograniczone do doraźnych inicjatyw lub reakcji na bieżące problemy**. Problem braku zapewnienia spójności kierunków reformy sądownictwa, konsekwencji w realizacji działań lub wręcz wzajemnej ich sprzeczności wzmagały, w ujęciu historycznym częste zmiany personalne na stanowisku Ministra Sprawiedliwości. **Średnia kadencja na tym stanowisku, licząc od przełomu ustrojowego w 1989 r. trwała 1,2 roku**. W latach 2013–2023 ogółem osiem osób realizowało zadania na tym stanowisku i to pomimo, że okres ten **wyjątkowo charakteryzował się nieprzerwanym 8-letnim (w latach 2015–2023) sprawowaniem urzędu przez jedną osobę**. Szansa ta nie została jednak skutecznie wykorzystana. Planowane w czasie dwóch kolejnych kadencji Ministra Zbigniewa Ziobry zmiany ustrojowe i organizacyjne sądownictwa powstawały w oparciu o przyjęte założenia i tezy, nie poparte kompleksową, precyzyjną diagnozą problemów sądownictwa i dobranych na jej podstawie odpowiednich środków naprawczych. Znamiennym przykładem tego były prace nad – deklarowaną przez Ministra począwszy od początku jego kadencji – reformą organizacji sądów (tzw. spłaszczenie struktury sądownictwa). Propozycja tej reformy skonkretyzowana została na przełomie lata 2021/2022<sup>22</sup>, a jej szczegółowe założenia, co przyznała odpowiedzialna za nie Podsekretarz Stanu w MS, oparte były o jej własne przemyślenia wynikające z długoletniego doświadczenia zawodowego w sądownictwie, udziału w dyskusjach toczonych m.in. w środowisku sędziowskim, jednak bez wykorzystania wcześniejszych prac MS nad koncepcją tego projektu. **Zdaniem NIK takie woluntarystyczne, oparte tylko na własnych przekonaniach podejście do kształtowania ram funkcjonowania sądownictwa powszechnego niosło za sobą ryzyko dalszego pogarszania się jego sprawności**.

**Brak strategii informatyzacji wymiaru sprawiedliwości**

Minister nie opracował też strategii informatyzacji wymiaru sprawiedliwości, o co wnioskowała NIK w 2020 r.<sup>23</sup> Nie wyjaśniono powodów takiego stanu rzeczy. Deklarowane przez Kierownictwo MS w toku kontroli podjęcie prac nad stworzeniem tej strategii po wejściu w życie procedowanych zmian ustawowych mających w założeniu *umożliwienie objęcia informatyzacją sądy powszechne*<sup>24</sup>, nie nastąpiło, pomimo że zmiany te weszły w życie 28 września 2023 r.

**Bariery sprawności sądów w ocenie sędziów (badanie ankietowe NIK)**

NIK zwróciła się w toku kontroli do sędziów sądów powszechnych o wskazanie czynników utrudniających im sprawne (tj. bez zbędnej zwłoki) rozpoznawanie spraw sądowych. Najczęściej wskazywane odpowiedzi przedstawione zostały na poniższej infografice.

<sup>22</sup> Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD 322. Proces legislacyjny został zakończony.

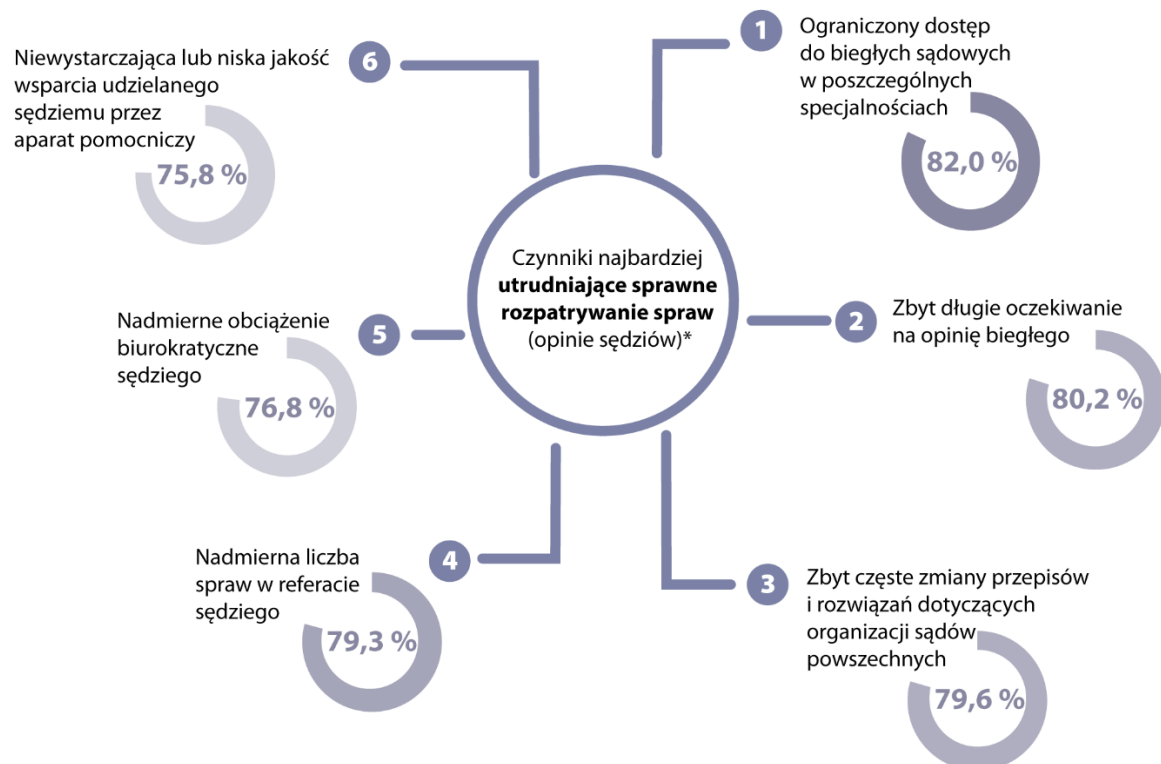
<sup>23</sup> Kontrola NIK P/19/038 – Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1860). Zmiany prawno-ustrojowe wprowadzone powyższą ustawą, w założeniu pozwalające na budowę jednego systemu teleinformatycznego obsługującego wszystkie rodzaje postępowań sądowych, zapewniającego właściwą ewidencję tych spraw oraz wspierającego funkcjonowanie rejestrów sądowych i działalność administracyjną sądów, polegały głównie na przeniesieniu odpowiedzialności za zadania w zakresie IT na szczebel dyrektorów sądów apelacyjnych.

## Infografika nr 2

## Opinie sędziów o czynnikach ograniczających sprawność sądu

Co sędziom utrudnia sprawne rozpatrywanie spraw?



\* Na wykresie zaznaczono najczęściej wybierane czynniki utrudniające sprawne rozpatrywanie spraw – odsetek odpowiedzi „zdecydowanie utrudnia”. Odpowiedzi udzieliło 778 sędziów (100 % = 778).

Źródło: opracowanie własne NIK. Badanie kwestionariuszowe sędziów. Pytanie wielokrotnego wyboru (15 czynników).

### 5.1.2. Cele i zadania kontroli zarządczej w dziale sprawiedliwość

Kontrola zarządcza w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość sprawowana była na podstawie ogólnych zasad określonych w przepisach powszechnie obowiązujących i wytycznych Ministra Finansów oraz szczegółowych wytycznych wydanych przez Ministra Sprawiedliwości w formie komunikatu. W latach 2013–2023 Minister czterokrotnie zmienił szczegółowe wytyczne, a według stanu na koniec tego okresu obowiązywały wytyczne wydane w 2019 r.<sup>25</sup>

Przyjęty system opierał się na wiodącej roli Ministra Sprawiedliwości odpowiedzialnego za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale. Na I poziomie kontroli zarządczej (kontrola wewnętrzna) jej zapewnienie pozostawało w zakresie obowiązków kierowników jednostek sądownictwa powszechnego (prezesa i dyrektora sądu) i MS (Minister za pośrednictwem Dyrektora Generalnego). Na II poziomie kontroli zarządczej (kontrola zewnętrzna) zadania te należały do obowiązków prezesa sądu nadzornego i dyrektora sądu apelacyjnego (odpowiednio do ich zakresu właściwości kompetencyjnej).

Charakterystycznym elementem kontroli zarządczej w dziale – sprawiedliwość była wprowadzona w 2014 r. **zasada kaskadowania, odnosząca się do najważniejszego procesu kontroli zarządczej, tj. określania celów i zadań**. Zgodnie z nią cele i zadania określone przez Ministra podlegały odpowiedniemu ujęciu w planach działalności opracowywanych na II i I poziomie

<sup>25</sup> Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS poz. 160) – dalej: Komunikat.

kontroli zarządczej (tj. odpowiednio w planach działalności sądów na obszarze apelacji i okręgu sądowego oraz w planach działalności poszczególnych sądów).

**Niejednolita praktyka – tworzenie planu dla obszaru okręgu (II poziom)**

NIK zauważa **niejednoznaczność wytycznych Ministra, która skutkowałą niejednolita praktyką sądów na II poziomie kontroli zarządczej**. W przypadku czterech z pięciu kontrolnych sądów okręgowych prezes i dyrektor sądu określali **plany działalności dla okręgu sądowego** (kaskadowane z poziomu planu dla obszaru apelacji), podczas gdy w jednym (SO w Świdnicy) porzeczano na przekazaniu do sądów rejonowych w okręgu sądowym planów dla obszaru apelacji wraz z wytycznymi do tych planów. Odstępstwo to pozostawało poza kontrolą Ministra, odpowiadającego za zapewnienie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w dziale, albowiem monitorował jej realizację od poziomu apelacji sądowych.

**Wytyczne Ministra nie zawierały także wprost odniesienia do kaskadowania mierników określonych przez Ministra i przyjętych dla nich wartości oczekiwanych**. W literaturze przedmiotu wskazuje się na praktykę według której kaskadowanie to obejmuje plany działalności na II poziomie kontroli zarządczej<sup>26</sup>. Znajdowało to częściowe potwierdzenie w przyjętej praktyce Ministra, zgodnie z którą wraz z przekazaniem prezesom SA planu działalności dla działu, Minister zobowiązywał ich także do ujęcia tych mierników i przypisanej im wartości w planach dla apelacji sądowej. Ustalenia kontroli wskazują, że prezesi kontrolowanych SA (5) uwzględniali w planach działalności te wskaźniki i ich wartość oczekiwaną, a odstępstwa (SA w Łodzi) zostały poprzedzone ich uzgodnieniem z MS. Na poziomie planów działalności dla obszarów okręgów oraz poszczególnych jednostek sądowych (SR, SO) modyfikacja planowanych wartości wybranych mierników była często stosowana<sup>27</sup>. Poziom mierników określany był na podstawie wyników danego sądu osiągniętych w III kwartale roku poprzedniego lub średniej z kilku okresów sprawozdawczych. *Preferowanym sposobem wyznaczania wartości mierników był oczywiście sposób kaskadowy, jednakże w przypadku, gdy analiza danych wskazywała na konieczność wyznaczania go na niższym poziomie – praktyka ta była stosowana i nie była kwestionowana przez jednostki nadrzędne – wyjaśnił Prezes SR Szczecin-Centrum w Szczecinie.*

**Minister Sprawiedliwości realizował obowiązki kierującego działem administracji rządowej wynikające z art. 70 ufp**, tj. terminowo i zgodnie z obowiązującymi wzorami sporządzał plany działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu – sprawiedliwość, sprawozdania z wykonania tych planów oraz składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

**Formalne nieprawidłowości w kontroli zarządczej**

NIK stwierdziła, że **plany działalności Ministra na rok 2022 i 2023, sprawozdania z wykonania planów działalności za rok 2021 i 2022 oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2021 i 2022 nie zostały opublikowane w BIP MS**, co stanowiło naruszenie art. 70 ust. 5 ufp oraz było niezgodne z § 30 Komunikatu. Nieprawidłowość ta została usunięta w toku kontroli, w październiku 2023 r.

Uchybienia w zakresie dokumentowania kontroli zarządczej zidentyfikowano także w trzech z 15 kontrolowanych sądów, i tak:

- w SA w Poznaniu regulamin kontroli zarządczej nie zawierał odniesień do II poziomu kontroli zarządczej, tj. nadzoru Prezesa SA nad działalnością sądów podległych, co nie odpowiadało standardowi kontroli zarządczej w zakresie dokumentowania systemu tej kontroli;
- w SA w Poznaniu – sprawozdanie z wykonania planu działalności sądu za 2019 r. zawierało omyłkowe wskazanie planowanych wartości trzech mierników, w wysokości innej niż wynikająca z planu;

<sup>26</sup> D. Maciejewska, Kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem w sądach. Zagadnienia teoretyczne i praktyczne. Wyd. Suprema Lex, wyd. I, Kraków 2017 (str. 156).

<sup>27</sup> Ustalono na podstawie szczegółowego badania sześciu mierników zastosowanych do oceny stopnia realizacji pięciu celów określonych w planach działalności na lata 2018–2023.

- w SO w Sieradzu – brak aktualizacji wewnętrznej procedury analizy ryzyka, tj. niedostosowanie jej do udostępnionego przez SA i stosowanego przez SO w Sieradzu narzędzia informatycznego służącego identyfikowaniu, ocenie i raportowaniu ryzyka;
- w SO w Sieradzu – sprawozdania z wykonania planu działalności sądu oraz sądów na obszarze okręgu sądowego za lata 2018–2021 zawierały wskazanie najważniejszych planowanych zadań, nieujętych w odpowiadających im planach działalności, bądź brak było w nich odniesienia do wszystkich najważniejszych zaplanowanych zadań (dotyczy od 2 do 4 zadań w danym roku);
- w SO w Sieradzu – sprawozdania z wykonania planu działalności dla sądów na obszarze okręgu sądowego za lata 2020–2021 zawierały niezgodne z rzeczywistymi (tj. zawyżone) dane dotyczące odsetka spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana; pomimo omyłek wskaźnik został zrealizowany na planowanym poziomie;
- w SR w Świdnicy – brak przeprowadzenia samooceny funkcjonowania kontroli zarządczej wśród pracowników i osób zarządzających sądem, co było niezgodne z § 29 ust. 3 Komunikatu;
- w SR w Świdnicy – sprawozdania z wykonania planu działalności były niekompletne, tj. pozbawione części D (Informacja dotycząca realizacji celów objętych planem działalności), co było niezgodne z § 8 ust. 3 rozporządzenia MF w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania<sup>28</sup>.

**Cele strategiczne  
w planach działalności  
dla działu  
– sprawiedliwość**

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w Komunikacie, podstawę sporządzenia planów działalności stanowiły (od 2015 r.<sup>29</sup>), zaakceptowane przez Kierownictwo Ministerstwa **analizy uwarunkowań strategicznych zawierające propozycje celów i mierników ich realizacji. W dokumentach tych nie przedstawiano jednak żadnych okoliczności, przyczyn, czy potrzeby zmian wyznaczanych celów oraz mierników, w szczególności odnoszących się do aktualnej bądź prognozowanej efektywności funkcjonowania sądownictwa.** Dokumenty analiz uwarunkowań strategicznych miały formalny charakter i ograniczały się do zaproponowania do ujęcia w planach wybranych celów strategicznych zawartych w dokumentach strategii rządowych oraz resortowych (w okresach ich obowiązywania), a także nazw mierników określających stopień realizacji tych celów (bez podania sposobu ich wyliczenia oraz pożądanej wartości).

**Plany działalności dla działu – sprawiedliwość na lata 2013–2023 zawierały łącznie 29 „unikalnych” celów** (tj. celów niepowielających się, choć często o zbliżonym zakresie, nieznacznie różniących się nazwą), **z których 22 cele<sup>30</sup> odnosiły się, co do zasady, do funkcjonowania sądownictwa powszechnego.** NIK objęła badaniem 11 spośród tych celów<sup>31</sup> pod kątem adekwatności mierników do ustalonych celów oraz ich planowania, monitorowania i wykonania, a także doboru zadań służących realizacji tych celów. Badaniem objęto następujące cele:

- *zwiększenie sprawności postępowań sądowych oraz stopniowe ograniczanie poziomu zaległości sądowych* (tylko plan na 2013 r.);
- *ułatwienie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz wzmocnienie ochrony prawnej obywateli* (tylko plan na 2013 r.);

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. Nr 187 poz. 1254; dalej: rozporządzenie MF w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania).

<sup>29</sup> Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS z 2014 r. poz. 107; dalej: Komunikat z 21 maja 2014 r.).

<sup>30</sup> Siedem celów odnosiło się do Służby Więziennej i jej zadań, skuteczności systemu wykonywania kar, środków wychowawczych oraz resocjalizacji, co pozostawało poza zakresem kontroli.

<sup>31</sup> Jako kryterium przyjęto zakres przedmiotowy kontroli, poza którym pozostawały: wydatkowanie środków budżetowych i pozabudżetowych, funkcjonowanie organów i jednostek nadzorowanych przez Ministra (np. adwokatury, instytutów naukowych), doskonalenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, podnoszenie kwalifikacji kadr wymiaru sprawiedliwości, wprowadzanie e-usług i informatyzacji oraz niwelowanie barier w działalności gospodarczej.



- *zapewnienie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu* (część B planów działalności na lata 2013–2021);
- *zwiększenie stopnia realizacji praw obywatelskich przez system wymiaru sprawiedliwości* (plany na 2014–2017);
- *poprawa sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości* (2014–2017);
- *zwiększenie efektywności alokacji etatów w sądownictwie* (2014–2016);
- *poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego* (2018–2021);
- *zapewnienie właściwego funkcjonowania sądów powszechnych* (część B planów działalności na lata 2018–2021);
- *standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości* (2022–2023); *Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości* (2022–2023);
- *tworzenie spójnego i przejrzystego prawa (działania legislacyjne)* (2022–2023);
- *upowszechnienie mediacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, jako rzeczywistej ogólnodostępnej alternatywy dla spornych postępowań sądowych* (2022–2023).

Celom tak sformułowanym, odpowiadającym zadaniom kierującego działem Ministra nie można na poziomie strategicznym odmówić generalnej słuszności. Wątpliwości budzi jednak użyteczność ich wykorzystania w planowaniu działalności w dziale z uwagi na brak precyzji (np. określenia zamierzonego wyniku tych celów), a co za tym idzie możliwości sprawdzenia stopnia ich realizacji<sup>32</sup>. Z tego względu ich ocena wymagałaby zastosowania wieloczynnikowej analizy, w tym uwzględnienia wyników badań jakościowych np. badań opinii społecznej w odniesieniu do oceny funkcjonowania sądownictwa powszechnego, z czego Minister nie korzystał.

Ponadto, w badanym okresie Minister trzykrotnie zmieniał katalog najważniejszych celów ujętych w planach działalności (począwszy od planu na 2014 r., na 2018 r. i na 2022 r.), co do zasady bez jednoczesnego dostosowania katalogu najważniejszych zadań służących ich realizacji.

Ustalenia kontroli we wszystkich kontrolowanych sądach (15) wskazują, że wprowadzony w dziale model kaskadowania celów i zadań spowodował w praktyce **mechaniczne uwzględnianie celów strategicznych (dla działu), a więc sformułowanych na dużym poziomie ogólności we wszystkich jednostkach sądownictwa**. Zabrakło celów na poziomie operacyjnym, których realizacja zależna byłaby wyłącznie lub w przeważającej mierze od działań sądów. **Podobna praktyka sądów obejmowała co do zasady także określanie najważniejszych zadań do realizacji** w planach działania. Zadania te – w zakresie odnoszącym się do funkcjonowania sądów powszechnych (plan dla działu określa także zadania odnoszące się do zadania dla innych jednostek w dziale np. MS lub KSSiP) – w większości przypadków powielaly się w kolejnych latach. Zadania były przepisywane do planów działalności sądów, nawet w sytuacji gdy ich realizacja pozostawała poza właściwością lub zakresem kompetencji prezesa lub dyrektora sądu (np. SR Szczecin Centrum w Szczecinie – sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego; SA w Poznaniu – obsadzanie wolnych etatów).

**Jednocześnie prezesi sądów w minimalnym stopniu korzystali z możliwości uzupełnienia zadań kaskadowanych z planu Ministra o dodatkowe, zindywidualizowane dla danej jednostki zadania.** Wprawdzie możliwość taka nie wynikała wprost z treści wytycznych Ministra Sprawiedliwości, to w literaturze przedmiotu nie budzi ona wątpliwości<sup>33</sup>. **Zdaniem NIK wykorzystanie takiej możliwości pozwalałoby na urealnienie sprawowanej kontroli zarządczej poprzez identyfikację zadań dostosowanych do uwarunkowań i potrzeb jednostek w dziale.**

<sup>32</sup> Zgodnie z kryteriami formułowania celów określonymi w Komunikacie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56; dalej: Komunikat Nr 6 MF).

<sup>33</sup> Danuta Maciejewska, w: *Kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem w sądach. Zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, Suprema Lex, Kraków, 2017.

**Prezesi badanych sądów (15) w planach na lata 2018–2023<sup>34</sup> nie formułowali na poziomie sądu innych, niż określone w planach działalności dla działu, celów i mierników ich realizacji.** Wprowadzanie innych mierników stosowane było dopiero na poziomie poszczególnych komórek organizacyjnych sądów. Ustalenia kontroli wskazują, że ich wdrażanie nie zawsze było prawidłowe. Przykładowo w SR w Wągrowcu, w poszczególnych wydziałach stosowano mierniki realizacji celów niespełniające standardów kontroli zarządczej określonych przez Ministra Finansów (określających wymogi konstrukcyjne wskaźników pozwalające na ich mierzalność), w tym m.in. takie jak *Postępowanie zgodnie z prawem; Realizacja obowiązków ustawowych; Rzetelne przygotowanie postępowania*. Prezes Sądu wyjaśnił, że nie wpływało to na skuteczność sprawowanej kontroli podkreślając, że w warunkach niewielkiej jednostki sądowej (jak opisywany sąd) rezultat ten był osiągnięty poprzez bieżącą kontrolę wyników pracy przez kierowników komórek i weryfikację informacji o wykonywanych czynnościach w bezpośrednim kontakcie z pracownikami.

**Mierniki realizacji celów w planach działalności dla działu – sprawiedliwość**

Dla 11 badanych przez NIK celów ujętych w planach działalności dla działu – sprawiedliwość na lata 2013–2023 Minister użył 62 mierników ich realizacji. Badanie próby 16 mierników (12 kaskadowanych do planów działalności sądów oraz 4, które nie były kaskadowane, ale znajdowały się w katalogu kluczowych mierników MS i odnosiły się do sprawności postępowań sądowych, np. spraw starych oraz przewlekłości postępowań) wykazało, że **określanie mierników realizacji celów utrudniało porównywanie na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania tych planów, wyników sądownictwa w dłuższej perspektywie czasowej**, z uwagi na:

- wykorzystywanie tego samego miernika do pomiaru celów zmienionych (lub inaczej sformułowanych) w kolejnych planach działalności, co dotyczyło: wskaźnika *opanowania wpływu spraw (ogółem) (WSK\_1)*, wskaźnika *opanowania wpływu spraw głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji (WSK\_2)*, *odsetka spraw, w których uwzględniono skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (odsetek skarg uwzględnionych w odniesieniu do ogółu skarg) (WSK\_7)*, *liczby etatów asystenckich na etat sędziego (WSK\_9)*, wskaźnika *mediacji – odsetka spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana (WSK\_13)*, *średniego czasu trwania (łącznie z czasem trwania mediacji) postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (WSK\_25)*;
- zmiany mierników wykorzystywanych do oceny tego samego rodzaju zjawisk (celów), w tym wprost odnoszących się do sprawności sądownictwa rozumianej jako terminowość rozpatrywania spraw. W latach 2013–2014 był to miernik *średniego czasu trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych) (w miesiącach) (WSK\_5)*, w latach 2015–2021 ww. miernik WSK\_25, który w planach działalności na lata 2022–2023 zastąpiony został wskaźnikiem *sprawności postępowania sądowego (wg metodologii CEPEJ<sup>35</sup>) (w dniach)*. Sposób obliczania, w tym zakres spraw, które brane były pod uwagę dla tych mierników był różny: WSK\_5 i WSK\_26 odnosiły się do spraw pozostałych<sup>36</sup>, a ich wartość informowała o czasie potrzebnym na załatwienie zaległych spraw, raz wyrażonym w miesiącach, raz w dniach. Z kolei WSK\_25 odnosił się do grupy wybranych kategorii spraw uprawomocnionych w I instancji, a jego wartość informowała o statystycznym czasie trwania spraw zakończonych (a nie pozostałych) w danym okresie;
- zmiany mierników w planach działalności dotyczyły też pomiaru dostosowania zasobów kadrowych do realizowanych przez sądy zadań, braki kadrowe wskazywane były przez prezesów sądów jako jeden z głównych problemów sprawności sądownictwa. Minister najpierw, w latach 2014–2016,

<sup>34</sup> Wyżej wskazano, że okres kontroli w jednostkach sądownictwa powszechnego ograniczony był do lat 2018–2023 (1 półrocze).

<sup>35</sup> Skrót nazwy Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości.

<sup>36</sup> WSK\_5 w 2015 r. zmienił nazwę na wskaźnik pozostałości, przy zachowaniu sposobu obliczania.

ustanowił grupę mierników tzw. wyrównania etatyzacji, które na poziomie sądów rejonowych i okręgowych (wskaźniki WSK\_22, WSK\_23) wiązały wielkość wpływu spraw z obsadą sędziowską oraz obsadą urzędniczą (WSK\_22a, WSK\_23a) a następnie w planach na lata 2017–2023, jako miernik przyjął *liczbę etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego* (WSK\_9). Wartość tego ostatniego miernika dla badanego okresu wykazywała bardzo małą zmienność, a jego przydatność w całościowym zarządzaniu zasobami kadrowymi, zdaniem NIK, była wątpliwa;

- rezygnację z ujęcia w planach działalności mierników odnoszących się do tzw. spraw starych (wskaźników *odsetka spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas postępowania przekraczał 12 miesięcy bądź 3 lata*, odpowiednio WSK\_3 i WSK\_4), oba mierniki wykorzystane zostały tylko w planie na 2013 r. oraz z tzw. wskaźnika *stabilności orzeczeń*<sup>37</sup> (WSK\_12, użyty został tylko w planie na 2017 r.).

**Tylko jeden miernik wystąpił we wszystkich planach działalności dla działu – sprawiedliwość w całym badanym okresie (2013–2023) – wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)** (WSK\_1), który wyrażał stosunek liczby wszystkich spraw załatwionych do liczby wszystkich spraw, które w danym okresie wpłynęły do sądów. Miernik ten był powszechnie stosowany do opisu **tzw. ruchu spraw** w sądach, dla oceny sprawności sądownictwa, zdaniem NIK, nie był jednak miarodajnym wskaźnikiem (szerzej w rozdziale 5.4.2.).

Pomiaru sprawności działania sądów w latach 2018–2022 dokonano także w oparciu o wykonanie miernika *odsetka spraw, w których uwzględniono skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (odsetek skarg uwzględnionych w odniesieniu do ogółu skarg)* (WSK\_7), który obejmował też skargi na przewlekłość postępowań przygotowawczych, co wykraczało poza zakres celu, którego pomiarowi miał służyć ten miernik (szerzej w rozdziale 5.4.2.).

**Katalog kluczowych mierników MS w badanym okresie zawierał łącznie ponad 20 różnych wskaźników, z których jedynie sześć Minister wykorzystał w latach 2018–2023 w planach działalności dla działu** (nie więcej jednak niż pięć w danym roku) i kaskadował do planów działalności sądów. Kierownictwo MS wskazywało, że katalog kluczowych mierników MS służących badaniu efektywności sądów nie jest zamknięty, a ich zestaw był modyfikowany, tak, aby dopasować ich zakres merytoryczny do *aktualnie obowiązujących potrzeb kierownictwa MS, jak i odbiorców zewnętrznych*.

Przeprowadzona kontrola wykazała też, że Minister w odniesieniu do wskazanego w planach działalności dla działu – sprawiedliwość na lata 2018–2021 celu *Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego*, a od 2022 r. celu *Tworzenie spójnego i przejrzystego prawa* jako mierniki realizacji tych celów wykorzystywał liczbę ustaw przyjętych przez Radę Ministrów lub w przypadku rozporządzeń – liczbę projektów rozporządzeń podpisanych przez Ministra, tj. mierniki produktów. Zastosowanie takich mierników było nieprawidłowe, albowiem zgodnie z ww. szczegółowymi wytycznymi MF dla sektora jednostek finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem mierniki powinny odnosić się do rezultatu, jaki ma być osiągnięty.

**NIK dokonała przeglądu najważniejszych zadań<sup>38</sup>, ustalonych przez Ministra w planach działalności na lata 2018–2022<sup>39</sup>, odnoszących się do celów nakierowanych na poprawę funkcjonowania sądownictwa powszechnego.**

**Najważniejsze zadania w planach działalności dla działu – sprawiedliwość**

<sup>37</sup> Odsetek oddalonych środków zaskarżenia w stosunku do wszystkich spraw apelacyjnych i zażaleniowych załatwionych w sądach II instancji.

<sup>38</sup> Z wyłączeniem, w szczególności zadania dotyczącego promocji oraz wsparcia procesu wdrażania alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR), które opisano szerzej w rozdziale 5.4.2.

<sup>39</sup> Ograniczenie okresu badania wynikało z zakresu przedmiotowego kontroli przeprowadzonej w jednostkach sądownictwa dla lat 2018–2023 (I połowa) oraz bezpośredniego powiązania zadań z miernikami, tj. przypisania grup zadań wpływających na osiągnięte wartości dla jednego lub grupy mierników w planie, począwszy od planu na 2018 r.

Zadania te określane były w planach działalności Ministra dla sądownictwa powszechnego w liczbie od kilku do kilkunastu dla jednego celu bez wskazania podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację (tj. które z zadań realizować będą wyłącznie komórki organizacyjne Ministerstwa, które wyłącznie jednostki sądownictwa, a które będą realizowane wspólnie).

Na próbie kontrolnej NIK oceniła jako **nieprawidłowe działania polegające na określaniu zadań na dużym poziomie ogólności, będących w istocie realizacją ustawowych obowiązków Ministra lub sądów powszechnych**. Zgodnie z wytycznymi dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem ogólnie sformułowane zadania nie niosą informacji co do kierunku działań, w tym wypadku mających na celu poprawę sprawności sądownictwa powszechnego i nie dają możliwości rzetelnego zwymiarowania stopnia realizacji tego celu. Tymczasem Minister określał w planach działalności dla działu m.in. zadania:

- **Sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego** nad działalnością administracyjną sądów, które było jednym z ustawowych zadań Ministra (art. 9a § 2 Pusp), a katalog czynności nadzorczych Ministra (wynikających z analizy wyników pracy sądów) określał art. 37g § 1 Pusp oraz rozporządzenie w sprawie nadzoru administracyjnego<sup>40</sup>. Należało zatem do **podstawowych zadań i obowiązków realizowanych w ramach nadzoru przez kierującego działem administracji rządowej**. Zadanie to realizowało DNA, w szczególności poprzez: występowanie z pismami nadzorczymi do prezesów SA dotyczącymi uzyskanych wyników lub zdiagnozowanych problemów w działalności sądów (2018 r., 2019 r., 2020 r., 2022 r.); analizy *Informacji o działalności sądów* za rok poprzedni (2018 r., 2019 r., 2021 r., 2022 r.); opracowywanie projektów ustalanych przez Ministra ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych (2021 r., 2022 r.) (szerzej w rozdziale 5.1.3). **Przyjęcie takiego zadania niosło za sobą w konsekwencji jego błędne przenoszenie wprost do planów działalności kontrolowanych sądów**, np. SR Szczecin-Centrum w Szczecinie w ślad za planem dla obszaru okręgu szczecińskiego i planem dla sądów na obszarze apelacji szczecińskiej (sądy takiego nadzoru nie sprawują) **lub wprowadzanie odpowiadających mu podobnie ogólnych zadań**, np. SR w Wągrowcu (w latach 2018–2021 w planach działalności wskazywano na zadanie pn. zarządzanie i nadzór administracyjny nad działalnością sądu).
- **Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne** (i wojskowe) – zadanie ujęte w latach 2018–2021 w części B planów działalności dla działu – sprawiedliwość, tj. jako planowane podzadanie budżetowe, a od 2022 r. w części A planu, jako jedno z trzech najważniejszych zadań, służących realizacji celu *Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości*. Zadanie to należało do istoty funkcjonowania sądów powszechnych; podobnie jak w powyższym przypadku jego określenie nie niosło za sobą żadnej informacji co do kierunku działań mających doprowadzić do realizacji zamierzonego celu, a jednocześnie nie dawało podstawy do obiektywnego zwymiarowania stopnia jego realizacji. Zadanie to przenoszone było do planów działalności sądów wprost (np. SO w Świdnicy) lub w postaci uproszczonej (np. w planie SA w Poznaniu na 2019 r. określił je jako „działalność orzecznicza”).

**Minister pominął (za wyjątkiem roku 2019) wśród najważniejszych zadań obszar zarządzania etatyzacją** w odniesieniu do kluczowych dla sprawności sądownictwa grup **stanowisk orzeczniczych** (sędziów, asesorów, referendarzy). Przeprowadzona kontrola wykazała, że w badanym okresie prezesi sądów wszystkich szczebli jako jeden z głównych problemów sprawności postępowań sądowych zgłaszali Ministrowi niedobory kadrowe. Minister, którego wpływ na tworzenie warunków prawno-organizacyjnych funkcjonowania sądów, w tym etatyzację, był

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1166).



decydujący, w niedostatecznym stopniu wykorzystywał możliwość definiowania zadań oraz mierników odnoszących się do tej kwestii. Wprowadzony do planu działalności na 2017 r. miernik WSK\_9 (liczba etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego), był jedynym wskaźnikiem służącym do pomiaru etatyzacji. Najpierw dla celu *Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego* (do 2021 r.), a od 2022 r. *Standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości*. Najważniejsze zadania służące realizacji tych celów i mające oddziaływać na wartość miernika, zawężone zostały do problematyki asystentów sędziów (w tym analiz struktury rozmieszczenia etatów, realizacji zaleceń Ministra w sprawie możliwości przekształcania zwalnianych etatów urzędników sądowych w etaty asystentów sędziów).

Osiągnięcie zakładanych celów w postaci: *Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego* (od 2022 r. zmienionego na *Tworzenie spójnego i przejrzystego prawa*) planowane było przez Ministra także poprzez przygotowanie w MS projektów ustaw i rozporządzeń. **W okresie zaledwie pięciu lat (2018–2022) było to łącznie 112 projektów aktów prawnych (z tego 73 unikalnych<sup>41</sup>), przy czym spośród projektów ustaw zaplanowanych na dany rok nigdy nie udało się zrealizować<sup>42</sup> więcej niż 40 %** (szerzej w rozdziale 5.3.1.).

Kontrola przeprowadzona w jednostkach sądownictwa powszechnego wykazała, że najważniejsze zadania służące realizacji celów określone w planach działalności dla obszarów apelacji (kaskadowanych następnie do podległych sądów) także miały ogólnikowy charakter, niekiedy nie mieściły w kompetencjach ich adresatów (prezesów sądów podległych), bądź nie zawierały żadnej wskazówki co do kierunku działań mających zapewnić realizację celu.

Przykładowo, w planach działalności dla obszaru apelacji poznańskiej za nieprawidłowe, tj. świadczące o braku należytej staranności przy ich formułowaniu, uznane zostały następujące zadania:

- kontynuacja edukacji prawnej młodzieży (plany działalności na lata 2019–2020), jako niewykazujące bezpośredniego związku z celem *Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego*;
- obsadzanie wolnych etatów (plan na 2018 r.), gdyż jego wykonanie nie było zależne od prezesa SA i prezesów sądów podległych (leżało w gestii Ministra);
- działalność orzecznicza (2019), co wskazano powyżej.

Rozwiązania takie nie były kwestionowane przez Ministerstwo.

### Brak zadań własnych w planach działalności sądów powszechnych

Badanie wybranych najważniejszych zadań określonych w planach działalności pięciu SR oraz pięciu SO<sup>43</sup>, wykazało, że **co do zasady, najważniejsze zadania ujęte w planach działalności Ministra, a następnie planach dla obszarów apelacji przepisywane były do planów działalności poszczególnych sądów (ewentualnie pod nieco zmienioną nazwą)**, co dotyczyło m.in. następujących zadań:

- prowadzenie bieżącej analizy wyników pracy sądu oraz podejmowanie czynności nadzorczych w celu zapewnienia prawidłowego toku urzędowania sądu (np. SO w Szczecinie; SR w Legionowie, SR w Świdnicy, SR Szczecin-Centrum);
- promocja oraz wsparcie procesu wdrażania alternatywnych metod rozwiązywania sporów (np. SO w Sieradzu, SO w Szczecinie, SO w Świdnicy, a także badane SR w obszarach wymienionych SO);

<sup>41</sup> Za projekty unikalne NIK uznała takie, które nie zostały powtórzone w obrębie tego samego planu działalności lub w kolejnym planie działalności, a w sytuacji gdy zostały powtórzone – zostały policzone tylko jeden raz.

<sup>42</sup> Tj. zgodnie z treścią miernika projekt został przyjęty przez Radę Ministrów.

<sup>43</sup> Badaniem objęto po pięć zadań w każdym z sądów, z grupy zadań, które w latach 2018–2023 służyły realizacji celów: *Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego, Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości, Standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości oraz Upowszechnienie mediacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, jako rzeczywistej i ogólnodostępnej alternatywy dla spornych postępowań sądowych.*

- podnoszenie kwalifikacji zawodowych sędziów, asesorów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów i pracowników sądów (np. SO w Poznaniu, SO w Świdnicy, SR w Świdnicy, SR w Wągrowcu);
- bieżący monitoring obciążenia pracą asystentów sędziów oraz analiza zwalnianych etatów asystenckich w celu optymalnego wykorzystania zasobów kadrowych (np. SO i SR w Świdnicy);
- realizacja zaleceń z dnia 17 grudnia 2013 r. i 7 lutego 2014 r. w których Minister Sprawiedliwości wskazał prezesom i dyrektorom sądów na możliwość przekształcania zwalnianych etatów urzędników sądowych w etaty asystentów sędziów (np. SO w Szczecinie, SR w Legionowie, SR Szczecin-Centrum).

W planie działalności SO w Szczecinie zapisane zostało zadanie, którego realizacja należała do wyłącznej kompetencji Ministra, tj. wykonywanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, a w SO w Świdnicy zadanie pn. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli *de facto* cel, dla którego sądownictwo zostało powołane.

Drugą istotną grupę w planach sądów stanowiły zadania, dotyczące monitoringu, takie jak np.:

- monitorowanie poziomu obciążenia pracą sędziów, asesorów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów i pracowników sądów (np. SO w Poznaniu, SO w Świdnicy, SR w Świdnicy, SR w Wągrowcu);
- monitorowanie etatyżacji, w tym w poszczególnych pionach orzeczniczych (np. SO w Poznaniu, SR w Legionowie) czy w grupie asystentów (SO w Szczecinie);
- monitorowanie struktury wpływu spraw oraz analiza sądowej sprawozdawczości statystycznej (SO w Świdnicy).

Tylko incydentalnie planowano zadania własne, uwarunkowane lokalną sytuacją, np. usprawnienie procesu kontroli nad prawidłowością i terminowością doręczenia korespondencji przez operatora pocztowego (SR w Świdnicy) lub uwzględniano zadania wprowadzone na poziomie planu dla obszaru apelacji, np. podnoszenie kwalifikacji zawodowych i zwiększenie liczby biegłych (SO w Sieradzu).

Generalnie NIK zwróciła uwagę na: ogólnikowość planowanych zadań, co wynikało m.in. z powielania zadań określonych w planach działalności Ministra i/lub dla obszarów apelacji/obszarów okręgów; uwzględnianie zadań, których realizacja była trudna do zwymiarowania, ale łatwa do udokumentowania (np. monitoring) oraz niewielką liczbę zadań własnych, dostosowanych do specyfiki jednostki. Kierownicy kontrolowanych jednostek (np. SR w Wągrowcu) wskazywali, że plany działalności sądów sporządzane były na podstawie planów działalności jednostek nadrzędnych, w tym poprzez przeniesienie z tych planów zadań i mierników, celem zapewnienia spójności procesu planowania.

Biorąc pod uwagę, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienia skuteczności i efektywności działania, a określanie celów i zadań stanowi najważniejszy element procesu tej kontroli oraz istotne kryterium dokonywania oceny, zadania, nie można zaakceptować takiego podejścia. Zgodnie z wytycznymi dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (pkt 2.2. i 2.3.) określając zadania należy dążyć, aby były one precyzyjne, konkretne i mierzalne. Należy też unikać automatycznego formułowania zadań na podstawie zadań określonych przez przepisy prawa regulujące dany obszar działalności jednostki.

Badanie próby zadań wykazało, że były one realizowane, w szczególności w zakresie monitoringu wyników pracy sądu, czy poszczególnych wydziałów i na tej podstawie podejmowane były działania w celu poprawy sprawności funkcjonowania tych sądów. W większości przypadków nie dały one jednak spodziewanych efektów w postaci znaczącej poprawy wartości osiąganych mierników (szerzej w rozdziałach 5.4.2.–5.4.3.).

Zarządzanie  
ryzykiem

**Dopełnieniem powyższych słabości kontroli zarządczej w dziale sprawiedliwość zdaniem NIK było nieskuteczne zarządzanie ryzykiem.** Kontrola wykazała wprawdzie, że kierownicy jednostek kontrolowanych wywiązywali się z formalnych obowiązków na nich nałożonych, lecz zarówno identyfikowane ryzyka, jak i przypisywane im działania zaradcze charakteryzowało ich sformułowanie w sposób ogólnikowy i powtarzalny lub brak powiązania z wyznaczonymi celami. Kluczowe ryzyka wskazywane zarówno przez MS, jak i kontrolowane sądy, były podobne i zbieżne z ogólnie definiowanymi problemami sądownictwa, jak: zwiększony i nieoczekiwany wpływ spraw do sądów, trudności z pozyskaniem biegłych sądowych lub nieterminowe wydawanie przez nich opinii, braki kadrowe, w tym niedostateczna liczba etatów, wakaty na stanowiskach lub absencje wynikające ze zdarzeń losowych. Działania zaradcze, podejmowane w reakcji na identyfikowane zagrożenie braku osiągnięcia zaplanowanej wartości mierników, sprowadzały się zasadniczo do prowadzenia działań monitorujących problem, analitycznych, czy też powielenia zadań wcześniej zdefiniowanych w planach działalności. Przykładowo, w SO w Sieradzu najczęściej raportowanymi ryzykami o wysokim poziomie istotności były: *niedostosowanie obsady kadry urzędniczej do obciążenia sądu; absencje asystentów/pracowników sekretariatów wynikające ze zdarzeń losowych; skomplikowany charakter wpływających spraw; nieterminowość wydawania opinii przez biegłych; nadzwyczajne zdarzenia*. Reakcją na te ryzyka było zaś m.in. zawieranie umów o pracę na zastępstwo w przypadku dłuższej nieobecności pracowników lub wnioskowanie do Ministra o pozostawienie w sądzie zwolnionych etatów; wyjątkowo zaś w jednym z badanych lat odstąpiono w sądzie od określenia działań zaradczych (wobec oceny kwartalnej wskazującej na ryzyko nieosiągnięcia planowanej wartości wskaźnika opanowania wpływu spraw), co prezes sądu wyjaśnił wyczerpaniem zasobu działań w ramach posiadanych kompetencji oraz brakiem możliwości podjęcia skutecznej reakcji.

Stan kontroli  
zarządczej

Kierownictwo jednostek w dziale posiadało wiedzę co do niedostatków kontroli zarządczej. W latach 2018–2022 Minister corocznie oświadczał, że w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej – sprawiedliwość w **ograniczonym zakresie** funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Znamienny przykład to apelacja łódzka, w której w corocznych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej w latach 2018–2022 liczba sądów w których funkcjonowanie kontroli zarządczej oceniono jako prawidłowe nie przekraczało 42,5 % (tj. 17 z 40 jednostek w apelacji łódzkiej). Do najczęściej powtarzających się zastrzeżeń należały m.in.:

- *nierównomierna efektywność pracy poszczególnych komórek organizacyjnych sądów oraz poszczególnych urzędników,*
- *długotrwały brak obsadzenia wakatów oraz przedłużająca się procedura nominacyjna,*
- *delegacje do pełnienia obowiązków w sądach wyższego rzędu oraz w MS,*
- *niewystarczające limity etatów orzecznich (sędziowskich, referendarskich) i kadry wspomagającej ich pracę (asystentów sędziów, urzędników sądowych),*
- *brak aktualizacji procedur wewnętrznych.*

### 5.1.3. Sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami

Przepisy ustrojowe sądownictwa powszechnego określały dwie sfery nadzoru nad działalnością administracyjną sądów mającą na celu zapewnienie warunków do realizacji zadań sprawowania wymiaru sprawiedliwości i innych zadań z zakresu ochrony prawnej, tj.:

- prowadzenie gospodarki budżetowej sądów (tj. zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych oraz majątkowych funkcjonowania sądu),
- zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu bezpośrednio związanego z wykonywaniem powyższych, podstawowych zadań przez sąd.

### Formy nadzoru administracyjnego nad sądami

Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór w obu powyższych przejawach działalności administracyjnej sądów. Kontrola NIK skoncentrowana była na ostatnim z nich (zapewnienie właściwego toku urzędowania sądu). Nadzór ten realizowany jest w sposób hierarchiczny, tj.:

- nadzór zewnętrzny – sprawowany przez Ministra za pośrednictwem służby nadzoru (składającej się z delegowanych sędziów),
- nadzór wewnętrzny – sprawowany przez prezesów sądów (w tym: prezes SA sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich sądów na obszarze apelacji; prezes SO – nadzór nad SO i sądami rejonowymi na obszarze okręgu sądowego; prezes SR – nad kierowanym sądem).

Minister określał corocznie wytyczne dla prezesów sądów w dokumencie pn. *Ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego*. Badaniem NIK objęta dokumenty za lata 2018–2023 i ustaliła, że Minister jako priorytetowe traktował działania nadzorcze zmierzające do:

- zmniejszania zaległości w wybranych kategoriach spraw (ujęte w kolejnych latach, za wyjątkiem roku 2021) – tj. spraw pozostałych do załatwienia, w których od daty wpływu upłynęło więcej niż 1 do 5 lat, w tym:
  - w sprawach I-instancyjnych – wybrane kategorie spraw w pionach: cywilnym, karnym, gospodarczym, pracy i ubezpieczeń społecznych (powyżej 3 lat), szczególnie przypadek dotyczący pionu gospodarczego – sprawy upadłościowe po ogłoszeniu upadłości (powyżej 5 lat); ponadto począwszy od roku 2022 – wybrane kategorie spraw w pionie rodzinnym (powyżej 2 lat);
  - w sprawach II-instancyjnych – począwszy od roku 2020 r. – sprawy apelacyjne – cywilne i gospodarcze, a od 2022 r. także karne;
- osiągnięcia pożądanej wartości wskaźnika pozostałości (tj. stosunku liczby spraw niezadowolonych i liczby spraw wpływających średnio w ciągu określonego czasu) ponad 1-, 2-, 3- miesięczny wpływ (z wyjątkiem lat 2021–2022 – z uwagi na sytuację epidemiczną COVID-19) dla wybranych kategorii spraw i poszczególnych szczebli struktury sądowej – próg akceptacji wskaźnika co do zasady ulegał corocznemu podniesieniu (w szczególności dla spraw procesowych cywilnych i gospodarczych w SO) lub pozostawał na stałym poziomie;
- racjonalizacji wykorzystania zasobów kadrowych w sądach, w orzeczników i aparatu wspierającego proces orzecznicy;
- wzmożonego nadzoru nad sprawami, w których stwierdzono przewlekłość postępowania (w wyniku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania lub orzeczenia wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka).

Przedmiotem stałej uwagi Ministra były także wybrane, szczegółowe kwestie dotyczące prowadzonych postępowań w sprawach: gospodarczych (w tym dot. postępowań rejestrowych i upadłościowych), rodzinnych i nieletnich (m.in. terminowości udzielania zabezpieczenia, wydawania wymaganych opinii, oceny sytuacji dziecka w pieczy zastępczej, spraw dotyczących cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę). Jedynie incydentalnie Minister odniósł się do potrzeby bieżącej analizy sytuacji właściwych wydziałów sądów w związku ze zmianą obowiązujących przepisów (w tym analiza wyników pracy wydziałów ksiąg wieczystych i wydziałów gospodarczych w 2021 r.).

Kontrola przeprowadzona w sądach (15) wykazała, że w latach 2018–2023 (I półrocze) prezesi sądów prowadzili wewnętrzny nadzór administracyjny zgodnie z ogólnymi kierunkami nadzoru określonymi przez Ministra, uwzględnionymi następnie w planach nadzoru przez prezesów SA.

Wykonanie ogólnych kierunków nadzoru było sprawozdawane Ministrowi w ramach *Informacji o działalności sądów*. W latach 2017–2020 wymóg opracowania informacji dotyczył prezesów sądów, następnie ograniczony został do prezesów SA, którzy dla potrzeb opracowania dokumentu pozyskiwali niezbędne dane i informacje od prezesów sądów podległych im organizacyjnie. Informacje te prezentowały – w ujęciu statystycznym i opisowym – sytuację w poszczególnych jednostkach sądowych na obszarze apelacji. W części opisowej prezentowane były m.in. propozycje działań zaradczych wobec stwierdzonych problemów, w tym zarówno planowane do podjęcia w sądzie, jak i wymagające reakcji na wyższym szczeblu (wykraczające poza kompetencje prezesa sądu).



Wykonywanie nadzoru zewnętrznego przez Ministra

NIK ustaliła, że Minister otrzymywał (analizie poddano lata 2018–2022) *Informacje roczne SA*, za wyjątkiem dokumentacji za rok 2019<sup>44</sup>. Wszystkie z nich zostały przyjęte przez Ministra (odrzućenie informacji rocznej było jedną z podstaw formalnych umożliwiających Ministrowie odwołanie prezesa SA). **Przyjęte w MS rozwiązania nie zapewniały jednak odpowiedniej transparentności, w tym dokumentowania wyników i wniosków z prowadzonych analiz w tym zakresie. Należy bowiem pamiętać, że *Informacje o działalności sądów* były bardzo obszernymi materiałami, sam wzór tego dokumentu ujęty był na 30 stronach, zaś po wypełnieniu jego objętość sięgała kilkuset stron (np. *Informacji o działalności sądów* na obszarze apelacji łódzkiej za rok 2022 liczyła 797 stron). Zawarte w tej dokumentacji informacje w szczególności diagnozy problemów z perspektywy prezesów sądów i zgłaszane potrzeby podjęcia działań naprawczych wykraczających poza kompetencje prezesów sądów były zdaniem NIK cennym materiałem do wykorzystania na etapie prac nad reformami wymiaru sprawiedliwości. Brak ich zbiorczego podsumowania utrudniał zdaniem NIK identyfikację (i zachowanie ciągłości wiedzy) powtarzalnych, występujących powszechnie w sądach problemów, a także postulatów zmian formułowanych przez środowisko sędziowskie. Dopiero od roku 2021 sporządzane były w MS pisemne opracowania dla Ministra zawierające rekomendacje przyjęcia poszczególnych *Informacji o działalności sądów*. Dyrektor DNA wyjaśnił, że nie było wymogów, czy wytycznych Kierownictwa MS, wskazujących na potrzebę opracowywania zbiorczych bądź cząstkowych analiz pisemnych *Informacji o działalności sądów*. Zgodnie z przyjętą praktyką stanowisko do ocen tych dokumentów wypracowywano w trakcie roboczych narad z przedstawicielami właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Ministerstwa w oparciu o analizę pracy sądów z wykorzystaniem dostępnych Ministrowi danych statystycznych. Pisemnie zaś występowano do prezesów SA o uzupełnienie stwierdzonych braków w *Informacjach o działalności sądów* lub przedłożenie dodatkowych wyjaśnień.**

Elementem sprawowanego przez Ministra zewnętrznego nadzoru administracyjnego były także **narady organizowane z udziałem prezesów SA i SO. NIK zauważa, że także w tym przypadku, nie dokumentowano w Ministerstwie przebiegu i wyników (wniosków) tych czynności.** Dostępna dokumentacja ograniczała się do agend narad przesyłanych do uczestników. Wynikało z nich, że przedmiotem narad było omówienie zmian przepisów prawa, problemów dotyczących zasad przydziału spraw i działania Systemu Losowego Przydziału Spraw, kwestie statystyki sądowej i polityki kadrowej.

Minister sprawował zewnętrzny nadzór administracyjny przez służbę nadzoru składającą się z sędziów delegowanych do Ministerstwa. Badanie kontrolne NIK wykazało, że w latach 2018–2023 (I półrocze) **służba nadzoru (DNA) prowadziła 162 sprawy dotyczące kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów SA**, głównie odnoszące się do nadzoru dotyczącego indywidualnych postępowań, rzadziej wyników pracy wybranych sądów. Postępowania sądowe objęte nadzorem identyfikowano m.in. na podstawie zgłaszanych do Ministerstwa skarg, interwencji parlamentarzystów, informacji z innych komórek MS (np. o postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka), czy nawet doniesień medialnych.

**Minister nie korzystał jednak z ustawowych uprawnień do wydawania zarządzeń nadzorczych (dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych prezesów SA) lub udzielania prezesom (lub wiceprezesom) SA uwag na piśmie dotyczących stwierdzonych uchybień w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych.**

**Mając na względzie uwarunkowania ustawowe – w tym w szczególności konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów – NIK ograniczyła badania kontrolne w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami do analizy i prezentacji ogólnej charakterystyki działań Ministra i prezesów sądów, z pominięciem oceny prawidłowości działań i decyzji w sprawach indywidualnych, dotyczących konkretnych postępowań**

<sup>44</sup> W związku z epidemią COVID-19 wyłączony został obowiązek sporządzania przez prezesów sądów apelacyjnych informacji rocznych za 2019 r.

**i rozstrzygających je sędziów.** NIK dostrzega przy tym, że kwestia dopuszczalności sprawowania przez Ministra zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami i jego zakres, mimo że dopuszczalna na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>45</sup>, budzi liczne kontrowersje w doktrynie prawa<sup>46</sup>.

**W ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego, realizowane były lustracje i wizytacje obejmujące zarówno poszczególne wydziały, jak i indywidualne postępowania sądowe.**

**Wewnętrzny nadzór administracyjny prezesów sądów**

**Czynności takie prowadzone były zarówno na zlecenie Ministra, jak i prezesów sądów poszczególnych szczebli.** Minister zarządził prowadzenie lustracji w sześciu SR, natomiast istotnie większa skala takich działań nadzorczych realizowana była przez prezesów sądów. Przykładowo, na polecenie prezesa SA we Wrocławiu przeprowadzono ogółem 91 lustracji w wydziałach SO i 48 kontroli w wydziałach SA, SO i jednego SR na obszarze apelacji. Ustalenia tych czynności potwierdzały generalne bolączki sądownictwa (w tym braki kadrowe i nadmierne obciążenie sędziów, problemy związane ze współpracą z biegłymi sądowymi), ale także kwestie szczegółowe związane z organizacją procesu orzeczniczego (w tym brak należytej koncentracji materiału dowodowego, wyznaczanie zbyt odległych terminów rozpraw), czy też przewlekłością w wykonywaniu czynności administracyjnych związanych z obsługą postępowania (wykonywania zarządzeń sędziów, rejestracji wniosków o nadanie klauzuli wykonalności, wysyłania uzasadnień orzeczeń, przesyłania orzeczeń nakazowych, ponaglenie biegłych sądowych, przekazywaniu akt do innego sądu według właściwości, itp.).

Prezesi sądów wykorzystywali dla potrzeb bieżącego zarządzania jednostkami dane statystyczne o funkcjonowaniu sądów, w tym w szczególności dane obrazujące tzw. ruch spraw (wpływ–załatwienie–pozostałość). W sytuacji stwierdzonych problemów podejmowane były działania monitorujące, zwiększono częstotliwość raportowania przez podległe sądy lub wydziały o realizacji czynności zaradczych lub obejmowano nadzorem indywidualne postępowania w szczególności w sprawach starych lub zastrzeżeń dotyczących ich sprawnego prowadzenia (np. w sytuacji uznania skargi na bezczynność, ustaleń lustracji).

## 5.2. Organizacja sądów powszechnych i zarządzanie ich zasobami

**Zarządzanie przez Ministra zasobami sądów powszechnych nie przyczyniało się do systemowego usprawnienia ich funkcjonowania**

Pomimo przyznanych szerokich uprawnień w zarządzaniu organizacją sądownictwa powszechnego, Minister nie wdrożył rozwiązań, które w ujęciu systemowym wpłynęłyby na usprawnienie funkcjonowania sądów. Istotą szerokiego władztwa Ministra w zakresie organizacji sądów (ich struktury wewnętrznej i zakresu rozpatrywanych spraw) oraz polityki kadrowej (gospodarowania dostępną pulą etatową na stanowiskach orzecznich i wspierających) jest zapewnienie optymalnej dostępności sądów dla obywateli i odpowiednich warunków do sprawnego rozpoznania ich spraw. W ujęciu praktycznym działania te sprowadzają się do równoważenia obciążenia sądów zadaniami, a sędziów – sprawami do rozpoznania. Aby cel ten mógł być skutecznie osiągnięty, konieczne jest ich odpowiednie przygotowanie, czego zdaniem NIK zabrakło. Na przestrzeni badanych 10 lat nie była realizowana spójna i konsekwentna reforma sądownictwa powszechnego.

Działania Ministra w zakresie zarządzania zasobami sądów (organizacji i etatyzacji) miały przede wszystkim doraźny charakter. Podejmowane były niejednokrotnie przez Kierownictwo MS w sposób dowolny, nieliczący się z potrzebami zainteresowanych sądów, a nawet wewnętrznymi analizami MS. Działania prezesów sądów, związanych ustawowymi ograniczeniami, nie wypełniały tej luki i nie wpłynęły w odczuwalnym stopniu na usprawnienie sądownictwa. Rola i formalne instrumenty zarządcze prezesów były bowiem na przestrzeni ostatnich lat sukcesywnie redukowane

<sup>45</sup> Patrz: wyrok TK z 15.1.2009 r. (sygnatura akt K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3); wyrok z 7.11.2013 r. (sygnatura akt K 31/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 121).

<sup>46</sup> Patrz np.: <https://www.kwartalnikiustitia.pl/jaki-powinien-byc-nadzor-nad-sadami,12317/2> [dostęp: 19.04.2024 r.].

wraz z równoległym wzrostem uprawnień Ministra. Identyfikowane przez prezesów sądów czynniki ograniczające sprawność sądów w przeważającej mierze wykraczały poza zakres ich kompetencji; mogli oni jedynie wnioskować o podjęcie oczekiwanych zmian, bez rozstrzygającego wpływu na ich wdrożenie.

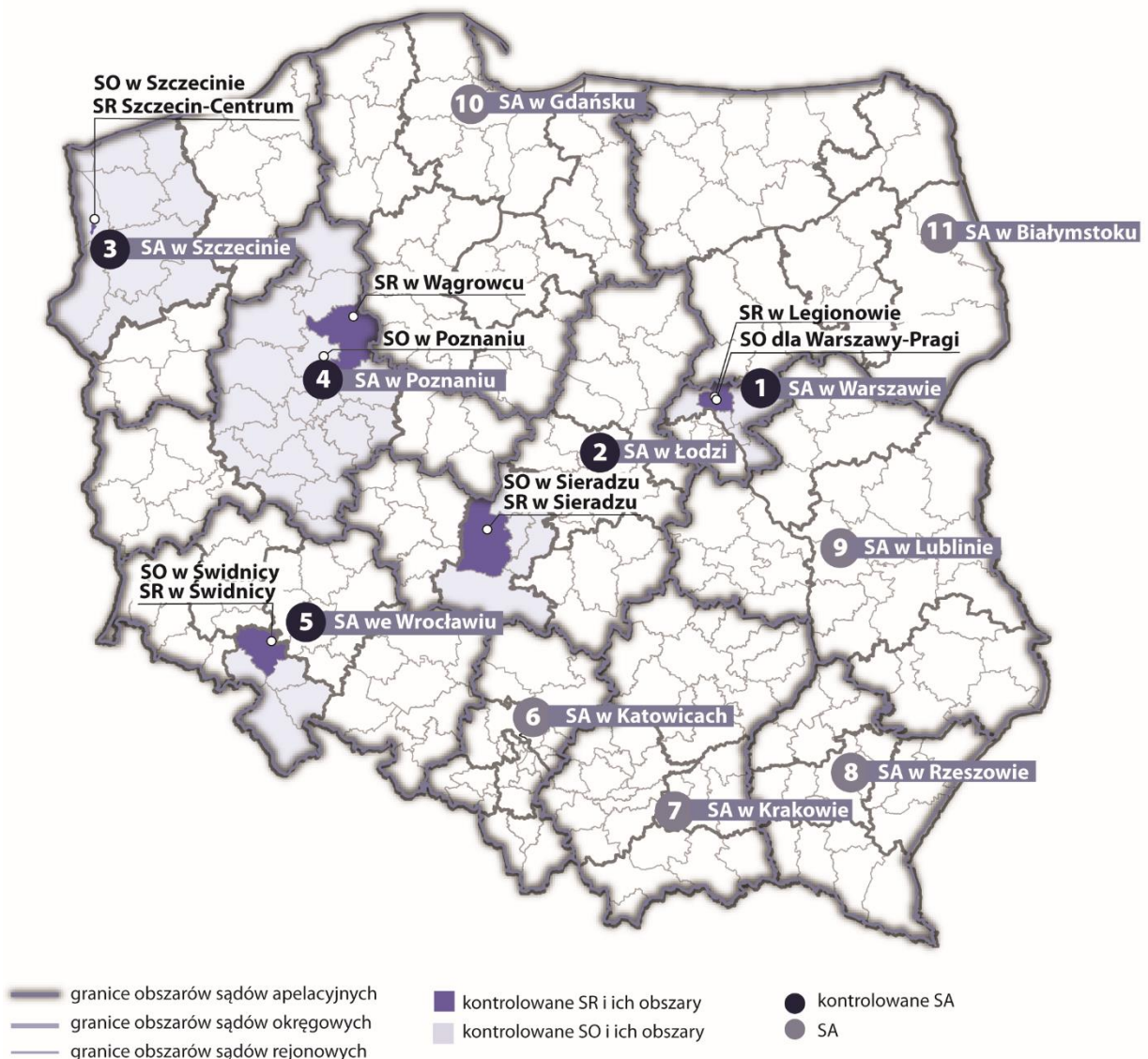
### 5.2.1. Zmiany struktury organizacyjnej sądów

Liczba sądów powszechnych funkcjonujących w Polsce w ramach trójszczeblowej struktury zwiększyła się w badanym okresie z 298 w 2013 r. (242 SR, 45 SO i 11 SA) do 377 w 2023 r. (319 SR, 47 SO i 11 SA). Zmiany dotyczyły głównie sądów rejonowych, a w ostatnich latach (2020, 2022) powołane zostały dwa nowe sądy okręgowe. Liczba sądów apelacyjnych nie uległa zmianie w kontrolowanym okresie i wynosiła 11. Sieć sądową w Polsce według stanu na 31 grudnia 2023 r. z zaznaczonymi sądami objętymi kontrolą NIK przedstawiono na infografice poniżej.

Infografika nr 3

Sieć sądowa w Polsce w 2023 r.

Sieć sądowa w Polsce w 2023 r. (zaznaczono kontrolowane jednostki)



Źródło: opracowanie własne NIK. Wykorzystano mapy z portalu: [mapy.geoportal.gov.pl](http://mapy.geoportal.gov.pl).

„Reforma Gowina”  
– nieudana próba  
racjonalizacji  
struktury sądów  
rejonowych

### Próby systemowej zmiany organizacji sądownictwa powszechnego

Z dniem 1 stycznia 2013 r. wdrożona została reforma organizacji sądów, tzw. „reforma Gowina” (od nazwiska jej promotora Jarosława Gowina, Ministra Sprawiedliwości w latach 2011–2013) znosząca część sądów rejonowych (79 najmniejszych, tj. w których limit etatów nie przekraczał dziewięciu sędziów)<sup>47</sup>. W miejsce zniesionych sądów utworzono tzw. wydziały zamiejscowe przyłączone do 72 sądów rejonowych. „Reforma” ta wpisywała się w SSP, w tym określony w niej kierunek 6.1.1. *Usprawnienie postępowania i likwidacja strukturalnych zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy powszechne wskazano działania organizacyjne zmierzające do ukształtowania racjonalnej struktury jednostek organizacyjnych sądownictwa oraz racjonalnego rozmieszczenia zasobów ludzkich.* Jako cel tych działań w SSP określono m.in. ograniczenie dysproporcji pomiędzy wielkością a zakresem kompetencji jednostek: *obsada poszczególnych jednostek winna umożliwić sprawne działanie w przypadku absencji większej liczby sędziów przy jednoczesnej fluktuacji wpływu spraw.* Tak sformułowany postulat racjonalizacji struktur „reforma Gowina” teoretycznie spełniała, natomiast zasadnicze zastrzeżenia budził dobór zaproponowanych w niej rozwiązań.

Uzasadnienie ww. reformy wskazywało na potrzebę zapewnienia odpowiedniej organizacji sądownictwa, która na swej drodze napotykała poniższe bariery<sup>48</sup>:

- niestabilna, stale rozszerzana kognicja sądów powszechnych,
- kumulacja strukturalnych zaległości nierozpoznanych spraw, na wszystkich szczeblach struktury sądowej, w kilkudziesięciu sądach w skali kraju,
- niewłaściwa (niedostosowana do bieżącego wpływu spraw) alokacja zasobów kadrowych sądownictwa,
- wadliwa struktura organizacyjna sądownictwa utrudniająca wykorzystanie zasobów kadrowych stosownie do potrzeb.

Jednocześnie jako priorytetowe potraktowano w tej reformie ograniczenie dysproporcji między sądami. Podkreślano także zaburzenie proporcji między sądami wszystkich szczebli wskazując, że *w kraju funkcjonują okręgi większe niż apelacje, sądy rejonowe większe niż całe okręgi i wydziały w niektórych sądach rejonowych większe niż całe sądy rejonowe.*

Tymczasem „reformę” ograniczono do małych sądów, pomijając sądy najbardziej obciążone, zlokalizowane w dużych aglomeracjach miejskich. Jej wdrożenie nie rozwiązywało także zarysowanego problemu dysproporcji obciążeń w sądownictwie. Przykładowo: liczba spraw niezadowolonych w SR ogółem na koniec 2013 r. wynosiła 1517, 7 tys. spraw, a średni czas trwania tych spraw 6,8 miesiąca, w 10 najmniejszych sądach liczba spraw zaległych nie przekraczała 1 tys. (średni czas ich trwania mieścił się w przedziale 5,1–8,1 miesiąca), jednocześnie suma zaległości z 10 sądów, w których były one największe (żaden z nich nie należał do tzw. małych sądów), stanowiła 11,9 % spraw niezadowolonych ogółem, np. w SR dla m.st. Warszawy na koniec 2013 r. było takich spraw 30,4 tys. (średni czas ich trwania wynosił 11,9 miesięcy), a w SR dla Łodzi-Sródmieścia 26,4 tys. (średni czas trwania 8,5 miesiąca).

Co więcej, **podejmując reformę nie przewidziano doniosłych praktycznych konsekwencji dla sprawności postępowań** związanych z procedurą przeniesienia sędziów znoszonych sądów na inne miejsce służbowe, **co finalnie doprowadziło do koniecznej „ratunkowej” interwencji Sądu Najwyższego.** Wdrożenie powyższej reformy skutkowało odwołaniem się do SN od decyzji Ministra o przeniesieniu na inne miejsce służbowe ponad 300 z około 500 sędziów dotkniętych reformą. W uzasadnieniu do uchwały składu siedmiu sędziów SN z 17 lipca 2013 r. (sygn. akt III CZP 46/13) wskazano, że sędziowie złożyli odwołania od decyzji Ministra *podejmując jednocześnie z konieczności*

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1121).

<sup>48</sup> Uzasadnienie do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, dostępne pod adresem: <https://legislacja.gov.pl/projekt/37920/katalog/37952#37952> [dostęp w dniu 23.04.2024 r.].



*i poczucia odpowiedzialności czynności orzecznicze w nowym miejscu służbowym. Istota problemu sprowadzała się do wykładni przepisów ustrojowych sądownictwa pod kątem oceny, czy do czasu rozstrzygnięcia odwołania sędzia był uprawniony do orzekania w nowym miejscu służbowym. SN rozstrzygnął tą wątpliwość kierując się dyrektywami wykładni prawa, które pozwalały na taką interpretację zastanego stanu by uniknąć negatywnych skutków odroczenia w czasie skuteczności decyzji Ministra o przeniesieniu. Jak wskazano w uzasadnieniu ww. uchwały **przyjęta w tej sprawie przez SN wykładnia ma na celu głównie ochronę interesów uczestników postępowań sądowych i dobro wymiaru sprawiedliwości, nie stanowi natomiast aprobaty dla normatywnych regulacji pozwalających na zniesienie wyłącznie aktami władzy wykonawczej kilkudziesięciu sądów i przeniesienie kilkuset sędziów, a więc przeprowadzenie reformy głęboko ingerującej w strukturę władzy sądowniczej i prawo obywatela do sądu.***

Tzw. „reformy Gowina” została w praktyce odwrócona w przeciągu dwóch kolejnych lat, do 1 stycznia 2016 r. Minister przywrócił ogółem 76 sądów rejonowych. Podstawą podjęcia tych zmian była nowelizacja Pusp<sup>49</sup>, która określiła kryteria tworzenia i znoszenia sądów rejonowych, takie jak: wpływ spraw na poziomie minimum 5 tys. w ciągu roku, ponad 50 tys. mieszkańców na obszarze, dla którego dany sąd jest właściwy do rozpoznawania spraw<sup>50</sup>. W kolejnych latach nastąpiła stabilizacja liczby SR (318), aż do 2023 r., gdy Minister ustanowił kolejny sąd rejonowy – SR w Czeladzi. Reforma ta i sposób jej przeprowadzenia potwierdza zdaniem NIK wagę precyzyjnej, kompleksowej diagnozy problemów i doboru odpowiednich środków naprawczych z uwzględnieniem krytycznej oceny ich skutków.

**Tzw. spłaszczenie struktury sądów i jednolity status sędziego**

Niespełna 10 lat po wdrożeniu opisanej powyżej reformy Minister ponownie podjął próbę przeprowadzenia reformy struktury sądów, choć w istotnie szerszym zakresie, proponując spłaszczenie struktury sądów, w tym zniesienie najmniejszych jednostek sądownictwa i zastąpienie ich oddziałami większych sądów (tj. projekt nowej ustawy Pusp z 2022 r.). Reforma ta nie została finalnie zrealizowana. Inicjatywa ta stanowiła zwieńczenie wysiłków czynionych właściwie od początku pierwszej z dwóch kadencji Ministra Zbigniewa Ziobry (lata 2015–2023), które koncentrowały się na wielkiej reformie organizacji sądownictwa, w tym spłaszczenia struktury sądów (z 3 do 2 szczeblowej) oraz zmiany statusu sędziów sądów powszechnych. **Co jednak charakterystyczne dla realizacji polityki publicznej w obszarze wymiaru sprawiedliwości, projekt nowej ustawy Pusp złożony przez Ministra do uzgodnień rządowych, nie stanowił wyniku tych wieloletnich prac, lecz realizowany był obok nich, w oparciu o autorską propozycję Wiceminister sprawiedliwości nadzorującej sądownictwo od 2021 r.**

Prace nad koncepcją przyszłej reformy prowadzone były co najmniej od 2016 r., przedmiotem prac powołanego w tym celu w MS zespołu roboczego, jednak nie doszło do ich zwieńczenia projektem aktu prawnego. W styczniu 2017 r. Minister przedstawił publicznie<sup>51</sup> założenia planowanej reformy sądownictwa, w tym:

- *połączenie najmniejszych wydziałów sądowych, a wraz z nimi stanowisk przewodniczących wydziałów i ich zastępców, obarczanych niepotrzebnymi administracyjnymi obowiązkami oraz*
- *wprowadzenie sędziów pokoju do rozstrzygania spraw drobnych w lokalnych społecznościach, jeśli parlament zgodzi się na zmianę konstytucji. (...) Następstwem takiej zmiany byłoby spłaszczenie struktury sądownictwa powszechnego do dwóch szczebli, a także wprowadzenia jednolitego statusu sędziego sądu powszechnego (...).*

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 481).

<sup>50</sup> (...) projekt najbardziej ambitnej reformy struktury polskiego sądownictwa powszechnego od początku stwarzał uzasadnione wątpliwości w kwestii diagnozy problemu i środków zastosowanych do ich rozwiązania (...) forsowana wbrew oporowi środowiska sędziowskiego, społeczności lokalnych i partnera koalicyjnego „reforma” zaowocowała w praktyce jedynie ograniczeniem prerogatyw ministra i utrwaleniem obecnej struktury – podsumował ekspert IWS, *Efektywność sądownictwa... op. cit.*

<sup>51</sup> <https://www.iustitia.pl/79-informacje/1553-zalozenia-planowanej-reformy-sadownictwa-a-d-2017> [dostęp: 19.03.2024], treść komunikatu na stronach internetowych MS nie była dostępna.



Incydentalnie, w planie działalności dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość na rok 2019, Minister odniósł się do potrzeby reformy organizacji sądownictwa wskazując jako jedno z najważniejszych zadań *przeprowadzenie reformy sądownictwa powszechnego w zakresie optymalizacji struktur sądów (...)*. W sprawozdaniu z wykonania planu zabrakło jednak odniesienia pozwalającego określić, na czym wskazana „optymalizacja struktur” miała polegać. O jego realizacji nie świadczył także żaden, wychodzący z MS, projekt aktu prawnego.

**Dopiero w 2021 r. podjęte zostały prace, sfinalizowanie w roku 2022 r. złożeniem projektu nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>52</sup>**, w których przedłożono propozycję zapowiadanej reformy, uwzględniającą część spośród zapowiadanych w 2017 r. zmian. **Prace nad projektem nie opierały się na wcześniejszym dorobku MS (wynikach prowadzonych prac nad koncepcją) lecz podjęte zostały na nowo**, pod kierownictwem podsekretarza stanu w MS (w latach 2021–2023), która jak sama wskazała wykorzystała do tego celu własne przemyślenia dotyczące organizacji sądownictwa oparte o doświadczenie zawodowe (wynikające z długoletniej służby sędziowskiej i na stanowiskach kierowniczych w sądach powszechnych) i wiedzę wynikającą z udziału w stałej debacie prowadzonej w środowisku zawodowym. Podobnie jak w przypadku tzw. „reformy Gowina”, także w tym przypadku **podstawową tezę uzasadniającą propozycję zmian była potrzeba ograniczenia występujących dysproporcji, w tym poprawy jakości i skuteczności wymiaru sprawiedliwości, poprzez wyeliminowanie dotychczasowego znacznego zróżnicowania obciążenia pracą sędziów. Remedium na te bolączki sądownictwa Minister upatrywał we wprowadzeniu jednolitego statusu sędziów sądów powszechnych** (tj. tylko jednokrotne powołanie sędziego do służby w opozycji do dotychczasowego rozwiązania polegającego na powoływaniu sędziów do sądów określonych szczebli struktury sądowej – innymi słowy: rezygnacja z awansu zawodowego sędziów) **i spłaszczeniu struktury sądów** (przejście ze struktury trójszczeblowej na dwuszczeblową). Projektowane przepisy wpływałyby na dalsze **wzmocnienie pozycji Ministra w zarządzaniu kadrami sądów** – organ ten decydowałby o „awansowaniu” sędziów do sądów II-instancyjnych. **W wyniku reformy planowano utworzyć, w miejsce istniejących 375 jednostek sądowych, strukturę złożoną z 99 jednostek, w tym 79 sądów okręgowych (I instancji) oraz 20 sądów regionalnych (II instancji)**, zaś w miejsce znoszonych sądów rejonowych powołanie oddziałów zamiejscowych sądów okręgowych.

Do podstawowych potrzeb, wpływających na konieczność gruntownej przebudowy ustroju sądów powszechnych, Minister zaliczył:

- *dostosowanie sądownictwa do potrzeb społecznych i gospodarczych,*
- *minimalizację przewlekłości i uchybiania standardom rzetelności i sprawności postępowań,*
- *zmniejszenie nierównomiernego obciążenia sędziów pracą orzeczniczą,*
- *odejście od nieefektywnej struktury sądownictwa,*
- *skoncentrowanie działalności sądów i sędziów na czynnościach strictly orzeczniczych, z odciążeniem ich od czynności o charakterze technicznym i administracyjnym,*
- *odejście od dysfunkcjonalnego modelu awansu zawodowego sędziów,*
- *likwidację większości stanowisk i dodatków funkcyjnych,*
- *racjonalizację nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów,*
- *wzmocnienie niezawisłości sędziowskiej przez eliminację instytucji „awansu” i wprowadzenie zasady, że powołanie do służby sędziowskiej w sądownictwie powszechnym następuje tylko raz.*

Pomimo wskazania w uzasadnieniu do projektu reformy, iż propozycje zmian organizacyjnych były *wynikiem badań analitycznych*, Minister nie przedłożył NIK dokumentacji takich badań. W uzasadnieniu projektu wskazał wprawdzie

<sup>52</sup> Projekt nowelizacji Pusp został wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD322, proces legislacyjny nie został zakończony.

wybrane dane, dotyczące zwłaszcza obciążenia sędziów na różnych szczeblach i w poszczególnych pionach istniejącej struktury, ale nie przedstawił symulacji/szacunków wymiernych skutków proponowanych zmian dla sprawności postępowań. Słusznie zauważyła Rada Legislacyjna, że istotną słabością przedłożonego projektu, uniemożliwiająca pełną analizę proponowanych rozwiązań, był także brak aktów wykonawczych do projektu, w których regulowane są rozwiązania istotne z punktu widzenia funkcjonowania struktury sądów<sup>53</sup>. **Wyjątkiem w tym zakresie było oszacowanie skutków zmniejszenia liczby sędziów tzw. funkcyjnych** (np. przewodniczących wydziałów), orzekających w niepełnym wymiarze. Zgodnie z ówczesnymi regulacjami<sup>54</sup> orzecznik (sędzia, asesor sądowy, referendarz sądowy) orzekający w jednym wydziale, niepełniący funkcji, niedelegowany do innej jednostki miał przypisany udział w przydziale wpływających do wydziału spraw wskaźnik procentowy 100 % (tj. wskaźnik uwzględniany w losowaniu referentów spraw w SLPS); dla osób funkcyjnych, w zależności od pełnionej funkcji i okoliczności wskaźnik ten w wymiarze minimalnym wynosił od 25 % (np. sędzia pełniący funkcję prezesa lub wiceprezesa sądu) do 90 % (np. zastępca przewodniczącego wydziału liczącego do 15 orzeczników). **Według szacunków Ministra, w owym czasie stanowiska funkcyjne w sądach zajmowało ponad 40 % wszystkich sędziów**, a projektowana zmiana miała pozwolić na zmniejszenie obciążenia przydziałem spraw orzeczników orzekających w pełnym wymiarze o około ¼ spraw rocznie. NIK zauważa, że po zakończeniu kontroli, w marcu 2024 r. Minister podjął działania na rzecz zwiększenia obciążeń orzecznich osób funkcyjnych, jednak nie poprzez zmianę struktury sądów, lecz **mniej inwazyjną metodą, tj. podwyższenie powyższego wskaźnika przydziału spraw tym osobom w drodze zmiany Regulaminu urzędowania sądów powszechnych**<sup>55</sup>.

Projekt reformy z 2022 r. spotkał się z powszechną krytyką środowiska prawniczego. W stanowisku Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego wskazano m.in.: (...) *Wdrożenie proponowanych zmian w strukturze sądów powszechnych spowoduje chaos organizacyjny w całym wymiarze sprawiedliwości, doprowadzając w konsekwencji do całkowitej zapaści systemu sądowej ochrony praw obywateli, co zdestabilizuje fundamenty Państwa (...) Arbitralność tego założenia wynika z zaniechania określenia kryteriów kształtowania właściwej struktury (organizacyjnej) sądownictwa powszechnego*<sup>56</sup>. Finalnie wypracowany w 2022 r. projekt nowego Pusp nie został wdrożony (szerzej w rozdziale 5.3.2.).

### Działania doraźne w organizacji sądownictwa powszechnego

#### Struktura sądów – podział na wydziały

Struktura sądów w Polsce charakteryzowała się znacznym zróżnicowaniem, co było identyfikowane przez kolejnych Ministrów jako czynnik ograniczający sprawność sądów.

Przykładowo, wg danych MS<sup>57</sup> według stanu na 31 grudnia 2019 r. w 53 % sądów rejonowych limit etatów sędziowskich (asesorskich) nie przekraczał 14 etatów, z drugiej strony 38 (z 318) SR miało więcej niż 50 takich etatów. W grupie sądów rejonowych poddanych kontroli NIK, znajdował się m.in.:

- SR w Wągrowcu z czterema wydziałami, w których orzekało w latach 2018–2023 (I połowa) do 15 sędziów, asesorów i referendarzy oraz
- SR Szczecin Centrum z 12 wydziałami i dochodzącą do 99 liczbą etatów orzecznich.

<sup>53</sup> Opinia z dnia 29 sierpnia 2022 r. o projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 322) oraz o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 323).

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2514 ze zm.; dalej: r.u.s.p.).

<sup>55</sup> Projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (projekt z 21 marca 2024 r.) zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (nr z wykazy B814) – na dzień 23 maja 2024 r. projekt pozostawał w fazie uzgodnień.

<sup>56</sup> <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Stanowisko-Zespołu-Ekspertow-Prawnych-Fundacji-im.-Stefana-Batorego-dotyczace-tzw.-reformy-sadownictwa-powszechnego-1.pdf> [dostęp: 19.03.2024].

<sup>57</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 15 marca 2022 r.

W odniesieniu do sądów okręgowych podstawowa różnica polegała na wyodrębnieniu (bądź nie) wydziałów II instancyjnych w pionach cywilnym, karnym i gospodarczym. W ok. ¼ SO nie było takich odrębnych wydziałów II instancji w pionie cywilnym i karnym, a w pionie gospodarczym takie wydziały funkcjonowały tylko w 7 SO (dane za lata 2018–2023<sup>58</sup>).

Zgodnie z r.u.s.p. liczba wydziałów w sądach uzależniona była od liczby i rodzaju spraw wpływających do sądów oraz liczby stanowisk orzeczniczych (sędziów, asesorów i referendarzy) w tych sądach (limitu etatów). Zasady organizacji wydziałów w sądach uwzględniały w szczególności:

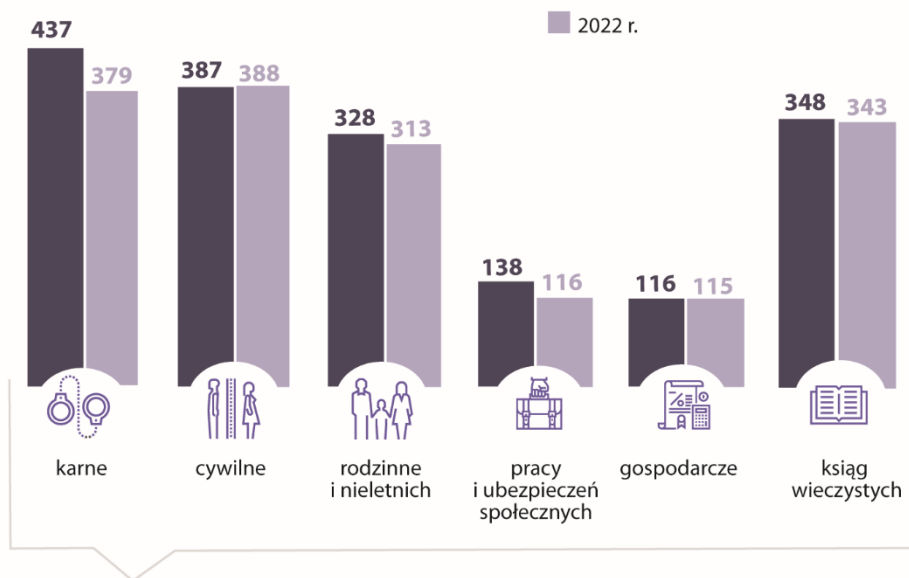
- tworzenie struktury zgodnie z podziałem na piony postępowań (tj. karny, cywilny, rodzinny i nieletnich, gospodarczy, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz wieczystoksięgowy), przy czym można było utworzyć więcej niż jeden wydział w pionie;
- brak przesłanek dotyczących wpływu spraw lub liczby sędziów jako warunku tworzenia lub znoszenia wydziałów – przy czym jako zasadę przyjęto, że wydział składać się powinien co najmniej z pięciu orzeczników (łącznie z osobami funkcyjnymi).

Opisana wcześniej tzw. „reformacja Gowina” nie wpłynęła na zmianę liczby wydziałów w sądach rejonowych. Na wszystkich szczeblach sądowych w latach 2013–2016 struktura wydziałów pozostała stabilna, za wyjątkiem wydziałów cywilnych, których liczba nieznacznie wzrosła tak w SR, jak i w SO. Istotne zmiany organizacyjne w strukturze i liczbie wydziałów wprowadzone zostały podczas dwóch kadencji Ministra Zbigniewa Ziobry. Zmianę liczby wydziałów z podziałem na piony postępowań w SR i SO przedstawiono na infografikach poniżej.

### Infografika nr 4

#### Liczba wydziałów w SR

Liczba wydziałów w **sądach rejonowych** w Polsce



Liczba sądów rejonowych ogółem: w 2013 r. **242**  
w 2022 r. **318**

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie roczników statystycznych GUS.

<sup>58</sup> Za: Analiza wyników statystycznych Sądu Okręgowego w Poznaniu w porównaniu do Polski (...) za lata 2018–2023.

## Infografika nr 5

## Liczba wydziałów w SO



\* Nie uwzględniono Sądu OKiK oraz Sądu WZTiWP/UzTiWW, obecnie 5 wydziałów własności intelektualnej

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie roczników statystycznych GUS.

### Struktura wewnętrzna SR

W badanym okresie (2013–2023 I połowa) Minister zniósł łącznie 139 wydziałów SR<sup>59</sup> (innych niż zamiejscowe), z czego większość (ponad 50 %) stanowiły wydziały karne. Tendencji tej towarzyszył systematyczny spadek wpływu spraw karnych do SR (w latach 2013–2023 o 33,2 %) i spadek liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na następny okres statystyczny (o 13,9 %).

Przykładowo, przeprowadzane zmiany wynikały z następujących okoliczności:

- zarządzeniem z 9 września 2022 r.<sup>60</sup> Minister zniósł jeden z trzech wydziałów karnych SR Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie, w których limit wynosił po 5 etatów, co uzasadnił zmianą zakresu rozpoznawanych przez nie spraw poprzez wprowadzenie przedwydziałowego losowania spraw w tym pionie karnym. Podkreślił przy tym, że *zbyt duża liczba wydziałów w ramach danego pionu orzeczniczego, nieuzasadniona rozmiarem obciążenia, w szczególności wpływem spraw, załatwieniem oraz liczbą orzeczników, prowadzi do nieracjonalnego tworzenia dodatkowych stanowisk funkcyjnych, jak również dodatkowej struktury administracyjno-biurowej w ramach wydziału;*
- zarządzeniem z dnia 28 grudnia 2022 r.<sup>61</sup> Minister zniósł jeden z czterech wydziałów cywilnych SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu wskazując na niezasadność dalszego zachowania struktury pionu cywilnego w której 24 etaty sędziowskie podzielone były na cztery wydziały, z których jeden (likwidowany) posiadał 1,5 etatu sędziowskiego, podkreślając że zmiana ta *zoptymalizuje wykorzystanie kadry orzeczniczej,*

<sup>59</sup> Z pominięciem zmian wynikających z utworzenia SR w Czeladzi oraz utworzeniem SO w Rybniku i SO w Sosnowcu, a następnie przeniesieniem niektórych SR w obszar właściwości tych sądów.

<sup>60</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 września 2022 r. w sprawie zniesienia niektórych wydziałów w sądach rejonowych (Dz. Urz. MS poz. 183).

<sup>61</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów w sądach rejonowych (Dz. Urz. MS poz. 223).

*a przy tym również urzędniczej, wpłynie na sprawniejszy podział spraw, zwiększy efektywność działań w sytuacji absencji osób oraz umożliwi większą elastyczność w zarządzaniu całym zespołem pracowników.*

Równolegle Minister przeprowadził, choć w istotnie mniejszej skali, zmiany w zakresie tworzenia nowych wydziałów w SR – łącznie 21 wydziałów (innych, niż tworzonych w związku ze zniesieniem wydziałów zamiejscowych), a przeważały wśród nich wydziały cywilne (11 nowych do końca 2019 r.). Z danych MS wynika, że wpływ spraw do SR w niewielkim stopniu (3,9 %) spadał w badanym okresie. Jednak odnotowano równocześnie znaczący wzrost liczby spraw pozostałych (31,5 %), zwłaszcza w sprawach cywilnych (48,7 %) oraz gospodarczych (31,7 %).

### Struktura wewnętrzna SO

W odniesieniu do zmiany struktury (tworzenie lub zniesienie wydziałów) w SO, w latach 2014–2023 I połowa, analiza NIK wskazała na ogólną tendencję zmniejszenia liczby funkcjonujących wydziałów SO (nie licząc zmian wynikających z utworzenia dwóch nowych SO, zniesiono 32 wydziały, zaś 18 wydziałów utworzono), w tym:

- znoszenie wydziałów penitencjarnych i nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń (na przełomie 2018 i 2019 r. zniesiono ww. wydziały w 11 SO);
- zmiany w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych poprzez ograniczenie liczby funkcjonujących wydziałów, w tym ich zniesienie (siedem SO) lub łączenie ze sobą wydziałów pracy i wydziałów ubezpieczeń społecznych (cztery sądy). Korespondowało to z odnotowanym spadkiem wpływu spraw i pozostałości w tym pionie SO (wskazanym poniżej);
- tworzenie wydziałów własności intelektualnej (w czterech SO), co wynikało wprost z nowelizacji przepisów Kpc wprowadzającej nowy typ postępowania odrębnego *postępowanie w sprawach własności intelektualnej*. Zmianie tej towarzyszyła zmiana w przepisach ustrojowych sądów powszechnych upoważniająca Ministra do przekazania wybranym SA i SO do rozpoznawania spraw z zakresu właściwości innych sądów – w rezultacie Minister powierzył takie zadania ogółem pięciu SO, w tym czterem SO jako nowe zadania, a także SO w Warszawie, w przypadku którego zmodyfikowany został zakres dotychczasowej właściwości (wcześniej sąd właściwy w sprawach unijnych znaków towarowych i wzorów przemysłowych).

Dane statystyki sądowej wskazywały generalnie, że wpływ spraw do SR w 2023 r. pozostawał na zbliżonym poziomie do roku 2013, jednak odnotowano istotne różnice w trzech pionach, tj. cywilnym (wzrost wpływu o 34,4 % i liczby spraw zaległych o 179,6 %), gospodarczym (wzrost wpływu spraw o 47,7 % i liczby spraw pozostałych o 112,3 %) oraz pracy i ubezpieczeń społecznych (spadek odpowiednio o 41,6 % i 9,3 %).

Zadaniem MS – jak wyjaśniał Podsekretarz Stanu w MS odpowiedzialny za nadzór nad sądownictwem – jest *kształtowanie struktury sądownictwa powszechnego w sposób racjonalny i efektywny, z równomiernym wykorzystaniem kadry orzeczniczej, zaś liczba wydziałów w ramach danego pionu orzeczniczego powinna wynikać z rozmiaru obciążenia tego pionu, w szczególności wpływu spraw, załatwienia oraz liczby orzeczników*. Odnośnie do zniesienia 11 wydziałów penitencjarnych wskazał, że reorganizacja ta objęła SO, w których liczba etatów sędziowskich w pionie karnym nie przekraczała 15.

Potwierdzają to badania kontrolne NIK w SO (5), gdzie powyższa reorganizacja pionu karnego objęła tylko jeden SO (SO w Sieradzu), w których limit etatów sędziowskich w pionie nie przekraczał powyższego progu (objęto nią ponadto trzy wydziały wykonywania orzeczeń i trzy wydziały karne w SR na obszarze okręgu tego sądu). Podkreślenia wymaga, że **reorganizacja ta odbywała się przy negatywnej opinii prezesów zainteresowanych sądów, jak i prezesa SA w Łodzi**. Prezes SO w Sieradzu wskazywał w swojej opinii na wysokie obciążenie wydziałów SO w pionie karnym, prognozowane pogorszenie wskaźników oraz braki kadrowe (podkreślając brak realnej możliwości



### Struktura wewnętrzna SA

### Zmiany we właściwości miejscowej i rzeczowej sądów powszechnych

inicjowania rozwiązań organizacyjnych w sytuacji braku obsady kadry orzeczniczej). W pozostałych kontrolowanych SO (4) limit ten był wyższy i utrzymane zostały wydziały penitencjarne i nadzoru nad wykonaniem orzeczeń.

Na szczeblu SA wprowadzone w badanym okresie zmiany dotyczyły zakresu rozpoznawanych spraw lub właściwości miejscowej (SA w Warszawie, SA w Katowicach i SA w Poznaniu) oraz utworzenia nowych wydziałów (dwa wydziały w SA w Warszawie).

Analiza zmian we właściwości sądów powszechnych i zakresie rozpoznawanych przez nie spraw, dokonanych w latach 2019<sup>62</sup>–2023 (I półrocze) wykazała wprowadzenie sześciu zmian we właściwości miejscowej oraz 10 zmian w zakresie właściwości rzeczowej sądów.

Zmiany we właściwości miejscowej polegały na:

- zmianie obszarów właściwości między SR, które objęły ogółem sześć gmin i jedno miasto, zaś utworzenie nowego SR (II połowa 2023 r.) skutkowało dalszą zmianą obejmującą dwa miasta i jedną gminę;
- zmianie obszarów właściwości między SO poprzez wyłączenie z właściwości wybranych SO ogółem 10 SR i włączeniu ich właściwości do innych SO, z czego odpowiednio pięć i cztery SR zostały włączone w okręgi sądowe nowych SO w Sosnowcu i Rybniku.

Zmiany w zakresie spraw rozpoznawanych przez sądy polegały natomiast na:

- wyłączeniu spraw z zakresu prawa pracy z zakresu spraw rozpoznawanych przez wybrane SR (12) oraz włączeniu spraw tego rodzaju do zakresu spraw rozpoznawanych przez SR (1);
- rozszerzeniu zakresu rozpoznawanych spraw przez jeden z SR o sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych;
- włączeniu spraw z zakresu własności intelektualnej oraz z zakresu ochrony unijnych znaków towarowych i wzorów wspólnotowych do właściwości SO w Gdańsku, Lublinie i Poznaniu oraz SA w Poznaniu i Warszawie, oraz włączeniu spraw z zakresu własności intelektualnej do zakresu spraw rozpoznawanych przez SO w Warszawie;
- włączeniu spraw gospodarczych oraz innych spraw z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego należących do sądu gospodarczego na podstawie odrębnych ustaw do zakresu spraw rozpoznawanych przez SO w Tarnowie i SO w Bielsku-Białej; a spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych do zakresu spraw rozpoznawanych przez SR w Tarnowie;
- włączeniu spraw z zakresu rejestru fundacji rodzinnych do zakresu spraw rozpoznawanych przez SO w Piotrkowie Trybunalskim jako sąd rejestrowy (na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej<sup>63</sup>). Warto przy tym zauważyć, że jest to jeden z nielicznych przypadków, w których przepisy rangi ustawowej wprost wskazują „imiennie” sąd właściwy do rozpatrywania spraw (innym przykładem jest SO w Warszawie, którego wyłączna właściwość w wybranym zakresie spraw wynika wprost z przepisów ustawowych (Kpc), np. jako sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Rozwiązanie to jest **szczególnym przypadkiem, którego skutkiem jest m.in. ograniczenie władztwa Ministra w zakresie organizacji sądownictwa** dotyczącego tworzenia/znoszenia sądów (wymagającego zasadniczo formy rozporządzenia Ministra).

Prace nad wdrożeniem zmian wszczynane były w MS z inicjatywy własnej, na wniosek prezesów sądów lub na podstawie pism kierowanych przez lokalne organy samorządowe, m.in. starostę powiatu, burmistrza, radę miejską, wskazujących na potrzebę dokonania reorganizacji.

<sup>62</sup> Tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2462, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie właściwości i zakresu rozpoznawania spraw).

<sup>63</sup> Dz. U. poz. 326.

Dowolność decyzji  
Kierownictwa MS  
w zakresie  
kształtowania  
struktury sądów

**W zakresie tworzenia nowych jednostek sądownictwa powszechnego, zmian właściwości miejscowej sądów lub zakresu rozpoznawanych spraw NIK zidentyfikowała szereg dowolnych, nietransparentnych decyzji Kierownictwa MS, podejmowanych bez wcześniejszego wypracowania modelu organizacji sądów, niezgodnych z wewnętrznymi analizami, a w przypadku nowych jednostek skutkujących nierzetelnym wyznaczaniem terminów rozpoczęcia przez nie działalności, i tak:**

- **odnośnie SO w Rybniku**, zgodę na wydzielenie z SO w Gliwicach nowego sądu okręgowego<sup>64</sup> podjął w dniu 26 lipca 2019 r. Podsekretarz Stanu Łukasz Piebiak wydając polecenie wszczęcia prac legislacyjnych (zmiany rozporządzenia w sprawie właściwości i zakresu rozpoznawania spraw) wbrew opiniom Prezesa SA w Katowicach oraz merytorycznych departamentów MS (DKO i DKA) wskazujących m.in. na brak możliwości zabezpieczenia potrzeb lokalowych dla nowego sądu, spodziewane utrudnienia w zarządzaniu kadrami i brak uzasadnienia wynikającego z wielkości wpływu spraw do SO w Gliwicach; utworzenie SO w Rybniku poparli m.in. Prezes SO w Gliwicach i ówczesny radny Sejmiku Województwa Śląskiego (były Podsekretarz i późniejszy Sekretarz Stanu w MS) wskazując np. na podniesienie prestiżu tej miejscowości. Uzasadniając powyższą decyzję, Łukasz Piebiak wskazał, że wyrażając zgodę na utworzenie nowego SO kierował się własnym osądem ukształtowanym na podstawie informacji od sędziów delegowanych do MS, z których wynikać miało, że sytuacja śląskich sądów jest inna niż przedstawiały to analizy DKO. Minister rozporządzeniem z 4 października 2019 r.<sup>65</sup> określił rozpoczęcie działalności przez nowy sąd na 1 stycznia 2020 r., a już 18 listopada 2019 r., wobec braku zapewnienia warunków lokalowych dla utworzenia SO w Rybniku, Podsekretarz Stanu Anna Dalkowska zadekretowała zmianę terminu na 1 lipca 2021 r., co potwierdziła następnie zmiana rozporządzenia;
- **odnośnie SO w Sosnowcu**, z wnioskiem o utworzenie nowego sądu w obszarze apelacji katowickiej wystąpił w lutym 2020 r. Prokurator Krajowy uzasadniając powyższe planowanym powołaniem Prokuratury Okręgowej w Sosnowcu (powstała z dniem 1 marca 2021 r.). DKO negatywnie zaopiniował wydzielenie nowego sądu z SO w Katowicach, wskazując m.in., że w pierwszej kolejności należałoby poprawić warunki funkcjonowania np. SO w Warszawie, na brak bazy lokalowej w Sosnowcu itp. Prezesi zainteresowanych sądów – SA w Katowicach, SO w Katowicach i SO w Częstochowie – poparli pomysł, z zastrzeżeniem, by do nowotworzonego okręgu nie włączać SR w Zawierciu. Zgodę na rozpoczęcie prac nad utworzeniem SO w Sosnowcu, z datą jego uruchomienia w dniu 1 lipca 2021 r. oraz z wchodzącym w obszar jego właściwości SR w Zawierciu, wyraziła Podsekretarz Stanu Anna Dalkowska. W związku z brakiem bazy lokalowej dla nowotworzonej jednostki datę powstania SO w Sosnowcu Minister określił najpierw na 1 września 2021 r, a po zmianie rozporządzenia na 1 kwietnia 2022 r.;
- **odnośnie SR w Czeladzi** – w dniu 28 października 2022 r. Minister wydał rozporządzenie, które określało rozpoczęcie działalności przez nowy sąd na 1 lipca 2023 r. Niespełna dwa tygodnie przed tym terminem przesunięto termin uruchomienia sądu na 1 października 2023 r. Przyczyną, podobnie jak w przypadku SO w Rybniku i SO w Sosnowcu, były problemy ze znalezieniem bazy lokalowej. Pomimo przesunięcia terminu, w dacie uruchomienia SR w Czeladzi dysponował tylko jedną salą rozpraw;
- **odnośnie przeniesienia gminy Łągów z obszaru właściwości SR w Ostrowcu Św. do obszaru właściwości SR w Kielcach**, arbitralną zgodę na powyższe wyraził w dniu 11 maja 2019 r. Podsekretarz Stanu Łukasz Piebiak. O przeniesienie wnioskuje Rada Miejska w Łagowie, uzasadniając to odległością Łągowa od Ostrowca Św. i czasem jaki zajmuje jej pokonanie środkami komunikacji publicznej. DKO negatywnie zaopiniował przeprowadzenie tej zmiany organizacyjnej z punktu widzenia racjonalnego

<sup>64</sup> W tym czasie w Rybniku funkcjonował Ośrodek Zamiejscowy SO w Gliwicach składających się z trzech wydziałów.

<sup>65</sup> Decyzja ta zbiegała się z datą wyborów do Sejmu RP i Senatu RP w dniu 13 października 2019 r.

wykorzystania kadr oraz potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami obu sądów. Pozytywne stanowisko zajęł jedynie Prezes SR w Ostrowcu Św., przeciwny był Prezes SR w Kielcach. Łukasz Piebiak argumentował, że kierował się stanowiskiem i potrzebami lokalnej społeczności, a nie prezesa sądu [w Kielcach];

- **odnośnie utworzenia wydziału pracy w SR w Dębicy** kierunkową decyzję podjęła 30 listopada 2022 r. Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych. Zmiana weszła w życie od 1 stycznia 2023 r., wcześniej sprawy z tego zakresu z terenu Dębicy rozpatrywał SR w Rzeszowie. Zmiana została zainicjowana przez Prezesa SR w Dębicy, który wniosek uzasadnił m.in. istnieniem dużej liczby zakładów pracy na terenie właściwości miejscowej sądu. Do wniosku załączone zostały interpelacje poselskie oraz stanowisko rady powiatu dębickiego. DKO wskazał, iż wyodrębnienie Wydziału Pracy w SR w Dębicy byłoby sprzeczne z zasadą racjonalnej polityki kadrowej i doprowadziłoby do rozdrobnienia struktury w grupie sądów rozpoznających tę kategorię spraw. Z analizy DKO wynikało, że do nowoutworzonego wydziału trafiałyby od 7 do 11 nowych spraw w miesiącu. DKO zwrócił też uwagę, iż w sprawie nie zasięgnięto opinii sądów zwierzchnich. Katarzyna Frydrych wskazała, że podejmując decyzję o wyodrębnieniu wydziału pracy w SR w Dębicy kierowała się przede wszystkim sprawnością w rozpoznaniu spraw pracowniczych oraz możliwością przybycia powoda (pracownika) do sądu, tak aby minimalnie obciążać go wydatkami;
- **wyłączenie z zakresu właściwości ośmiu sądów rejonowych rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy w latach 2019–2021**, co motywowane było niewielkim wpływem spraw, a w konsekwencji zapewnieniem racjonalnej struktury organizacyjnej i efektywnym wykorzystaniem kadr, pozostawało zdaniem NIK w sprzeczności z opisanym wyżej utworzeniem wydziału pracy w SR w Dębicy i świadczyło o braku modelowej koncepcji organizacji sądownictwa, bądź jego poszczególnych pionów. Potwierdza to także przypadek zmian przeprowadzonych w sądach w okręgach krakowskim i tarnowskim w zakresie rozpoznawania spraw gospodarczych (przeprowadzone z dniem 1 stycznia 2022 r.). Na poziomie sądu okręgowego sprawy gospodarcze z właściwości SR w Tarnowie rozpoznawał SO w Krakowie. Jednocześnie sprawy upadłościowe i restrukturyzacyjne z obszaru właściwości SR w Tarnowie rozpoznawał SR dla Krakowa Śródmieścia. Uporządkowanie struktury miało polegać na przekazaniu SR w Tarnowie do rozpoznawania (obok spraw gospodarczych) również spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz utworzeniu w SO w Tarnowie wydziału gospodarczego. NIK zauważa, że powyższemu działaniu nie towarzyszyło jednak polecenie przeprowadzenia w MS przeglądu struktur organizacyjnych sądów powszechnych pod kątem identyfikacji podobnych przypadków na terenie całego kraju.

Zdaniem NIK utworzenie nowego sądu jest przedsięwzięciem trudnym i czasochłonnym, a wyznaczenie optymalnego terminu funkcjonowania takiej jednostki, problematyczne. Termin ten nie może być zbyt krótki i obciążony ryzykiem jego niedotrzymania, z drugiej strony zbyt długi, aby nie dopuścić do sytuacji, w której przygotowany wcześniej gmach będzie oczekiwał na wejście w życie stosownych regulacji. W przypadku utworzenia SO w Rybniku i Sosnowcu oraz SR w Czeladzi Podsekretarze Stanu nadzorujący prace nad powstaniem sądów, już na etapie prac koncepcyjnych dysponowali informacjami o braku odpowiednich zasobów lokalowych niezbędnych dla funkcjonowania nowych sądów. Wyznaczenie pierwotnych terminów uruchomienia tych sądów było obciążone wysokim ryzykiem prawdopodobieństwa ich niedotrzymania, które się zmaterializowało.

DKO przedkładał Kierownictwu MS szczegółowe analizy do proponowanych lub wnioskowanych zmian. Obejmowały one m.in. dane dotyczące funkcjonowania sądów, których te zmiany miały dotyczyć, takie jak: wpływ spraw, etatyzacja, obciążenia sędziów; odległości i szlaki komunikacyjne pomiędzy miejscowościami lub siedzibami sądów; szacunki obrazujące sytuację jednostek

po wprowadzeniu zmian. W analizach poddawano pod rozagę również stanowiska zgłoszone przez prezesów zainteresowanych sądów. NIK nie ocenia pod względem merytorycznym analiz sporządzanych przez DKO. Zwraca jednak uwagę, iż cechowała je przejrzysta budowa oraz wnioski korespondujące z prezentowanymi danymi. **NIK kwestionuje natomiast zasadność tych decyzji członków Kierownictwa MS, które zostały podjęte po zapoznaniu się z analizami DKO, wbrew płynącym z nich wnioskom przy jednoczesnym braku wskazania i udokumentowania powodów zajęcia odmiennego stanowiska.** Decyzje te przyjmowały formy jedno lub dwuzdaniowych dekretacji zawierających polecenia procedowania lub rezygnacji z proponowanych zmian bez wzmianki o powodach rozstrzygnięć odmiennych niż wynikające z analiz DKO. Tego rodzaju działanie nie było transparentne, a podejmowane w ten sposób decyzje nieweryfikowalne. Przywoływane przez przedstawicieli Kierownictwa MS motywy działań koncentrowały się na subiektywnym osądzie, dokonanym na podstawie albo deklarowanej znajomości problemów poszczególnych sądów albo opierających się na wnioskach przedstawicieli samorządu terytorialnego. NIK nie ocenia racji poszczególnych stron, ale zwraca uwagę, iż rolę Kierownictwa MS było dokładne rozważenie wszystkich argumentów i podjęcie decyzji w oparciu o czytelne i jednolite kryteria, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w jej uzasadnieniu.

Badanie próby decyzji organizacyjnych Ministra z lat 2018–2023 (I półrocze) wykazało jednocześnie brak konsekwencji w kierunkach interwencji. Z jednej strony, dążąc do racjonalizacji struktury sądów, znosił wydziały charakteryzujące się niewielkim wpływem spraw i limitem etatów, ale w niektórych przypadkach podejmował, bez wyraźnego uzasadnienia, decyzje odmienne (np. tworząc wydział o znikomym wpływie spraw w SR w Dębicy).

**Zmiany organizacyjne w badanych sądach powszechnych**

Wyniki kontroli przeprowadzonej w jednostkach sądownictwa powszechnego (15), za lata 2018–2023 (I połowa), potwierdzały brak istnienia jednolitych zasad, kryteriów czy przesłanek uzasadniających decyzje o zmianach struktury organizacyjnej sądownictwa, przykładowo:

- w styczniu 2019 r. MS zasygnalizowało prezesowi SA w Poznaniu zamiar zniesienia wydziałów pracy w SR w Żarach i SR w Świebodzinie, ale w lutym 2019 r. odstąpiło od zamiaru reorganizacji;
- w kwietniu 2019 r. w SO w Poznaniu na podstawie decyzji Ministra zlikwidowany został jeden z dwóch wydziałów karnych pomimo negatywnej opinii Prezesa, wspartej analizą uzasadniającą istnienie dwóch takich wydziałów; od 1 lipca 2019 r. utworzona została sekcja wykonawcza przy pozostawionym wydziale; nie wpłynęło to negatywnie na ogólny poziom załatwień spraw w pionie karnym, jednak przeciętny czas trwania postępowań karnych procesowych (K) wzrósł z 5,6 w 2019 r. do 7,9 miesiąca w 2022 r.;
- w lipcu 2021 r. Prezes SA w Poznaniu zwrócił się do MS o zgodę na utworzenie sekcji do rozpoznawania spraw o roszczenia z umów bankowych denominowanych/indeksowanych do franka szwajcarskiego (o co wnioskował Prezes SO) w trzech wydziałach cywilnych SO w Poznaniu, we wrześniu 2021 r., przy negatywnej opinii DKO, Minister nie wyraził na to zgody m.in. z uwagi na doraźny charakter okoliczności stanowiących uzasadnienie wniosku;
- w marcu 2023 r. MS nie wyraził zgody na podział wydziału cywilnego w SO w Sieradzu na dwa, w tym wydział odwoławczy, tłumacząc decyzję brakiem takiego typu wydziałów w strukturach sądów o porównywalnym limicie etatów; na koniec 2022 r. w 35 (z 47) sądach okręgowych w Polsce w pionie cywilnym funkcjonowały wydziały I-instancyjne i II-instancyjne, a także oddzielne wydziały cywilne rodzinne;
- z dniem 1 grudnia 2019 r. zniesiony został jeden z dwóch wydziałów karnych w SR w Świdnicy, zmiana związana była z wdrożeniem § 54 ust. 2 r.u.s.p.;
- wniosek prezesa SR w Wałbrzychu o zniesienie wydziału pracy w tym sądzie i przekazanie spraw z zakresu prawa pracy do SR w Świdnicy, gdzie rozpatrywane były sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, złożony w 2018 r. został przez MS zaopiniowany negatywnie, ale w 2021 r. (mimo analogicznego uzasadnienia) pozytywnie i zmiana została przeprowadzona (od 1 kwietnia 2021 r.);

- zmiana właściwości wydziałów karnych w SR Warszawa Mokotów i wydziałów cywilnych w SO dla Warszawy Pragi w związku z wejściem systemu SLPS (polegająca na wspólnym przydziale spraw dla sędziów w pionie i odejściu od określania właściwości miejscowej dla poszczególnych wydziałów).

NIK podziela stanowisko MS, że porównywanie jednostkowej sytuacji sądów z uwagi na ich strukturę (istnienie bądź nie danego wydziału) lub przeprowadzenie zmian określonego rodzaju w innych sądach jest uproszczeniem. Niemniej optymalizacja struktur organizacyjnych sądownictwa, której celem jest wyrównywanie obciążenia sądów zadaniami, a sędziów sprawami, winna odbywać się w oparciu o modelowe, oparte na danych, rozwiązania, co z jednej strony zapobiegłoby dowolnym decyzjom Ministra, a z drugiej czyniłoby zadość prawu obywateli do sądu jako podstawowej gwarancji realizacji zasady dobrego rządzenia.

Ponadto NIK ustaliła, że w SR w Świdnicy zmiany Regulaminu organizacyjnego Sądu wprowadzane były ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wejścia w życie zmian organizacyjnych: w przypadku zniesienia II Wydziału Karnego w SR zmiana regulaminu została dokonana pięć miesięcy po likwidacji wydziału, a w odniesieniu do przekazania sądowi spraw z zakresu prawa pracy z obszaru właściwości SR w Wałbrzychu, po dwóch latach i pięciu miesiącach, co było działaniem nierzetelnym.

### 5.2.2. Zarządzanie kadrami sądownictwa

Obok kształtowania struktury właściwe gospodarowanie zasobami kadrowymi sądownictwa jest jednym z warunków zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. **Łączne wynagrodzenie osób zatrudnionych w jednostkach sądownictwa powszechnego (bez uposażeń sędziów w stanie spoczynku) stanowiło rocznie blisko 60 % (w 2013 r. 59,1 % – 3 464 572,5 tys. zł, a w 2023 r. 53,9 % – 6 672 505 tys. zł) wydatków ogółem poniesionych na funkcjonowanie sądów (z części 15 budżetu państwa).**

Polska należy do państw o relatywnie wysokim współczynniku liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców (tj. wynoszący 26 w 2012 r., w latach 2019–2021 spadł do 25) – wśród innych państw o podobnych współczynniku były m.in. Niemcy, czy Litwa (najwyższy udział rządu 40 sędziów na 100 tys. mieszkańców odnotowano w 2021 r. w Chorwacji i Słowenii, zaś najniższy w Danii i Irlandii, tj. odpowiednio: 6,6 i 3,3)<sup>66</sup>.

Przytoczone liczby nie rozstrzygają, czy w Polsce sędziów jest za dużo, czy za mało, a kadra ich wspomagająca wystarczająco liczna. Analizy funkcjonowania sądownictwa powszechnego nie można sprowadzić do prostego rozumowania: czy z danych nakładów osiągnięty został pożądaný rezultat w postaci sprawnego rozstrzygnięcia spraw. Zbyt wiele czynników na to oddziałuje. Zarządzanie zasobami jest tylko jednym z nich.

Ustawodawca nałożył na Ministra ogólny obowiązek zarządzania (w ramach dostępnych środków budżetowych) etatyzacją sądownictwa w sposób uwzględniający racjonalne wykorzystanie kadr oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów (a sędziów w tych sądach sprawami). W centrum uwagi NIK znalazły się zatem kwestie: czy Minister określił precyzyjne i obiektywne kryteria dokonywania zmian w limicie zatrudnienia i przydziale stanowisk w sądach powszechnych, a dokonywane zmiany poprzedzone były kompleksową diagnozą stanu istniejącego i potrzeb, w tym oceną stanowiska przedstawionego przez zainteresowane jednostki sądownictwa powszechnego.

<sup>66</sup> Dane na podstawie Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości 2023 (ang. „EU JUSTICE SCOREBOARD 2023”) dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_3127) [dostęp: 17.05.2024 r.].



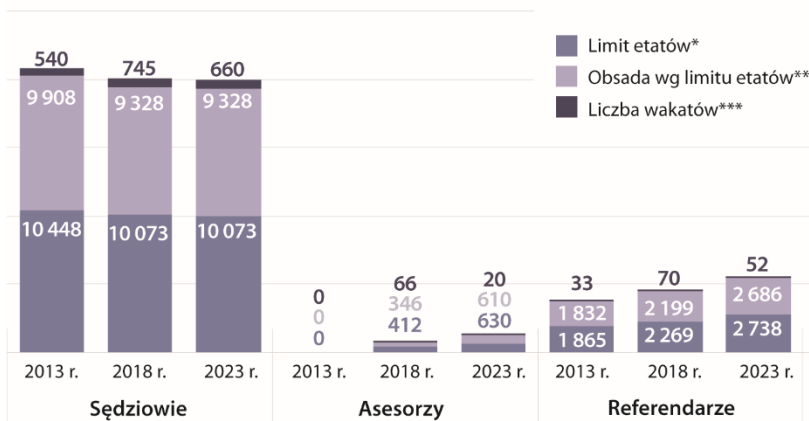
**Struktura i poziom zatrudnienia w sądach powszechnych w latach 2013–2023**

Analizie poddane zostały stanowiska orzecznicze, tj. sędziów, asesorów, referendarzy oraz asystentów sędziów, w odniesieniu do których Minister podejmował decyzje o przydzieleniu do danego sądu, a także wspomagający kadre orzeczniczą urzędnicy sądowi<sup>67</sup>. W sądach pracowało też ok. 2,2 tys. innych pracowników (ich liczba z roku na rok spada), z czego ok. 1/3 zatrudniona w wydziałach orzeczniczych (np. w sekretariatach sądowych). Ta grupa pominięta została w dalszej analizie. Przedmiotem kontroli nie byli także kuratorzy sądowi oraz pracownicy opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów. Strukturę i poziom zatrudnienia w sądach powszechnych w latach 2013–2018–2023 przedstawiono na infografikach nr 6 i 7.

**Infografika nr 6**

**Struktura zatrudnienia – orzecznicy**

Struktura zatrudnienia w sądach powszechnych (orzecznicy)



\* limit etatów – liczba etatów w danej grupie stanowisk (wraz z wakacjami i etatami osób delegowanych poza sądy)

\*\* obsada wg limitu etatów – liczba faktycznie zatrudnionych na danym stanowisku, w tym osoby na urloпах macierzyńskich, bezpłatnych, wychowawczych (dla referendarzy obsada wykazywana jest w takiej części, w jakiej dana osoba zajmuje etat)

\*\*\* liczba wakatów – liczba nieobsadzonych stanowisk (limit etatów minus obsada wg limitu)

Dane na 31 grudnia danego roku

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zbiorczych zestawień MS pn. Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że limit etatów orzeczniczych w badanym okresie przyrastał stopniowo, tj. o ok. 1 % rocznie, ale obsada w sądach (faktyczne zatrudnienie) wzrosła dopiero po 2018 r., za sprawą przywrócenia instytucji asesorów sądowych<sup>68</sup> oraz wzrostu obsady w grupie referendarzy sądowych. To drugie wiązało się z pozyskaniem dodatkowych środków w budżecie na przydzielenie „etatów celowych” do wydziałów ksiąg wieczystych w SR po wejściu w życie tzw. ustawy przekształceniowej (42 etaty referendarskie w 2018 r., 450 w 2019 r. i powyżej 400 w dwóch kolejnych latach) w związku z gwałtownym napływem nowych spraw (szerzej w rozdziale 5.4.2.).

Liczba wakujących stanowisk na koniec roku w grupie sędziów istotnie wzrosła od 2018 r. na skutek wstrzymania przez Ministra ogłaszania obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, wyniosła 745 etatów. Ten stan utrzymywał się w kolejnych latach, by apogeum osiągnąć w 2021 r. – 763. Dotyczyło to również

<sup>67</sup> Ich status (m.in. konkursową procedurę naboru, warunki jakie spełniać musi osoba zatrudniana na stanowisku urzędniczym) oraz prawa i obowiązki reguluje ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2018 r. poz. 577).

<sup>68</sup> Z dniem 1 stycznia 2016 r. na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1224). W praktyce asesorzy zaczęli orzekać w 2018 r. i od tego roku byli wykazywani w zestawieniach MS Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym.

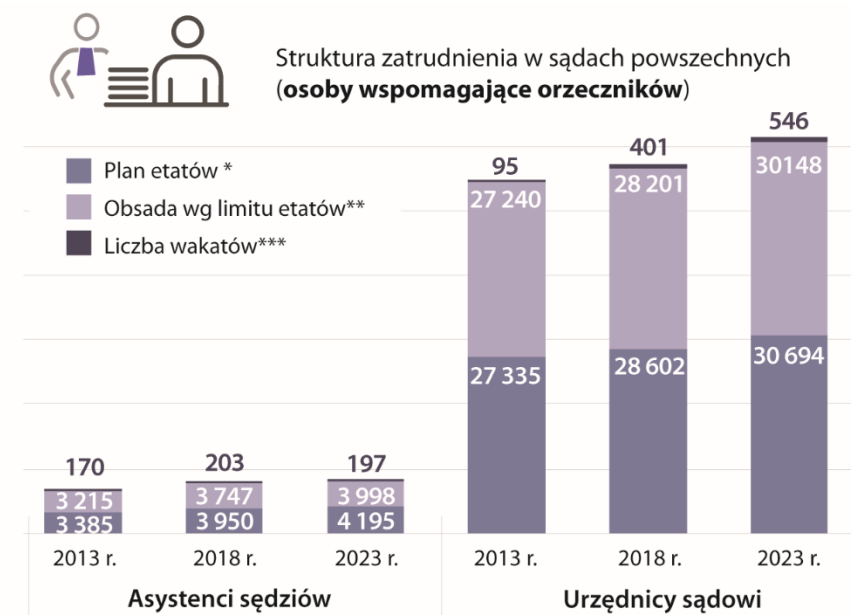
asesorów, przy czym największa liczba wakujących stanowisk w tej grupie wystąpiła w 2020 r. – 295. Wakaty w grupie referendarzy po najgorszym roku 2018 (69,65) w kolejnych latach utrzymywały się na poziomie ok. 50.

Podsekretarz Stanu w MS nadzorująca sądownictwo wskazała, że obok czasu na obsadzenie wolnych stanowisk, liczba wakatów (nieobsadzonych stanowisk orzeczniczych) uwarunkowana jest także koniecznością zapewniania, w każdym roku kalendarzowym, wolnych etatów asesorskich dla egzaminowanych aplikantów KSSiP, a także naturalną fluktuacją kadr [...] związaną z przechodzeniem części sędziów w stan spoczynku, awansami, delegacjami, zdarzeniami losowymi czy odchodzeniem z urzędu do innych zawodów.

Adekwatne do potrzeb wsparcie sędziów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest jednym z istotnych czynników zapewnienia sprawnego funkcjonowania sądownictwa powszechnego. Kluczowymi grupami zawodowymi zapewniającymi to wsparcie są: asystenci sędziów, o czym świadczy wykorzystywanie wskaźnika liczby etatów asystenckich przypadających na etat sędziego do oceny poprawy sprawności funkcjonowania sądownictwa w ramach kontroli zarządczej (szerzej w rozdziale 5.1.2.) oraz profesjonalni urzędnicy sądowi. Trzykrotnie liczniejszą od sędziów grupę urzędników sądowych podzielić można na tych wspomagających wydziały orzecznicze, tj. bezpośrednio zaangażowanych w obsługę procesów sądowych, a także wspomagających kuratorów (np. sekretarzy sądowych, protokolantów) oraz urzędników zatrudnionych w pozostałych działach administracji sądowej na stanowiskach samodzielnych (np. główny księgowy, radca prawny, czy inspektor ds. biurowości) lub wspomagających, w szczególności w pionach: finansowym, informatycznym, archiwum, bhp itp.

Infografika nr 7

Struktura zatrudnienia – osoby wspomagające orzeczników



\* plan etatów – liczba etatów przydzielona sądom w danej grupie stanowisk (wraz z wakatami i etatami osób delegowanych poza sądy)

\*\* obsada wg planu etatów – liczba faktycznie zatrudnionych na danym stanowisku, w tym osoby na urloпах macierzyńskich, bezpłatnych, wychowawczych (obsada wykazywana jest w takiej części, w jakiej dana osoba zajmuje etat)

\*\*\* liczba wakatów – liczba nieobsadzonych stanowisk (plan etatów minus obsada wg planu)

Dane na 31 grudnia danego roku

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zbiorczych zestawień MS pn. Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym.

Plan etatów i faktyczne zatrudnienie w obu grupach (asystenci i urzędnicy sądowi, w tym w odniesieniu do urzędników w wydziałach orzeczniczych wg planu etatów) w badanym okresie systematycznie, choć nieznacznie rosły – o ok. 1 % rok do roku (w grupie asystentów przed 2018 r. ten wzrost był szybszy i wynosił ok. 3 % rocznie). Liczba wakatów asystentów w latach 2013–2023 wzrosła o 15,5 %, ale w grupie urzędników sądowych w 2023 r. w porównaniu z rokiem 2013 była wyższa blisko pięciokrotnie (kryzysowa sytuacja kadrowa w tej grupie utrzymywała się od 2018 r.).

Kontrola wskazała, że obok wakatów istotnymi problemami w obszarze kadrowym były: fluktuacja urzędników, w tym na stanowiskach asystentów sędziego oraz czasochłonność związana z naborem nowych pracowników i ich przygotowaniem do wykonywania powierzonych zadań. Przykładowo, Dyrektor SR w Świdnicy wskazywał w badanym okresie na zwiększenie rotacji urzędników w związku z dużym obciążeniem pracą i korzystniejszymi ofertami na lokalnym rynku pracy, w sprawozdaniu z działalności sądu pisał też o niezadowoleniu urzędników wynikającym z nieustannego ich przesuwania pomiędzy komórkami organizacyjnymi dla „załatania” niedoborów kadrowych. Problemy te jeszcze wyraźniej występowały w dużych aglomeracjach, np. zarobki urzędników SO dla Warszawy-Pragi w latach 2018–2022 kształtowały się na poziomie 66–81 % średniego wynagrodzenia w Warszawie oraz 69–83 % średniego wynagrodzenia w województwie mazowieckim (według danych GUS).

**Blisko 100 % sędziów, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym NIK wśród czynników, które utrudniały sprawne rozpatrywanie spraw wskazało na: nadmierne obciążenie biurowe sędziego – zakres czynności niezwiązanych bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, które mogłyby zostać przekazane innym pracownikom sądu do wykonania a jednocześnie niewystarczającą lub niską jakość wsparcia udzielanego sędziemu przez aparat pomocniczy (asystentów sędziego, urzędników sądowych).** W obu przypadkach ponad trzy czwarte odpowiadających wskazało, że czynniki te zdecydowanie utrudniały sprawne orzekanie (odpowiednio 76,8 % i 75,8 % badanych).

Zarządzanie  
zasobami kadrowymi  
sądów przez Ministra  
w latach 2018–2023

**Minister nie wykorzystywał potencjału wynikającego z zakresu dostępnych danych gromadzonych w ramach rozbudowanego systemu statystyki sądowej do modelowania systemowych rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami kadrowymi.** W latach 2018–2023 do formułowania ogólnych diagnoz i wniosków w odniesieniu do właściwej (optymalnej) struktury organizacyjnej sądów, a także efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi sądownictwa, w tym adekwatnego do potrzeb przydzielania nowych etatów orzeczniczych i wspomagających w poszczególnych pionach orzeczniczych na poziomie kraju, nie wykorzystywano też *Informacji o działalności sądów* w poszczególnych apelacjach. Przygotowywane na potrzeby realizacji zewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra, liczące po kilkaset stron dokumenty, zawierające obszerne zestawienia danych oraz liczne postulaty prezesów SA, m.in. w sprawach kadrowych, przekazywane były właściwym departamentom MS. Przedmiotem analizy i oceny *Informacji o działalności sądów* na poziomie MS była jednak jedynie prawidłowość i skuteczność działań nadzorczych danego prezesa sądu apelacyjnego w kontekście prezentowanych wyników statystycznych.

Podsekretarz Stanu w MS, nadzorująca sądownictwo wskazała, że analizy mające na celu ustalenie ilu orzeczników, tj. sędziów, asesorów, referendarzy potrzeba dla zapewnienia sprawnego rozpatrywania spraw w sądownictwie powszechnym w jego aktualnej trzyszczeblowej strukturze i organizacji dokonywane były w ramach indywidualnych wniosków sądów o dodatkowe etaty. Przy czym uwzględnienie wniosku nie oznaczało przydzielenia etatu do danej jednostki. Etat musiał bowiem pochodzić z istniejącej już puli etatów.

Minister wnioskował o nowe etaty w toku procedury budżetowej i zgodnie z wyjaśnieniami Kierownictwa MS znajdowały one tylko częściową akceptację w ramach uchwalanych budżetów.

Badanie wyciągów z rocznych analiz wykonania budżetu w części 15 Sądy Powszechne za lata 2018–2022<sup>69</sup> wykazało, że zabezpieczone zostały środki na utworzenie dodatkowych etatów w sądownictwie w zakresie:

- w 2018 r. – 2000 dodatkowych etatów (37 etatów sędziowskich, 450 etatów referendarskich, 15 etatów asystenckich oraz 1498 etatów urzędniczych); w zdecydowanej większości etaty te przeznaczone były dla wydziałów ksiąg wieczystych w związku ze spodziewanym wzrostem wpływu spraw o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, jednak Minister Finansów, z uwagi na opóźnienia prac legislacyjnych zablokował przyznane środki na sfinansowanie 450 etatów referendarskich oraz 1230 urzędniczych; większość pozostałych środków przeznaczona została na wzmocnienie kadrowe wydziałów w SO i SA w Warszawie rozpatrujących odwołania od decyzji w sprawie obniżenia emerytur, w związku z tzw. ustawą dezubekizacyjną z 2017 r. dotyczącą ok. 40 tys. funkcjonariuszy oraz wydziałów KRS w SR (100 etatów urzędników sądowych);
- w 2019 r. – 1740 dodatkowych etatów (450 etatów referendarskich, 1260 etatów urzędniczych oraz 30 etatów specjalistów opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów); z czego 1230 etatów urzędniczych i 450 referendarskich stanowiły te zablokowane w 2018 r.;
- w 2020 r. – 262 dodatkowe etaty (51 etatów sędziowskich, 109 etatów asystenckich oraz 102 etaty urzędnicze); w tym m.in. w związku z utworzeniem w niektórych SO wydziałów własności intelektualnej, zajmujących się sprawami z zakresu m.in. prawa autorskiego i praw pokrewnych, własności przemysłowej oraz powiązanych z nimi spraw dotyczących nieuczciwej konkurencji;
- w 2021 r. – 27 dodatkowych etatów (11 etatów referendarskich oraz 16 etatów urzędniczych); przyznanych wyłącznie w związku z wejściem w życie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych;
- w 2022 r. – 200 dodatkowych etatów (101 etatów urzędników sądowych, 55 etatów asystentów sędziego, 44 etaty referendarzy sądowych); m.in. w związku ze zmianą prawa upadłościowego w zakresie upadłości konsumenckiej i wzrostem liczby wniosków o ogłoszenie upadłości;
- w 2023 r. – 180 dodatkowych etatów (70 etatów sędziów, 15 etatów referendarzy sądowych, 35 etatów asystentów sędziów, 50 etatów urzędników oraz 10 etatów w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów); przede wszystkim na wsparcie wydziałów cywilnych rozpoznających w SA, SO i SR tzw. sprawy frankowe.

Minister najczęściej uzasadniał konieczność powiększenia budżetu zmianami legislacyjnymi, które powodowały rozszerzenie kognicji sądownictwa powszechnego. Jednak przeprowadzona przez NIK analiza danych dotyczących sprawności sądowej wskazała, że z opóźnieniem reagował na gwałtowny napływ spraw do poszczególnych sądów (przykładem tzw. sprawy frankowe) i w ograniczonym stopniu odpowiadał na ich bieżące potrzeby.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w badanym okresie 2018–2023 (I połowa) prezesi SA (5) zgłaszali do Ministra wnioski o przyznanie dodatkowych etatów, zwłaszcza orzeczniczych oraz dla asystentów, wynikające z potrzeb kadrowych identyfikowanych w podległych im sądach. Potrzebę dodatkowego wzmocnienia kadrowego zgłosili prezesi wszystkich badanych SO (5) oraz trzech z pięciu kontrolowanych SR, w dwóch pozostałych (SR w Wągrowcu oraz SR w Legionowie) zgłoszono wnioski o pozostawienie zwolnionych etatów.

<sup>69</sup> Badanie w MS ograniczono do wskazanych lat z uwagi na ograniczenie zakresu przedmiotowej kontroli w jednostkach sądownictwa do lat 2018–2023 (I połowa).

Przykładowo: w apelacji poznańskiej, gdzie z wykorzystaniem systemu informatycznego Workflow prowadzona była rozbudowana bieżąca analiza potrzeb kadrowych sądów, wnioski o przydzielenie nowych etatów sędziowskich złożone zostały w latach 2019, 2021 oraz I połowie 2023 r. i dotyczyły łącznie 18 etatów, Minister na tej podstawie przydzielił dwa etaty. W grupie referendarzy wnioski składane były corocznie (łącznie o 30 etatów), a Minister przydzielił cztery. Większe potrzeby kadrowe artykułowane były w grupie asystentów sędziów (łącznie wnioski dotyczyły 108,5 etatów), ale na ich podstawie przyznany został jeden etat. Natomiast w związku z przewidywanym w kolejnych ustawach budżetowych wzrostem potrzeb sądów w badanym okresie, Minister przydzielił apelacji poznańskiej z własnej inicjatywy sześć etatów sędziowskich, 45 referendarskich oraz siedem etatów asystentów sędziego.

Analiza wniosków kierowanych z sądów powszechnych do MS o przydzielenie nowych etatów, które wpłynęły w okresie 2018–2023 (I półrocze) wykazała, iż większość z nich została rozpatrzona negatywnie:

- w grupie etatów sędziów i asesorów (tj. od 50 % – na I półrocze 2023 r. do 84,9 % w 2018 r.);
- w grupie etatów referendarskich (tj. od 56,4 % w 2022 r. do 90,1 % w 2019 r.);
- w grupie etatów asystenckich (tj. od 74,1 % w 2022 r. do 100 % w 2020 r.);
- w grupie etatów urzędniczych (tj. od 73,5 % w 2022 r. do 93,4 % w 2018 r.).

### **Wstrzymanie przez Ministra publikacji obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich**

Do wyłącznej kompetencji Ministra należało przydzielanie nowych stanowisk sędziowskich oraz asesorskich poszczególnym sądom. W przypadku zwolnienia stanowiska sędziowskiego obowiązkiem prezesa SA, w terminie 14 dni od dnia zwolnienia stanowiska na obszarze apelacji, było zawiadomienie Ministra o tym fakcie. O ile jednak prezes wiedział, że dany sędzia przejdzie w stan spoczynku, zawiadomić miał Ministra na pięć miesięcy wcześniej. Minister mógł zwolnione stanowisko przydzielić danemu lub innemu sądowi, przekształcić w stanowisko asesorskie lub znieść. Jeśli Minister zdecydował o przydzieleniu stanowiska do danego sądu musiał to obwieścić w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Obwieszczenie uruchamiało możliwość zgłoszenia przez osobę uprawnioną swojej kandydatury na wolne stanowisko (w systemie informatycznym e-nominacje). Na obwieszczeniu informacji o wolnym stanowisku rola Ministra w tym procesie się kończyła. Kandydatów opiniowała Krajowa Rada Sądownictwa i przedstawiała rekomendacje na poszczególne stanowiska, a powoływał sędziów do danego sądu, zgodnie z art. 179 Konstytucji RP, Prezydent RP.

NIK ustaliła, że w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r. w sądach powszechnych zostało zwolnionych łącznie 2593 stanowisk sędziowskich, z czego w SA – 161; w SO – 798; w SR – 1634. Najwięcej zwolnionych stanowisk sędziowskich w SA miało miejsce w 2020 r. (52); w SO – również w 2020 r. (174); w SR – w 2021 r. (365). W badanym okresie Minister w wydanych obwieszczeniach o wolnych stanowiskach sędziowskich zawarł informację o 371 zwolnionych stanowiskach sędziowskich w SA; 1358 – w SO i 792 – w SR.

Jednak w okresie od 12 października 2016 r. do 21 lutego 2018 r., tj. przez ponad 16 miesięcy, Minister zaprzestał wydawania ww. obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne i niecelowe. Kierownictwo MS wskazywało, że było to skorelowane z działaniami o charakterze legislacyjnym oraz organizacyjnym, które miały na celu reformowanie ustroju oraz organizacji sądownictwa powszechnego. Ówczesnie interweniował w tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktualnie, na dzień sporządzenia informacji o wynikach kontroli, ostatnie obwieszczenie Ministra o wolnych stanowiskach sędziowskich opublikowane zostało przed ponad sześcioma miesiącami, tj. 7 grudnia 2023 r. Od 13 grudnia 2023 r. funkcję Ministra pełni były RPO. W obu przypadkach, w publicystyce prawnej ocenia się, że wstrzymanie obwieszczeń ma związek z nowym ukształtowaniem ustroju KRS, kluczowego organu w powoływaniu sędziów na wolne stanowiska.



W efekcie wstrzymania publikacji obwieszczeń w minionej dekadzie termin od zwolnienia stanowiska do obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich w czterech zbadanych SO (w Kaliszu, SO w Warszawie, SO Warszawa-Praga i w Zielonej Górze) i dwóch SA (w Łodzi i Szczecinie) wyniósł od 180 do 718 dni, biorąc pod uwagę jedynie pierwsze dokonane obwieszczenie od momentu zwolnienia stanowiska. Zidentyfikowano również dwa przypadki, gdy stanowisko sędziowskie pozostawało nieobsadzone prawie 4 lata, gdyż nie udało się go obsadzić po dokonaniu pierwszego obwieszczenia i konieczne były kolejne (w SO w Zielonej Górze oraz w SO Dla Warszawy-Pragi). Gdy od lutego 2018 r. Minister zaczął publikować obwieszczenia o zwolnionych stanowiskach w sądach informował jednocześnie o kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu wolnych stanowiskach.

Opisane powyżej wstrzymanie publikacji obwieszczeń, tj. istotne opóźnienie etapu procedury naboru, skutkowało na koniec 2018 r. wzrostem liczby wakatów w grupie sędziów o 57 % w stosunku do roku poprzedniego (z 476 do 745), która utrzymywała się przez trzy kolejne lata, do końca 2021 r. (763 wakaty), co w oczywisty sposób musiało wpływać na sprawność sądownictwa.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w jednostkach sądownictwa powszechnego (15), za lata 2018–2023 (I połowa) wykazały, że prezesi SA terminowo przekazywali Ministrowi informacje o zwalnianych stanowiskach w podległych sądach. Jednak w przypadku pięciu sędziów, którzy odchodzili w stan spoczynku po osiągnięciu wymaganego wieku doszło do opóźnienia w stosunku do określonego w art. 20a § 2a Pusp pięciomiesięcznego terminu. Informacja przekazana została nawet na 16 do 5 dni przed planowanym terminem zwolnienia stanowiska. Sędziowie ci jednak uprzednio, na podstawie art. 69 Pusp, złożyli stosowne oświadczenia w KRS, a praktyka ta – jak wyjaśnił Prezes SA w Poznaniu – nie spotkała się z krytyką Ministra, nie wywołała też negatywnych skutków dla funkcjonowania sądów.

### Długotrwałość procedury obsadzania zwolnionych stanowisk sędziowskich

Problemem dla kierujących sądami była długotrwałość procedury uzupełniania zwolnionych stanowisk, czyli obsadzania etatów. Badanie próby 120 przypadków, co do zasady dotyczących orzeczników oraz asystentów sędziów, w 15 sądach (z czterech sądów nie uzyskano informacji) wykazało, że czas od złożenia wniosku o pozostawienie stanowiska (prezesi SR i SO składali wnioski za pośrednictwem prezesów SA) do decyzji Ministra w przedmiocie pozostawienia stanowiska w danym sądzie (lub nie, ewentualnie jego przekształcenie w inne stanowisko) wyniósł od 8 do 233 dni. W SO w Szczecinie ustalono ponadto, że w przypadku dwóch stanowisk sędziowskich od dnia decyzji Ministra o pozostawieniu stanowiska do dnia obwieszczenia przez tegoż Ministra o wolnym stanowisku w tym SO upłynęło kolejnych 55 i 110 dni. Z kolei w SO dla Warszawy-Pragi (w odniesieniu do 11 stanowisk sędziowskich) ustalono, że pełna cała procedura, tj. od dnia zwolnienia stanowiska do jego faktycznego obsadzenia, zajmowała łącznie od 414 do 1166 dni, tj. w skrajnym przypadku ponad trzy lata.

DKO realizował przypisane mu zadania polegające na prowadzeniu spraw związanych z przydzielaniem wolnych stanowisk sędziowskich. Informacje o zwalnianych stanowiskach sędziowskich poddawane były w tej komórce analizom pod kątem sytuacji w zainteresowanym sądzie, w tym sytuacji kadrowej, tzw. ruchu spraw (wpływ-pozostałości-opanowanie wpływu, obciążenia sędziów), a następnie porównywane z danymi dla innych sądów w kraju. Na tej podstawie DKO przedstawiał upoważnionemu członkowi Kierownictwa MS rekomendacje pozostawienia stanowiska lub jego przeniesienia do innej, bardziej obciążonej jednostki.

### Nietransparentne decyzje kadrowe

Przeprowadzona w MS kontrola próby dokumentacji (31 decyzji dotyczących przydzielenia stanowisk w sądach powszechnych z lat 2018–2023 I połowa), na podstawie których dokonano obwieszczeń o zwolnionych stanowiskach sędziowskich w wybranych sądach, **ujawniła podjęcie trzech decyzji o przenoszeniu stanowisk sędziowskich w sposób nietransparentny, wbrew ocenie przedstawionej przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną MS i bez stosownego uzasadnienia.** Wyłącznie na podstawie

indywidualnych decyzji ówczesnych Podsekretarzy Stanu w MS nadzorujących sądownictwo. Dotyczyło to następujących obwieszczeń:

- obwieszczenia o wolnym stanowisku w SO w Zamościu z 15 czerwca 2018 r. Pomimo negatywnej opinii DKO co do pozostawienia zwolnionego etatu w SO w Zamościu, Podsekretarz Stanu Łukasz Piebiak w dniu 10 maja 2018 r. podjął decyzję o pozostawieniu stanowiska w pionie karnym tego sądu. Z ustaleń NIK wynika, iż stanowisko to zostało objęte przez osobę delegowaną w tamtym czasie do pełnienia czynności administracyjnych w MS;
- obwieszczenia o wolnym stanowisku w SO w Zamościu z 4 lipca 2019 r. Pomimo negatywnej opinii DKO co do pozostawienia zwolnionego etatu w SO w Zamościu (wskazującej na nadwyżkę etatową w tym sądzie i zasadność przeniesienia etatu do bardziej obciążonej jednostki) Podsekretarz Stanu Łukasz Piebiak podjął decyzję o pozostawieniu stanowiska sędziego sądu okręgowego w SO w Zamościu w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych. Pan Łukasz Piebiak wskazał, że pozostawiając zwolnione etaty w SO w Zamościu – dążył do utworzenia zaplecza etatowego w tym sądzie na potrzeby planowanej komórki organizacyjnej, która miał rozstrzygać sprawy graniczne związane z nielegalną imigracją i azylowe. Do rozszerzenia kognicji o tę problematykę ostatecznie nie doszło;
- obwieszczenia o wolnym stanowisku w SO w Warszawie z 8 listopada 2021 r. Minister dokonał w związku ze zwolnieniem stanowiska sędziowskiego w SO w Zielonej Górze. Pomimo pozytywnej opinii Dyrektora DKO dotyczącego wniosku Prezesa SA w Poznaniu o potrzebie pozostawienia zwolnionego stanowiska sędziowskiego w tym sądzie, z przeznaczeniem dla pionu cywilnego, Podsekretarz Stanu Anna Dalkowska podjęła w dniu 4 lutego 2021 r. decyzję o przeniesieniu etatu do SO w Warszawie do pionu karnego. NIK ustaliła, iż stanowisko to zostało objęte przez osobę delegowaną w tamtym czasie do pełnienia czynności administracyjnych w MS.

Osoby odpowiedzialne za podjęcie ww. decyzji, wskazały, że kierowały się własnym osądem co do sytuacji poszczególnych sądów. NIK nie kwestionuje możliwości podjęcia decyzji odmiennej od propozycji zaprezentowanej przez DKO. Podważa natomiast sposób podejmowania decyzji. Zdaniem NIK rozstrzygnięcia powinny opierać się na obiektywnych analizach potrzeb sądownictwa, a nie dowolnej ocenie opartej na subiektywnym przekonaniu o sytuacji wybranego sądu albo na ogólnej wiedzy o generalnych tendencjach wpływu spraw do sądów.

W przypadku decyzji dotyczącej stanowiska sędziego w SO w Zamościu, w czasie jej podejmowania nie istniały, zdaniem NIK, obiektywne przesłanki do pozostawienia zwolnionych stanowisk w sądzie, w którym istniała nadwyżka etatowa. NIK zauważa także, iż sądem rozpoznającym sprawy migracyjne miał być początkowo SO w Warszawie. Informacja o wytypowaniu do tego zadania SO w Zamościu została w trybie roboczym przekazana komórkom organizacyjnym MS biorącym udział w pracach nad zmianami legislacyjnymi dopiero w dniu 10 września 2018 r. Za szczególnie rażący przypadek uznać należy przeniesienie etatu z SO w Zielonej Górze do SO w Warszawie, jednego z najbardziej obciążonych w kraju, gdyż etat ten nie został bowiem faktycznie obsadzony. Stanowisko to objęła sędzia delegowana do MS, której Minister przedłużył delegację zaraz po otrzymaniu awansu do tego sądu. Tym samym sytuacja kadrowa SO w Warszawie nie uległa poprawie.

### **Wzrost delegowań z sądów do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie**

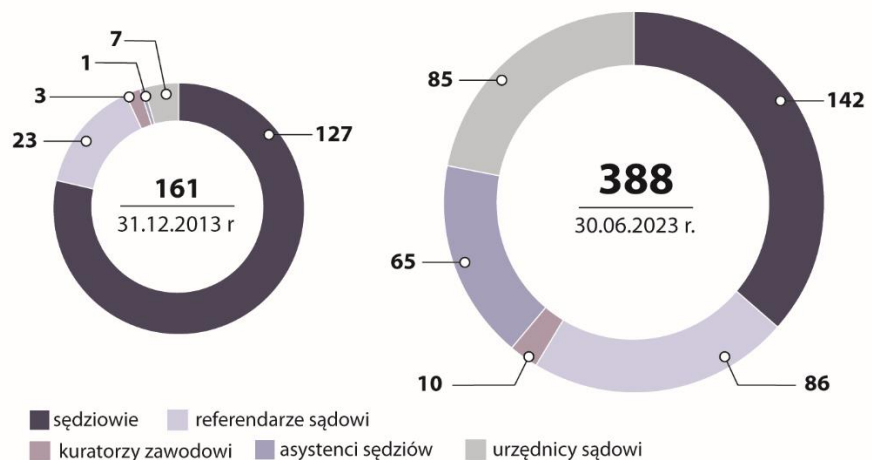
W okresie objętym kontrolą liczba osób delegowanych z sądów powszechnych do MS wzrosła ze 161 w 2013 r. (stan na 31 grudnia) do 388 w 2023 r. (stan na 30 czerwca). Wzrost delegowań z sądów powszechnych do MS w poszczególnych grupach zawodowych przedstawiony został na poniższej infografice.

## Infografika nr 8

## Liczba osób delegowanych do MS



Liczba osób delegowanych z sądów do Ministerstwa Sprawiedliwości



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MS.

Wzrosła również liczba osób delegowanych z sądów powszechnych do wykonywania czynności administracyjnych do innych (oprócz MS) jednostek spoza sądownictwa powszechnego z 22 do 55. W latach 2013–2017 delegacje następowały do KSSiP, a także występowały delegacje zagraniczne (a poziomie 22–28 osób rocznie, z czego największą grupę stanowili sędziowie 16 do 19). Od 2018 r. rozszerzeniu uległ katalog jednostek, do których delegowane były osoby zatrudnione w sądach, w 2018 r. o Biuro Krajowej Rady Sądownictwa, a w kolejnych latach również o IWS oraz Sąd Najwyższy. Najliczniejszą grupę delegowanych do jednostek spoza sądownictwa powszechnego (oprócz MS) nadal stanowili sędziowie (na koniec 2022 r. 33 osoby).

Kierownictwo MS argumentowało, że wzrost delegowań poszczególnych grup zawodowych z sądów do MS wynikał m.in. ze zwiększonych potrzeb w zakresie wsparcia w realizacji nadzoru administracyjnego Ministra, zadań legislacyjnych i elektronizacji sądownictwa, a także spadku zainteresowania kandydatów ofertami pracy na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej w MS.; a ponadto delegowanie do MS miało charakter czasowy.

Tymczasem analiza próby 34 aktów delegowań sędziów do MS wykazała, iż na dzień 30 czerwca 2023 r. w 19 przypadkach delegacje te trwały dłużej niż 5 lat, z czego:

- okres delegacji dwóch sędziów trwał powyżej 20 lat;
- okres delegacji 7 sędziów mieścił się w przedziale od 10 do 20 lat;
- okres delegacji 10 sędziów mieścił się w przedziale od 5 do 10 lat.

NIK zwraca uwagę, iż instytucja delegowania ma charakter czasowy i służyć ma bądź jako tymczasowe rozwiązanie w zapewnieniu właściwego funkcjonowania innej, dotkniętej brakami kadrowymi jednostki, bądź ma na celu wykorzystanie wiedzy i kompetencji delegowanej osoby do realizacji określonego celu. **Minister nie może wykorzystywać instytucji delegacji w sposób całkowicie dowolny, polegający na zastępowaniu pracowników służby cywilnej osobami delegowanymi z sądów, w dodatku kosztem zasobu kadrowego jednostek sądownictwa powszechnego.**

Należy podkreślić, że w badanej próbie delegowań NIK zidentyfikowała również 13 przypadków, w których sędziowie, będąc oddelegowanymi do pełnienia czynności administracyjnych do MS, otrzymali awanse sędziowskie, ale nie wrócili do orzekania. Minister Zbigniew Ziobro utrzymywał bowiem w mocy decyzje w przedmiocie ich

delegowania oraz decyzje o powierzeniu obowiązków w MS. NIK zwraca przy tym uwagę, iż w 11 spośród 13 zidentyfikowanych przypadków pozostawienie zwolnionego stanowiska sędziowskiego w danym sądzie lub przeniesienie stanowiska do innego sądu, a w konsekwencji dokonanie obwieszczenia o wolnym stanowisku sędziowskim uzasadniane było utrzymaniem lub zwiększeniem etatyzacji w danym sądzie z uwagi m.in. na obciążenie wpływem i załatwieniem spraw, wskaźnikiem pozostałości lub niedoborami etatowymi. **W praktyce zatem działanie Ministra powodowało, iż zwolniony etat w sądzie powszechnym posiadającym trudną sytuację kadrową, był obsadzany tylko teoretycznie, natomiast faktyczna sytuacja kadrowa tego sądu pozostawała bez zmian, gdyż sędzia nadal pełnił obowiązki w MS.**

Zauważać także należy, że osoby delegowane nie tylko blokowały etaty w sądach, ale wydatki z tytułu ich utrzymania, tj. w szczególności uposażenia, ponoszone były przez macierzyste sądy tych osób. Wydatki ogółem, jakie poniosło Ministerstwo na osoby delegowane do MS wzrosły w badanym okresie od 4744,3 tys. zł w 2013 r. do 9317 tys. zł (w I półroczu 2023 r. zaś 4950,1 tys. zł).

Przykładowo: liczba sędziów delegowanych z sądów w obszarze apelacji warszawskiej do MS i KSSiP wzrosła w latach 2017–2022 z 40 do 47 a referendarzy z 17 do 56. Problemy wynikające ze wzmózonych delegowań sędziów zostały uwidocznione w pismach kierowanych przez prezesów sądów do Ministra, jak również w *Informacjach o działalności sądów*.

NIK ustaliła np., iż w marcu 2016 r. Prezes SO w Krakowie skierowała do Ministra wnioski o przydzielenie sądom, będącym we właściwości okręgu krakowskiego, łącznie 12 dodatkowych etatów sędziowskich, trzech referendarskich, jednego kuratorskiego i jednego urzędniczego w miejsce etatów zajmowanych przez osoby delegowane do MS i KSSiP. W odpowiedzi Minister podjął decyzję o przyznaniu dwóch stanowisk referendarskich, zaś w pozostałym zakresie podzielił negatywną opinię przedłożoną przez komórkę właściwą ds. kadr i organizacji sądów w MS wskazującą m.in. iż przydział dodatkowych etatów, w razie zakończenia delegacji, skutkowałby nadmiernym obniżeniem poziomu obciążenia. Tymczasem spośród sędziów okręgu krakowskiego przebywających na delegacji w MS w 2016 r., na dzień 30 czerwca 2023 r. trzech kontynuowało tę delegację, jeden z sędziów otrzymał awans do SN, jeden został Przewodniczącym KRS.

Z kolei analiza *Informacji o działalności sądów* za lata 2018–2022 wykazała iż prezesi SA odnośnie delegowań postulowali do Ministra o:

- wstrzymanie lub ograniczenie delegowania sędziów, asystentów sędziów i urzędników sądowych do jednostek spoza sądownictwa powszechnego, w tym do MS, a także zaprzestanie podejmowania decyzji o oddelegowaniu sędziego (lub asystenta sędziego) „z dnia na dzień”, lub z wyprzedzeniem tylko kilkudniowym;
- odwołanie z delegacji do MS (lub innych jednostek spoza sądownictwa) sędziów, referendarzy, asystentów sędziów i urzędników celem wzmocnienia kadry orzeczniczej i pracowniczej w sądach, ewentualnie, przydzielenie w to miejsce dodatkowych stanowisk (w szczególności w przypadku delegacji długotrwałych lub bezterminowych);
- zaprzestanie delegowania orzeczników do sądów wyższego szczebla.

Ponadto przeprowadzona kontrola wykazała, iż powierzenie w MS zadań wyłącznie osobom delegowanym powodowało problemy nie tylko w sądach, ale również na poziomie funkcjonowania Ministerstwa. Częste zmiany osobowe wśród delegowanych pracowników powodowały utratę o okolicznościach podejmowanych przez nich działań (co wykazały ustalenia kontroli w obszarze legislacji).

**Delegowania pomiędzy sądami**

Kontrola wykazała, że powszechnie wykorzystywaną techniką zarządczą stosowaną w związku z występującymi permanentnie brakami kadrowymi w sądach było delegowanie sędziów i innych pracowników sądów pomiędzy jednostkami sądownictwa powszechnego. Zarówno Minister, jak i prezesi sądów apelacyjnych nie dysponowali zagregowanymi danymi lub zautomatyzowanymi narzędziami pozwalającymi na precyzyjne określenia skali tego zjawiska. Według szacunkowych wyliczeń prezentowanych NIK przez prezesów sądów liczba delegacji sędziów pomiędzy jednostkami sądownictwa na obszarze apelacji mieściła się w granicach kilkudziesięciu przypadków rocznie, choć wyjątkowo sięgała nawet 200 przypadków (delegacje w apelacji łódzkiej za rok 2018). Przy tym charakter tych delegacji był różny, np. spośród 212 przypadków delegowania sędziów w apelacji szczecińskiej (dane za lata 2018–2023 I półrocze), aż 156 z nich miało charakter jednodniowy. Wskazując na powyższe, NIK zauważa, że choć delegowanie pozwala na doraźną interwencję związaną z potrzebami sądów (zwykle sądów wyższego rzędu), to wiąże się równocześnie z osłabieniem sprawności sądów macierzystych. Przykładowo, kontrola w SR w Legionowie wskazała na przypadek delegowania sędziego tego sądu w 2017 r. do sądu wyższego rzędu (SO Warszawa-Praga), pomimo negatywnej opinii prezesa SR, który wskazywał, że delegacja sędziego w praktyce uniemożliwi funkcjonowanie wydziału cywilnego SR, w którym sędzia wykonywała zadania (z uwagi na sytuację kadrową wydziału).

**Obciążenia sędziów**

Przeprowadzona kontrola wykazała, że podstawowym wskaźnikiem w zarządzaniu kadrą orzecniczą sądów powszechnych na szczeblu MS był poziom obciążenia sądu, pionu orzecniczego, bądź konkretnego sędziego wpływem spraw i pozostałością, czyli liczbą spraw pozostałych do załatwienia na kolejny okres statystyczny. Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych, nadzorująca sądownictwo wyjaśniła, że podstawowym działaniem podejmowanym w MS była likwidacja skrajnych dysproporcji w tych obciążeniach. W latach 2015–2019 DKO sporządzał roczne i półroczne analizy obciążeń sądów (jednak nie dla wszystkich jednostkowych okresów), które następnie m.in. z uwagi na ich pracochłonność zostały zarzucone. W przypadku przydzielenia (pozostawienia zwolnionego lub przeniesienia do innego sądu) etatu sędziego, czy referendarza sporządzane były indywidualne analizy, zawierające też symulacje sytuacji jednostki w przyszłych okresach (w tym zmiany obciążeń sprawami), w związku planowaną decyzją.

Należy podkreślić, że barierą prawną istotnie ograniczającą elastyczne zarządzanie etatyzacją sądów było wyłączenie możliwości przeniesienia obsadzonego etatu sędziowskiego bez zgody sędziego. Powodowało to, że w tych sądach, w których obsada sędziowska nie przystawała do potrzeb (była nadmiarowa) Minister nie mógł dokonać zmniejszenia obsady i przeniesienia orzeczników do bardziej obciążonych jednostek sądowych. **Utrwalało to ukształtowaną na przestrzeni lat nierównomierną strukturę obciążenia sądów na tym samym szczeblu sądowym, wydziałów w których rozpatrywane były rodzajowo tożsame sprawy oraz poszczególnych sędziów.** Różnice obciążeń występowały zarówno pomiędzy pionami postępowań (co naturalne i oczywiste z uwagi na odmiennosć rodzajów spraw i procedur), ale też w ramach tych samych pionów, tak w skali kraju, jak i poszczególnych apelacji czy okręgów sądowych.

**Dane MS za lata 2018–2023** (średnia dla wszystkich SO w Polsce) dla poszczególnych pionów SO, obejmujących każdą kategorię spraw (w obu instancjach), **wskazały na wzrost obciążeń sędziów<sup>70</sup> wpływem spraw w każdym z pionów postępowań, za wyjątkiem spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz wzrost obciążeń liczbą spraw pozostałych do rozpatrzenia w każdym z pionów.** Największy wzrost obciążeń nastąpił

<sup>70</sup> Dane o obciążeniach sędziów obliczone zostały w odniesieniu do tzw. „pracujących etatów” (nazwa zaczerpnięta z raportu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”), czyli w SO obsady średniookresowej w wersji 3 (sędziów danego sądu z uwzględnieniem sędziów funkcyjnych tego sądu orzekających w niepełnym wymiarze oraz delegowanych do tego sądu z innych sądów, ale bez delegowanych poza ten sąd lub poza sądownictwo), a w SR obsady średniookresowej w wersji 1 (sędziów danego sądu z uwzględnieniem sędziów funkcyjnych tego sądu orzekających w niepełnym wymiarze ale bez delegowanych poza ten sąd lub poza sądownictwo).



w sprawach cywilnych: w 2018 r. średnio na sędziego przypadało 367,95 spraw, które wpłynęły oraz 174,32 pozostałych do rozpatrzenia z poprzednich lat; w 2023 r. obciążenie sędziego wpływem w tym pionie wyniosło 427,60 spraw, a pozostałością 341,84, czyli w kolejnym roku sędzia miał łącznie do rozpatrzenia łącznie 700–800 spraw (w zależności od wielkości nowego wpływu). Najmniejszy wzrost obciążeń sędziów SO wpływem spraw w badanym okresie odnotowano w pionie karnym (4 %) a pozostałością w sprawach ubezpieczeń (3,6 %).

Szacunkowy poziom obciążenia sędziów w 2024 r. (przyjmując założenie o utrzymaniu poziomu wpływu spraw z roku 2023 r. i liczbę spraw pozostałych do załatwienia na koniec 2023 r.) obciążenie pracą w poszczególnych SO z podziałem na piony postępowań wahałby się w granicach:

- w pionie cywilnym od ok. 500 spraw łącznie (np. SO w Gliwicach 295,52 obciążenie wpływem i 175,83 obciążenie pozostałością) do ok. 1100 spraw w sądach warszawskich (np. w SO dla Warszawy-Pragi odpowiednio: 546,37 oraz 545,98);
- w pionie karnym od ok. 300 spraw na sędziego (np. SO w Warszawie – wpływ 280,11, pozostałość 39,11) do blisko 900 (np. w SO w Łomży – wpływ 853,90, pozostałość 40,67);
- w sprawach gospodarczych od ok. 300 (np. SO w Legnicy – wpływ 234,14, pozostałość 74,13) do ponad 600 (np. SO w Tarnowie – wpływ 530,23, pozostałość 108,53);
- w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych od niespełna 300 spraw (np. w SO w Jeleniej Górze – wpływ 188,56, pozostałość 92,96) do blisko 1800 spraw na sędziego (np. w Sosnowcu – wpływ 954,60, pozostałość 821,61);
- w sprawach pracy (najmniej licznych, ale długotrwałych) od kilkunastu (np. w SO w Tarnobrzegu – wpływ 9,85, pozostałość 4,80) do blisko 120 (np. w Gliwicach – wpływ 81,29, pozostałość 38,19).

Analogiczne dane za 2023 r. NIK przeanalizowała na poziomie SR, gdzie obciążenie pracą (w projekcji na rok 2024 r. odpowiednio jak w przypadku SO powyżej) z podziałem na piony postępowań także wykazało duże (tj. kilkukrotne) zróżnicowanie, co dla wybranych pionów wskazano niżej:

- w pionie cywilnym od ok. 800 spraw (np. SR w Czeladzi – wpływ 586,93, pozostałość 191,93) do niemal 5 tys. (np. w SR w Sławnie – wpływ 3629,45, pozostałość 1269,94) przy średniej dla SR w kraju na poziomie ok. 1700 spraw na sędziego, tj. odpowiednio: 1270,53 i 427,03; oba przykłady pokazują efekt zmian organizacyjnych – SR w Czeladzi funkcjonuje od października 2023 r. stąd jego tak niskie obciążenie; z kolei olbrzymie obciążenie sędziów w SR w Sławnie wynika ze zmiany właściwości tego sądu od 1 stycznia 2022 r. i przekazaniu do niego spraw z terenu miasta i gminy Darłowo oraz Malechowo (wcześniej we właściwości SR w Koszalinie) przy jednoczesnym braku przyznania dodatkowych etatów<sup>71</sup>;
- w sprawach karnych i wykroczeniowych od niespełna 600 spraw na sędziego i asesora (np. SR w Lesku – wpływ 516,49, pozostałość 62,16) do niemal 3 tys. (np. SR w Grodzisku Wlk. – 2118,18 wpływ i 758,18 pozostałość);
- w sprawach rodzinnych od niewiele ponad 400 (np. w SR w Lesku – 365,19 wpływ, 73,38 pozostałość) do blisko 1900 (np. w SR w Pułtusku – wpływ 1475,76, pozostałość 486,87);
- w pionie gospodarczym (dane dla 34 SR, w których w ramach jednego wydziału rozpoznawane były tylko sprawy gospodarcze, pominięto SR z wydziałami, w których rozpoznawane były zarówno sprawy gospodarcze jak i upadłościowe oraz restrukturyzacyjne) od niespełna tysiąca spraw na orzecznika (np. w SR w Słupsku – wpływ 788,52, pozostałość 199,56) do blisko 2,2 tys. w największym SR w Polsce (tj. SR dla m.st. Warszawy – wpływ 1692,61, pozostałość 485,21).

<sup>71</sup> Z ustaleń kontroli w SA w Szczecinie wynika, że wniosek o przydzielenie dwóch etatów sędziowskich i jednego referendarskiego do SR w Sławnie został przez Ministerstwo uwzględniony częściowo oraz warunkowo (tj. miał zostać zrealizowany w przypadku zwolnienia etatów sędziowskich w innych mniej obciążonych jednostkach).

Z porównania danych za lata 2018 oraz 2023 uśrednionych dla wszystkich SR w Polsce wynika, że obciążenie orzeczników (łącznie wpływem i pozostałością) znacząco (ok. 25 %) spadło w pionie cywilnym oraz w sprawach gospodarczych, w mniejszym stopniu (ok. 10 %) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych a nieznacznie zmalało także w sprawach karnych i wykroczeniowych. Niewielkie (kilkuprocentowe) wzrosty odnotowano w sprawach z zakresu prawa pracy oraz rodzinnych, a w największym stopniu wzrosło w sprawach upadłościowych i restrukturyzacyjnych (o ponad 112 % w wydziałach, w których rozpatrywano także sprawy gospodarcze i o 40 % w wydziałach zajmujących się sprawami upadłościowymi i restrukturyzacyjnymi).

*Problemem zasadniczym utrudniającym sprawność funkcjonowania sądów jest nadmierne obciążenie pracą sędziów, do którego przyczynia się wadliwa polityka kadrowa ministra sprawiedliwości oraz czemu nie sprzyja stale zmieniane prawo – podsumowało Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” analizę danych statystycznych dla wybranych kategorii spraw w SR za lata 2015–2020.*

#### Obciążenia sędziów w tzw. głównych kategoriach spraw

Przeprowadzona przez NIK analiza danych MS za lata 2018–2023 dotyczących obciążeń sędziów w tzw. głównych kategoriach spraw rozpatrywanych w I instancji, co do zasady, najistotniejszych z punktu widzenia dochodzenia przez obywateli swoich praw przed sądami, które były monitorowane przez Ministra w ramach nadzoru administracyjnego nad sądami, potwierdziła zróżnicowanie obciążenia pracą sędziów w Polsce. Różnice występowały zarówno w odniesieniu do poszczególnych kategorii spraw, pomiędzy sądami na różnych szczeblach (co naturalne z uwagi na co do zasady większy poziom skomplikowania zagadnień prawnych w sprawach zawisłych przed sądami wyższych szczebli), ale miały też wymiar terytorialny.

Przykładowo dane za 2023 r. wskazują, że w 19 SR (na 319) obciążenie wpływem w sprawach cywilnych procesowych C nie przekraczało 100 spraw rocznie, a w 20 było wyższe niż 300 spraw na sędziego. W pięciu okręgach sądowych (na 47) sędziowie SR orzekający w wydziałach cywilnych mieli wpływ nieprzekraczający 150 spraw C rocznie (łomżyńskim, ostrołęckim, zamojskim, krośnieńskim i rzeszowskim), ale były też cztery okręgi, w których ten wpływ przekraczał 250 spraw (olsztyński, elbląski, bielsko-bialski oraz SO Warszawa-Praga). Z kolei liczba zaległych spraw cywilnych procesowych C przypadająca na sędziego wahała się od 31,04 w Zambrowie do 818,97 w Działdowie. Odnotować jednak należy, że w 2018 r. średnio w Polsce wpływ spraw kategorii C (cywilnych procesowych) na sędziego (obsadę średniookresową) wyniósł 414,92 sprawy; a pozostałość 261,93, jednak dane za 2023 r. wskazują na znaczący spadek obciążenie wpływem w tej kategorii do 197,01 spraw, a pozostałością do 169,90.

Stwierdzone przez NIK, a znane Ministrowi, dysproporcje w obciążeniu sędziów wskazują na potrzebę podjęcia działań w celu optymalizacji struktur organizacyjnych sądownictwa, której celem byłoby rzeczywiste wyrównywanie obciążenia sądów zadaniami, a sędziów sprawami. Zmiana winna odbywać się w oparciu o modelowe, oparte na danych, rozwiązania. Utrzymywanie stanu permanentnego przeciążenia liczbą spraw w referatach sędziów w jednych sądach/wydziałach, przy względnie niskich obciążeniach w innych, według NIK rodzi nie tylko ryzyko nieuzasadnionego zróżnicowania w ramach tej samej grupy zawodowej, ale – co istotniejsze – zwłaszcza w grupie przeciążonych orzeczników ryzyko sprawowania wymiaru sprawiedliwości bez wymaganej staranności. Potwierdzają to sami sędziowie: *[...] powiedziałbym, że obciążenie [...] sędziów, a zwłaszcza w sądach rejonowych, jest tego rodzaju, że jest to próba po prostu opanowania materii, z którą przyszło mi się zmierzyć [...], a ta jakość gdzieś czasem zostaje w tyle, niestety*<sup>72</sup>.

Monitorowanie poziomu obciążenia pracą sędziów, asesorów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów i pracowników sądów było jednym z głównych zadań prezesów sądów w ramach sprawowanej kontroli zarządczej (szerzej

<sup>72</sup> *Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019, str. 42.

w rozdziale 5.1.2.). Katalog możliwych działań prezesów ograniczony był jednak w praktyce tylko do: badania prawidłowości przydzielania sędziom, asesorum sądowym i referendarzom sądowych spraw w ramach sprawowanego wewnętrznego nadzoru administracyjnego, co pozostawało poza zakresem kontroli; pozyskiwania czasowego wsparcia kadrowego, w ramach delegowania z innych sądów (sędziów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów) za zgodą prezesów SA lub Ministra; a przede wszystkim do wnioskowania do Ministra o przydzielenie nowych lub pozostawienie zwolnionych etatów orzeczniczych. Przeprowadzona kontrola wykazała, że takie działania każdorazowo, w miarę potrzeb, były podejmowane.

**SLPS** Prezes sądu mógł także dokonać weryfikacji prawidłowości przydziału spraw do referatu sędziego w Systemie Losowego Przydziału Spraw (poprzez tzw. przeliczenie), który w założeniu miał zapewniać równomierny przydział spraw poszczególnym sędziom w ramach danego wydziału. Wyniki kontroli NIK P/19/38 *Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie systemu sprawiedliwości* wskazały w pierwszym okresie funkcjonowania systemu (lata 2018–2019) m.in. na ryzyko manipulowania przydziałem spraw, z uwagi na brak zapewnienia mechanizmów zabezpieczających przed ewentualnymi intencjonalnymi działaniami ograniczającymi losowość przydziału<sup>73</sup>. Kwestia funkcjonowania SLPS nie była przedmiotem szczegółowego badania w niniejszej kontroli. Odnotować jednak należy, że wg informacji MS aktualnie system pozbawiony jest błędów, które prowadziłyby do nierównego przydziału spraw. Z drugiej strony MS przyznało, że w latach 2020–2023 występowały okresowo przypadki jego wolnego działania (spadki wydajności), a ponadto SLPS wymagał od jego użytkowników wysokich kompetencji, w tym technicznych: znajomości właściwych przepisów prawa, logiki działania systemu, jego funkcjonalności oraz skomplikowanych zasad przydziału (takich jak np. koszt sprawy, normalizacja, parametryzacja orzeczników itp.). Z *Informacji o działalności sądów* przebija natomiast – powtarzana corocznie przez prezesów sądów – potrzeba poprawy funkcjonowania systemu SLPS oraz jego integracji z wykorzystywanymi w sądach systemami repertoryjno-biuroowymi.

Podkreślić także należy, że Minister nie udostępniał publicznie danych etatyzacyjnych ujętych w sprawozdaniach statystycznych MS-S dla poszczególnych szczebli sądowych i rodzajów postępowań (np. karnych, cywilnych, gospodarczych itd.) sporządzanych przez sądy wg wzorów określanych przez MS. Nie były one upubliczniane nawet w formie zagregowanej, tj. łącznie na poziomie kraju w odniesieniu do poszczególnych rodzajów postępowań i szczebli sądowych (SA, SO, SR). MS nie publikował także danych statystycznych o obciążeniach w poszczególnych sądach, czy pionach postępowań sądowych. Trudno przy tym zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Podsekretarza Stanu nadzorującego sądownictwo, że *dane dotyczące obciążenia orzeczników wpływem, załatwieniem i pozostałością [...] w bardzo ograniczonym zakresie mogą być przydatne dla odbiorców zewnętrznych, którzy nie posiadają specjalistycznej wiedzy w przedmiotowym zakresie*.

### 5.3. Działalność legislacyjna Ministra Sprawiedliwości związana z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania sądów

#### Nierzetelne prowadzenie działań legislacyjnych przez Ministra

Działalność legislacyjna MS rozumiana była jako ogół czynności podejmowanych stosownie do zakresu właściwości Ministra w celu przyjęcia aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym inicjowanie, opracowywanie, konsultowanie i uzgadnianie projektów aktów normatywnych. Kontrola w tym zakresie ograniczona została do lat 2018–2023 (I połowa) w celu zapewnienia adekwatności badań do zakresu przedmiotowego kontroli w jednostkach sądownictwa powszechnego, na funkcjonowanie których przyjęte rozwiązania oddziaływały. Przeprowadzona kontrola wykazała, że prowadzone przez Ministra w badanym okresie działania legislacyjne, biorąc pod uwagę ich liczbę, skalę i częstotliwość zmian oraz nade wszystko sposób procedowania, nosiły znamiona tzw. „chaosu” legislacyjnego i w konsekwencji mogły negatywnie oddziaływać na sprawność funkcjonowania sądownictwa.

<sup>73</sup> Algorytm opisujący działanie systemu MS ujawniło dopiero w 2021 r. w wyniku przegranej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym procesu z Fundacją Moje Państwo o dostęp do informacji publicznej, sygn. III OSK 836/21.

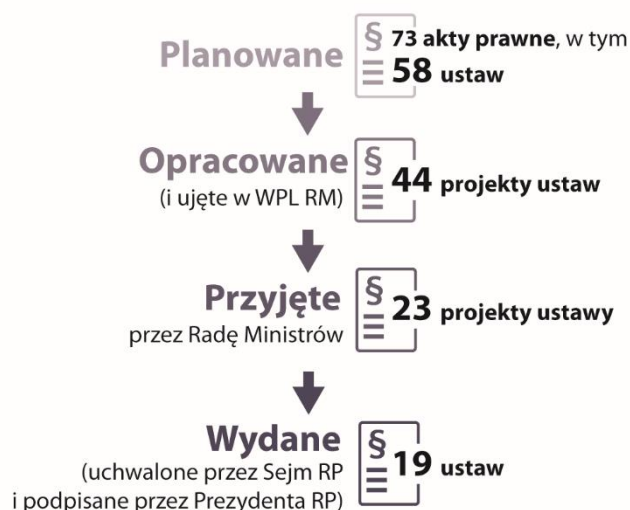
### 5.3.1. Planowanie interwencji prawodawczej

Minister w planach działalności na lata 2018–2023 wskazywał przygotowanie projektów aktów prawnych jako jedno z najważniejszych zadań służących realizacji celów związanych z zapewnieniem sprawności sądów powszechnych. W planach tych ujął łącznie 73 „unikalne” projekty aktów prawnych, w tym 58 ustaw i 15 rozporządzeń. Za projekty unikalne NIK uznała takie, które nie zostały powtórzone w obrębie tego samego planu działalności lub w kolejnym planie działalności, a w sytuacji gdy zostały powtórzone – zostały policzone tylko jeden raz. Do wykazów prac legislacyjnych, w tym WPL RM lub WPL MS wpisano 44 z nich, w tym 35 projektów ustaw (z czego 23 projekty ustaw zostały następnie przyjęte przez Radę Ministrów, a 19 uchwalono). W 10 z 35 ww. projektów ustaw wpisanych do WPL RM cel projektu związany był z implementacją prawa Unii Europejskiej, z czego siedem projektów miało na celu implementację ośmiu dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Rozbieżność między liczbą planowanych przez Ministra zmian w prawie, a faktycznie zrealizowanymi projektami przedstawia infografika poniżej. Niewielki odsetek uchwalonych ustaw w stosunku do planowany potwierdza też opisany wcześniej pozorny charakter kontroli zarządczej w MS.

Infografika nr 9

Inicjatywy legislacyjne Ministra Sprawiedliwości

Inicjatywy legislacyjne Ministra Sprawiedliwości na rzecz poprawy sprawności sądownictwa – według planów działalności za lata 2018–2023 r. Stan na 31 grudnia 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Zrealizowane  
inicjatywy  
ustawodawcze na rzecz  
sprawności sądów

Spośród 58 projektów ustaw, które zostały wykazane w planach działalności jako zadania realizujące cele związane z zapewnieniem sprawności sądów powszechnych, w wyniku dalszych prac zostało uchwalonych i weszło w życie jedynie 19 (33 %), wśród nich m.in.:

- cztery reformy procedury cywilnej, w tym: tzw. „duża” reforma Kodeksu postępowania cywilnego (Kpc), procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD309, tj. ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (szerzej w rozdziale 5.3.2.); ustawa zmierzająca do zwiększenia sprawności i szybkości postępowania w sprawach dotyczących zobowiązania sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, procedowana pod nr UD536 oraz UD22, tj. ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; ustawa mająca na celu dalszą cyfryzację procesów sądowych i egzekucyjnych, procedowana pod nr UD148,



tj. ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; ustawa mająca na celu wyeliminowanie luk i nieścisłości w procedurze cywilnej, a także stanowiąca kontynuację nowelizacji z dnia 4 lipca 2019 r., procedowana pod nr UD156, tj. ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw;

- dwie zmiany prawa cywilnego materialnego, tj. ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie procedowana pod nr UD286 oraz ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, procedowana pod nr UD222 i dotycząca zmiany zasad dziedziczenia w przypadku, gdy jeden z dziadków spadkodawcy nie dożył otwarcia spadku;
- ustawa reformująca upadłość konsumencką, tj. ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw, procedowana pod nr UD357;
- zmiany w zakresie Krajowego Rejestru Sądowego, tj. ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, procedowana pod nr UA27 oraz ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, procedowana pod nr UD346;
- reforma procedury karnej, tj. ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, procedowana pod nr UD465;
- zmiana prawa karnego materialnego, tj. ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, procedowana pod nr UD465;
- ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, tj. ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, procedowana pod nr UD480 i UD248;
- oraz ustawy mające na celu implementację prawa unijnego do polskiego porządku prawnego (szerzej w rozdziale 5.3.2.).

**Proces  
legislacyjny w MS**

Badanie przeprowadzone na próbie ww. 19 projektów ustaw (następnie uchwalonych i opublikowanych) wykazało, że prace legislacyjne w MS nad 13 z 19 ww. projektów zostały wszczęte na podstawie inicjatywy własnej komórki organizacyjnej MS, zaś w przypadku pozostałych sześciu na polecenie członka Kierownictwa MS (dot. m.in. zmian procedury cywilnej i procedury karnej). Jednocześnie **NIK odnotowała istotne zwiększenie liczby komórek organizacyjnych realizujących zadania legislacyjne MS, z jednego (I połowa 2018 r.) do ośmiu departamentów (I połowa 2023 r.)**.

W ocenie ówczesnego Kierownictwa MS to rozdysponowanie zadań miało na celu usprawnienie prac legislacyjnych, w tym m.in. wzmocnienie zarządzania i przejrzystości tego procesu. Tymczasem z ustaleń NIK wynika, iż najwięcej projektów ustaw w stosunku do projektów zgłoszonych w planach działalności na dany rok zrealizowanych zostało w 2018 r. (dwa z pięciu, tj. 40 %), oraz w 2022 r. (sześć z 15, tj. 40 %), kiedy względnie ustabilizowała się organizacja MS w zakresie podziału zadań legislacyjnych. Zarazem w sprawozdaniach z wykonania planu działalności za 2019 r. i 2020 r. wymieniono zmiany organizacyjno-kadrowe jako przyczynę braku realizacji łącznie dziewięciu projektów ustaw zaplanowanych na lata 2019–2020.

**Pozorny charakter  
opiniowania  
zgodności projektów  
z celami  
strategicznymi**

Przeprowadzone badanie wykazało też, że w sposób niejednolity realizowano obowiązek oceny zgodności projektów z celami strategicznymi Ministra. Jedynie w 14 z 19 projektów ustaw, właściwa komórka organizacyjna MS (tj. DSF) przedstawiła opinię w sprawie zgodności z celami strategicznymi. W pozostałych przypadkach wskazywano, że opinia taka była wyrażona w ocenie skutków regulacji (trzy projekty), w jednym przypadku opinię przedstawił Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów, Szef Centrum Analiz Strategicznych, a w kolejnym brakowało opinii, pomimo iż wnioskował o nią kierownik komórki legislacyjnej. Powyższe podejście wskazuje, że **opiniowanie zgodności projektów z celami strategicznymi Ministra miało jedynie pozorny charakter**, co potwierdza ustalenia opisane w rozdziale 5.1.1. Założenia zaprezentowane w uzasadnieniach



i ocenie skutków regulacji tylko w 11 na 19 ww. projektów ustaw wpisywały się w obszary i kierunki priorytetowe wynikające ze *Strategii MPS* lub z *Kierunków i celów strategicznych MS*.

#### Brak wsparcia przez Komisję Kodyfikacyjne

W sytuacji braku precyzyjnie opisanej wizji określającej kierunek i zakres interwencji prawodawczej, diagnozy potrzeb i oceny skuteczności zmian prawa, zapewnienie skutecznego kształtowania ram prawnych sądownictwa utrudniał także, zdaniem NIK, **brak wsparcia Ministra przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego i Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego**. Do zadań ww. komisji należało przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w prawie, a także opracowywanie projektów o podstawowym znaczeniu, w przypadku Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego – dla systemu prawa cywilnego, rodzinnego, gospodarczego; w przypadku Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego – dla systemu prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego, prawa karnego skarbowego oraz prawa o wykroczeniach, z uwzględnieniem zadań wynikających z potrzeb harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej.

**Działalność komisji kodyfikacyjnych została przerwana decyzjami Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra, poprzez przedterminowe, odwołanie ich przewodniczących i członków, odpowiednio w dniach 17 grudnia 2015 r. i 11 stycznia 2016 r.** Brak wsparcia komisji mógł wpłynąć na obniżenie jakości aktów prawnych przygotowywanych w Ministerstwie, tj. opracowywanie projektów generujących wątpliwości interpretacyjne i wymagających doprecyzowania w kolejnych nowelizacjach, co miało miejsce w przypadku projektów zmian procedury cywilnej, czy na przygotowywanie projektów niezgodnych ze sobą, co miało miejsce w odniesieniu do równoczesnej zmiany Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego (szerzej w rozdziale 7.3.2.). Opisana **sytuacja instytucjonalna zmieniła się po zakończeniu kontroli NIK**, tj. w okresie kwiecień – maj 2024 r. kiedy to Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra powołał przewodniczących i członków reaktywowanych Komisji Kodyfikacyjnych Prawa Karnego i Prawa Cywilnego a także nowych, utworzonych mocą rozporządzenia Rady Ministrów, Komisji Kodyfikacyjnych: Ustroju Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz Prawa Rodzinnego<sup>74</sup>.

#### Negatywny wpływ częstych zmian prawa

Powszechnie dostępne dane obrazują wielką skalę „produkcji prawa” w Polsce na przestrzeni lat, która według obliczeń organizacji GrantThornton, sięgała w 2023 r. poziomu 34,4 tys. stron nowych aktów prawa powszechnie obowiązującego (ustaw, rozporządzeń, umów międzynarodowych), co jak wskazano stanowiło drugi najwyższy wyniki od początku transformacji ustrojowej w Polsce<sup>75</sup>. Z prezentowanych danych wynikało przy tym, że dominujące wpływ na tą liczbę miały publikowane rozporządzenia; same rozporządzenia wydane przez Ministra Sprawiedliwości i opublikowane w 2023 r. zajęły 477 stron.

**Problem częstych zmian prawa dostrzegany był zarówno jako czynnik utrudniający działalność przedsiębiorców** (a więc także jednej z grup interesariuszy wymiaru sprawiedliwości), **a jednocześnie w sposób oczywisty wpływający na funkcjonowanie sądów**, w tym poprzez kształtowanie wpływu spraw do sądów i stopień ich skomplikowania, zmuszenie sędziów do nieustannego monitorowania zmian prawa i aktualizacji wiedzy, uniemożliwiając przy tym wypracowanie trwałej praktyki orzecniczej.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zwracał m.in. uwagę, że *częste zmiany prawne dotyczących przedsiębiorców negatywnie odbijają się na funkcjonowaniu biznesu. Wielokrotne nowelizacje tych samych aktów prawnych, jak również uchwalanie ustaw z krótkim okresem vacatio legis powoduje, że przedsiębiorcy są zaskakiwani ciągłymi zmianami, przez co w efekcie nie są w stanie w należyty sposób się do nich przygotować*<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego ukonstytuowała się jako ostatnia z nich, w związku z powołaniem jej członków w czerwcu 2024 r.

<sup>75</sup> Dane opublikowane przez GrantThornton w raporcie z marca 2024 r.: *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 10*.

<sup>76</sup> Opracowanie pn. *Dziesiątka Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – systemowe zmiany dla przedsiębiorców*.

### Zmiany prawa z perspektywy sędziów

**Stabilność prawa, jego spójność i przejrzystość przekłada się także na sprawność samego sądownictwa.** W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK wśród sędziów sądów powszechnych, aż **96,4 % ankietowanych negatywnie (w tym 81,6 % „zdecydowanie negatywnie”)** oceniło częstotliwość zmian w przepisach prawa znajdujących zastosowanie w rozpatrywanych sprawach. Sędziowie wskazywali na brak spójności wprowadzanych zmian prawa i niską jakość legislacji skutkującą niejasnymi, niezrozumiałymi przepisami w różnych dziedzinach prawa, czy też na wadliwy sposób formułowania norm intertemporalnych. Przykładowo, podnosili, że *częste nowelizacje przepisów, w szczególności kodeksu postępowania cywilnego, powodują, że część czasu pracy sędziego zamiast na orzekanie przeznaczana jest na analizowanie przepisów, śledzenie zmian, konsultowanie, jak przepis należy rozumieć, czy też, że: za podstawowy problem [...] uważam bezustanne wprowadzanie coraz to nowych regulacji, względnie nie kończąca się nowelizację, co [...] przekracza możliwości percepcyjne każdego, kto w ramach tego systemu zmuszony jest funkcjonować [...]*. W odniesieniu do wybranych dziedzin prawa, ankietowani sędziowie zdecydowanie najczęściej (38,9 % ankietowanych) wskazywali, że  *kierunek zmian i przyjęte rozwiązania na przestrzeni ostatnich 5 lat w prawie cywilnym (procesowym) negatywnie wpływał na sprawność działania sądu, przeciwnego zdania było 29,1 % pytaných.*

Sędziowie deklarujący stosowanie w swojej praktyce orzeczniczej przepisów procedury cywilnej (581 z 778 ankietowanych) wypowiedzieli się też na temat zmian wprowadzonych w ustawie Kodeks postępowania cywilnego w ramach nowelizacji z 2019 r. (tzw. „duża” reforma procedury cywilnej – poddana szczegółowemu badaniu NIK) oraz z 2023 r. (zmiana mająca charakter interwencji legislacyjnej w celu usprawnienia rozwiązań wprowadzonych w reformie z 2019 r.):

- odnośnie do tzw. „dużej” reformy Kodeksu postępowania cywilnego, uzasadnianej m.in. koniecznością poprawy sprawności w sprawach cywilnych, aż 61,5 % z nich (357) odpowiedziało, że *zmiany nie przyczyniły się do skrócenia postępowań sądowych, choć 42,5 % (247) wskazało jednocześnie, że zmiany przyczyniły się do ograniczenia działań [red. stron/uczestników postępowania] zmierzających jedynie do przedłużenia postępowania;*
- za nieskuteczną ankietowani uznali zmianę przepisów, które miały na celu zwiększenie pozasądowych metod rozwiązania sporów (74 % odpowiedzi);
- podzielną opinię sędziowie cywiliści mieli w kwestii wprowadzonej tą nowelizacją zmiany w kosztach sądowych, w szczególności przywrócenia opłaty od wniosku o uzasadnienie orzeczenia sądu, co w zamyśle Ministra miało zredukować obciążenie sądów poprzez ograniczenie liczby sporządzanych uzasadnień: 55,2 % badanych uznało, że zmiany te nie były skuteczne, ale 39,6 %, że tak;
- sceptycyzmem sędziowie wykazali się także wobec wprowadzonego ustawą z 9 marca 2023 r. podwyższenia wartości przedmiotu sporu w sprawach o prawa majątkowe (z 75 tys. zł na 100 tys. zł w SO), co doprowadzić miało m.in. do wyrównania obciążeń pomiędzy SO i SR – 65 % pytaných (378) uznało, że zmiana ta nie przyczyni się do usprawnienia postępowań. NIK zauważa, że powyższy próg właściwości SR i SO w sprawach majątkowych (75 tys. zł) ustalono już w 2005 r., zaś w sprawach gospodarczych przejściowo od 2009 r. obowiązywał już próg 100 tys. zł. Rzeczą oczywistą jest zaś zmiana wartości nabywczej ww. kwoty, co obrazuje chociażby wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę w Polsce, z 849 zł (2005 r.) do 3490 zł (2023 r.).

### Analiza zmian prawa w latach 2018–2023

Przeprowadzona przez NIK analiza zmian przepisów dotyczących organizacji sądów powszechnych i zasad postępowania w prowadzonych przez nie sprawach wskazuje, że w latach 2018–2023 wielokrotnie zmieniane były podstawowe ustawy regulujące powyższą materię, co przedstawia infografika poniżej.

## Infografika nr 10

## Kluczowe zmiany ustawowe

Liczba kluczowych dla sądownictwa **zmian ustaw** w latach 2018–2023**Kodeks postępowania  
cywilnego****86**ustaw zmieniających  
(27 z inicjatywy Ministra)**Prawo o ustroju  
sądów powszechnych****33**ustawy zmieniające  
(10 z inicjatywy Ministra)**Kodeks postępowania  
karnego****28**ustaw zmieniających  
(9 z inicjatywy Ministra)*Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.***Brak oceny wpływu  
zmian prawa  
na sprawność sądów**

**NIK ustaliła, że na poziomie MS nie prowadzono zindywidualizowanych analiz wpływu wdrożonych rozwiązań prawnych na sprawność działania sądu.** NIK zauważa jednak, że pomimo wprowadzenia szeregu zmian legislacyjnych dotyczących postępowań w sprawach cywilnych, dane statystyczne wskazywały na pogarszające się w latach 2013–2023 wyniki wskaźników sprawności postępowań w sprawach rozpatrywanych według przepisów procedury cywilnej (Kpc), w tym:

- systematyczny wzrost wskaźnika średniego czasu trwania postępowań procesowych I instancji w sprawach cywilnych, gospodarczych oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W okresie tym wskaźnik wzrósł niemal dwukrotnie dla spraw gospodarczych procesowych w SO, zaś na poziomie SR – dla spraw cywilnych procesowych i cywilnych nieprocesowych, gospodarczych procesowych;
- wzrost odsetka spraw, w których pierwsza rozprawa została wyznaczona w czasie ponad 12 miesięcy licząc od zarejestrowania w sądzie. Zjawisko to dotyczyło w szczególności spraw cywilnych procesowych, gospodarczych procesowych, spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (zarówno w SR, jak i w SO w I instancji) oraz spraw cywilnych nieprocesowych w SR (szerzej w rozdziale 5.4.3.).

Podsekretarz stanu nadzorujący sądownictwo wiązał podstawowe przyczyny powyższych tendencji głównie z okolicznościami takimi jak, np. sytuacja kadrowa sądów, okresowe wahania wpływu spraw, a nie ze zmianami przepisów prawa.

**Postulaty zmian  
w prawie zgłaszane  
przez prezesów SA**

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Minister posiadał informacje o sygnalizowanych przez sądy potrzebach w zakresie zmian przepisów, które usprawnić mogłyby postępowania sądowe. Corocznie bowiem od prezesów SA otrzymywał *Informacje o działalności sądów*, w których wskazywali oni na konieczne zmiany odnoszące się do konkretnych sądów w obszarze ich właściwości (np. dotyczące ich kognicji) oraz generalnie do usprawnienia sądownictwa powszechnego. Poniżej wybrane<sup>77</sup> przykłady tylko z *Informacji* za 2018 r. (mogły bowiem choć w części zainspirować prace legislacyjne realizowane w ramach drugiej kadencji Ministra Zbigniewa Ziobry):

- zwiększenie uprawnień prezesów SA w zakresie polityki kadrowej;
- zwiększenie efektywności postępowań cywilnych np. poprzez doprecyzowanie zasad prekluzji materiału dowodowego;
- dalsze wzmocnienie rozwiązań mediacyjnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych;
- przyspieszenie prac legislacyjnych nad nową ustawą o biegłych sądowych;
- wprowadzenie odrębnej procedury gospodarczej;
- uproszczenie regulacji prawnych dotyczących ubezpieczeń społecznych;

<sup>77</sup> Gros propozycji działań adresowanych do Ministra, których realizacja wykraczała poza kompetencje prezesa sądu, dotyczyła spraw kadrowo-organizacyjnych i omówiona została w rozdziale 5.2 Informacji o wynikach kontroli.

- nowelizacja procedur cywilnej i karnej w kierunku ich uproszczenia, odformalizowania;
- zapewnienie stabilności ustawodawczej;
- ograniczenie kognicji sądów np. w sprawach drobnych, fiskalnych; przekierowanie spraw do postępowań polubownych i administracyjnych;
- poprawa przepisów dotyczących sprawności postępowania, w tym wprowadzenie instytucji nadużycia prawa procesowego;
- w sprawach karnych dokonanie zmian w zakresie właściwości rzeczowej w odniesieniu do sądów okręgowych I instancji (np. podniesienie do 1 mln zł kwoty, która wyznacza mienie znacznej wartości);
- rezygnacja z zasady niezmienności składu sędziowskiego w sprawach rozpatrywanych w II-instancji;
- racjonalizacja przysługującego stronom prawa do składania wniosków o sporządzanie uzasadnień orzeczeń i wnoszenia wniosków odwoławczych;
- ograniczenie zakresu właściwości sądów warszawskich, np. poprzez utworzenie sądu do spraw własności intelektualnej w innym miejscu;
- ograniczenie lub wyeliminowanie kognicji sądów w zakresie wykonywania orzeczeń;
- rozszerzenie kompetencji orzeczniczych referendarzy sądowych i asystentów sędziów;
- oraz szereg szczegółowych zmian przepisów w obrębie procedury cywilnej.

W części spośród ww. postulatów, podjęte zostały działania legislacyjne, w tym m.in. nowelizacja procedury cywilnej z 2019 r. (obejmująca m.in. przywrócenie odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych, koncentrację materiału procesowego) oraz z 2020 r. (wprowadzająca nowy rodzaj postępowania odrębnego, tj. postępowanie w sprawach własności intelektualnej, i w ślad za tym wdrożone przez Ministra zmiany organizacyjne na szczeblu sądów okręgowych poprzez m.in. utworzenie wydziałów własności intelektualnej ogółem w pięciu SO).

### 5.3.2. Realizacja procesu legislacyjnego

Działalność legislacyjna w MS prowadzona była co do zasady zgodnie z wymogami określonymi w przepisach wewnętrznych MS oraz w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

**Nadużywanie klauzuli pilności w pracach legislacyjnych**

Przeprowadzona kontrola wykazała natomiast, że **działania legislacyjne Ministra cechowało nadużywanie tzw. klauzuli pilności oraz niedoszacowanie czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego, co NIK oceniła jako działania niecelowe i nierzetelne.**

Analiza przebiegu rządowych prac legislacyjnych nad projektami ustaw, zgłoszonych przez Ministra jako organ wnioskujący, wykazała że w istotnej większości przypadków mocą decyzji Ministra (lub innego upoważnionego członka kierownictwa MS) zrezygnowano z przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych albo skrócono terminy ich prowadzenia, w tym terminy na zajęcia w ich toku stanowiska (tj. krótsze niż wymagane 21 dni), tj. sytuacja taka miała miejsce w przypadku:

- 23 z 27 (85 %) projektów ustaw zmieniających Kodeks postępowania cywilnego,
- 7 z 10 (70 %) projektów ustaw zmieniających Prawo o ustroju sądów powszechnych,
- 6 z 9 (66,7 %) projektów ustaw zmieniających Kodeks postępowania karnego.

Badanie przeprowadzone na 32 (z 35) projektach ustaw<sup>78</sup> ujętych w planach działalności na lata 2018–2023, które zostały wpisane do WPL RM, wykazało, iż:

- w czterech przypadkach (12,5 % badanych) nie przeprowadzono konsultacji, uzgodnień i opiniowania;

<sup>78</sup> Badaniem objęto projekty ustaw zamieszczone w systemie elektronicznym przedstawiającym prace legislacyjne Rady Ministrów (RCL RPL).

- w 11 przypadkach (34,4 %) skrócono terminy przeprowadzenia zarówno uzgodnień, konsultacji publicznych, jak i opiniowania<sup>79</sup>;
- w dziewięciu przypadkach (28,1 %) skrócono terminy powtórnych uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania albo termin przynajmniej w jednym przypadku, tj. uzgodnień lub konsultacji publicznych lub opiniowania.

Do wskazywanych przez Kierownictwo MS przyczyn stosowania „klauzuli pilności” należały: konieczność pilnej interwencji legislacyjnej (trzy projekty); planowany termin wejścia w życie ustawy lub inne okoliczności, jak np. termin implementacji prawa unijnego (siedem projektów); konieczność zapewnienia odpowiedniego czasu na analizę zgłoszonych uwag (jeden projekt).

Zdaniem NIK nadużywanie możliwości skracania terminów w pracach legislacyjnych mogło wpływać na niepełną, powierzchowną ocenę skutków projektowanych regulacji, a tym samym niekorzystnie oddziaływać na jakość tworzonych przepisów prawa. Celem opiniowania i uzgadniania treści przepisów jest bowiem wypracowanie tekstu projektu aktu prawnego w warunkach szerokiego konsensusu, zdefiniowanie rozbieżnych stanowisk i poddanie ich krytycznej ocenie, w tym identyfikacji potencjalnych słabości i ryzyk, jakie niesie przyjęcie projektowanych zmian.

**Minister wyznaczając terminy uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych lub opiniowania powinien był dokonać rzetelnej oceny każdego z projektów, w tym wziąć pod uwagę przedmiot każdego z nich, zakres, objętość, a także zakres podmiotów, na które projekt oddziaływał oraz faktyczną pilność sprawy.** Regulamin pracy RM dopuszcza co prawda (w § 129) możliwość wyznaczenia przy procedowaniu projektów ustaw terminu na zajęcie stanowiska krótszego niż 21 dni, jednak przepis ten powinien być wykorzystywany wyłącznie w drodze wyjątku i w uzasadnionych sytuacjach, np. istnienia obiektywnej potrzeby pilnego wniesienia projektu do Sejmu RP. **Zdaniem NIK takie okoliczności nie wystąpiły względem wszystkich projektów, wobec których Minister zastosował „klauzulę pilności”.** W szczególności nie zachodziły one względem obszernych projektów zmian, które miały zostać wprowadzone w obowiązujących dotychczas regulacjach dotyczących tak wrażliwej materii jak procedura cywilna (UD309), kognicja sądów (UD383), czy tzw. spłaszczenie struktury sądów (UD322).

### Legislacyjna „dezorganizacja”

NIK stwierdziła również wystąpienie w badanym okresie (lata 2018–2023) przypadków wprowadzania zmian przepisów wymagających kolejnych modyfikacji, zmiany ustaw zmieniających jeszcze przed ich wejściem w życie, czy wdrażania rozwiązań legislacyjnych budzących wątpliwości interpretacyjne. **Badanie NIK przeprowadzone na próbie 11 z 19 uchwalonych i opublikowanych ustaw, wykazało, że siedem z nich podlegało następczej ingerencji prawodawcy.** Stwierdzono także przypadek, w którym interwencja ta objęła dwie uprzednie nowelizacje ustawy. Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (procedowana jako projekt UD156) stanowiła bowiem następczą ingerencję względem zmian wprowadzonych przez ustawy z 2019 r. (tzw. duża reforma procedury cywilnej) i z 2021 r. (procedowanych odpowiednio jako projekty: UD309 i UD148). W uzasadnienie do projektu UD156 powołano się na argument w brzmieniu [...] *w trakcie obowiązywania znowelizowanych przepisów [red. dot. ustawy z 2019 r.] ujawniły się kwestie wymagające ponownego przeanalizowania uprzednio zaproponowanych rozwiązań.* Warto przy tym odnotować, że ingerencja ta nastąpiła pomimo braku przeprowadzenia przez Ministra formalnej oceny skutków regulacji nowelizacji z 2019 r. Choć MS był wzywany do jej przeprowadzenia, ówczesna Podsekretarz Stanu odpowiedzialna za projekt oceniła, że miarodajna ocena funkcjonowania tej ustawy mogłaby być przeprowadzona dopiero w 2024 r. (przy uwzględnieniu danych obejmujących także rok 2023).

<sup>79</sup> Termin był krótszy, niż określony w § 129 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348). Zgodnie z dyspozycją wskazanego przepisu, skrócenie określonego w nim terminu wymaga szczegółowego uzasadnienia.



**NIK oceniła jako nieprawidłowe dwa przypadki nierzetelnego przygotowania ustaw (m.in. z pominięciem innych projektowanych lub oczekujących na wejście w życie zmian), co skutkowało koniecznością ich pilnej zmiany, która następowała w trakcie trwania vacatio legis po ich uchwaleniu.**

Były to:

- ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (UD 281); zmiana dotyczyła terminu jej wejścia w życie, potrzeba wprowadzenia zmian została dostrzeżona przez MS. Ówczesny Sekretarz Stanu w MS na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka wskazał: *w momencie uchwalania Kodeksu karnego nie był jeszcze uchwalony Kodeks karny wykonawczy<sup>80</sup>. W związku z tym, wskutek siły wyższej doszło do przez nikogo niezawinionych niezgodności między jedną ustawą a drugą [...] jesteśmy zmuszeni prosić o wydłużenie vacatio legis Kodeksu karnego, żeby móc zgrać Kodeks karny wykonawczy z Kodeksem karnym.* Przy tym jako przyczynę niezgodności MS wskazywała m.in. *zbieg procesów legislacyjnych, tj. terminy uchwalania, podpisania i ogłoszenia ustaw nowelizujących;*
- ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD297), stanowiąca następczą ingerencję względem ustawy zmieniającej Kpc (UD22); potrzeba zmiany ustawy zmieniającej Kpc została dostrzeżona przez legislatora Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, której wnioskodawcą był Minister Rodziny i Polityki Społecznej<sup>81</sup>. Na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 12 grudnia 2022 r. legislator zauważył, iż w tamtym czasie w Parlamencie procedowane były dwie ustawy, które w części dokonywały zmian tych samych przepisów, ale w odmienny sposób. W konsekwencji w projekcie zgłoszonym przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wprowadzono poprawki, które zmieniały projekt zgłoszony przez Ministra Sprawiedliwości. Kierownictwo MS wskazywało w tym zakresie m.in., że projekty zostały wpisane do WPL RM lecz nie po uzgodnieniu obszarów nowelizacji, których miały dotyczyć. *Zakładano, że nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej będzie musiała dokonać zmiany w szeregu ustaw w zakresie nowowprowadzanej siatki pojęciowej, w tym w ustawach nowelizowanych projektem ustawy MS (UD297). Nie przewidywano wówczas, że oba projekty ustaw (UD297 i UD296) będą ostatecznie procedowane w podobnym czasie – wskazano.*

**NIK nie oceniała potrzeby dokonywanych zmian, ani zaproponowanych rozwiązań merytorycznych. Negatywnie ocenia natomiast sposób, w jaki doszło do ich wprowadzenia.** Niezauważenie w toku prac legislacyjnych niezgodności pomiędzy projektowanymi zmianami w Kodeksie karnym, a projektowanymi zmianami w Kodeksie karnym wykonawczym i dostrzeżenie błędu dopiero po wejściu w życie tej ostatniej ustawy, spowodowało konieczność wydłużenia vacatio legis ustawy zmieniającej Kodeks karny, co było potrzebne do wzajemnego dostosowania obu regulacji. Wnioskodawcą obu projektów był Minister Sprawiedliwości.

W odniesieniu do zmiany procedowanej w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw równoległe z projektem wnioskowanym przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, NIK nie podziela powyższej argumentacji. Podobny czas procedowania był wysoce prawdopodobny, skoro oba resorty niemal w tym samym czasie wystąpiły z wnioskami o wpis do WPL RM. Zdaniem NIK racjonalny projektodawca powinien być także wyczulony na projekty zgłaszane przez inne podmioty, szczególnie w obrębie zbieżnej materii, tym bardziej iż resort sprawiedliwości posiadał wiedzę o pracach prowadzonych w Ministerstwie Rodziny.

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1855).

<sup>81</sup> Projekt na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowany był pod nr UD296. Ustawa została uchwalona w dniu 9 marca 2023 r. i opublikowana w Dz. U. poz. 535.

Trzy zmiany  
jednej ustawy  
jednego dnia

NIK zidentyfikowała również przypadek, w którym jednego dnia weszły w życie trzy różne ustawy zmieniające ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>82</sup>. Dwie z tych ustaw pozostawały przy tym w takiej relacji, że jedna z nich stanowiła następczą ingerencję wobec wcześniej uchwalonej ustawy będącej w okresie *vacatio legis*.

W wyniku podjętych prac legislacyjnych nad projektem UC96 uchwalona została (grudzień 2018 r.) ustawa o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (KRZ). W okresie jej *vacatio legis* znowelizowano przepisy ustawowe w zakresie upadłości konsumenckiej (projekt UD357 – nowelizacja ustawy Prawo upadłościowe), a nowelizacja ta weszła w życie (marzec 2020 r.) przed przepisami o KRZ. W efekcie ustawa o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe wprowadziła nowe regulacje dotyczące upadłości konsumenckiej, ale nie były one zbieżne z przepisami już oczekującymi na wejście w życie. Następnie znowelizowane przepisy zostały ponownie zmienione z dniem 1 grudnia 2021 r. przepisami powyżej wskazanej ustawy o KRZ (z grudnia 2018 r.) oraz ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw<sup>83</sup>. Dopełnienie opisanego „chaosu” legislacyjnego stanowiła ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw<sup>84</sup>, która co prawda nie dotyczyła upadłości konsumenckiej, ale dokładnie w tym samym dniu co ustawa o KRZ oraz ustawa o zmianie ustawy o KRZ oraz niektórych innych ustaw (tj. w dniu 1 grudnia 2021 r.) zmieniła Prawo upadłościowe.

Wnioskodawcą wszystkich czterech ustaw był Minister, który podejmując prace nad nową regulacją, jaką był projekt UD357, powinien był mieć na uwadze, iż w pewnym zakresie wkraczała ona w przygotowane już wcześniej regulacje (projekt UC96). Jego obowiązkiem było dopracowanie obu projektów tak, aby wzajemnie się nie wykluczały. Zaniechanie tego obowiązku NIK oceniła jako działanie nierzetelne, skutkujące potrzebą kolejnej interwencji ustawodawczej.

Szczegółowe badanie  
trzech projektów  
ustaw

Szczegółowym badaniem NIK objęła prace legislacyjne MS dotyczące trzech projektów ustaw dotyczących istotnych zmian w funkcjonowaniu sądownictwa powszechnego, tj.: projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (procedowany jako UD309), zakładający usprawnienia procedur; projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (procedowany jako UD322), obejmujący m.in. reformę struktury organizacyjnej sądownictwa oraz projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (procedowany jako UD383), dotyczący m.in. ograniczenia kognicji sądów. We wszystkich trzech przypadkach prace zainicjowane zostały na polecenie członka Kierownictwa MS, tj. Podsekretarza Stanu Łukasza Piebiaka (UD309); Podsekretarza Stanu Katarzyny Frydrych (UD322); ówczesnego Sekretarza Stanu, Marcina Warchoła (UD383).

W dwóch (z trzech) projektów odpowiedzialność za realizację prac legislacyjnych podzielona była pomiędzy kilka komórek organizacyjnych MS, które podlegały w toku prac reorganizacji wymuszającej przekazywanie zadań między nimi:

- projekt UD309 (tzw. duża reforma procedury cywilnej) podzielony był pomiędzy komórkę odpowiedzialną za prace merytoryczne (Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości, a po jego podziale w 2017 r., zadanie to przydzielono do Departamentu Nadzoru Administracyjnego – dalej: DNA) oraz legislacyjne (Departament Legislacji, a po reorganizacji MS zadanie realizowane przez nowoutworzony Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego – dalej: DLPC);
- projektu UD383 (zmiany ustawy – Prawo o notariacie) realizowany był przez kilka komórek organizacyjnych MS, w tym DLPC, DNA, Departament Legislacji Prawa Karnego oraz Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji,

<sup>82</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 794, ze zm. – dalej: Prawo upadłościowe.

<sup>83</sup> Dz. U. poz. 1080.

<sup>84</sup> Dz. U. poz. 398.

przy czym wynikało to z praktycznych problemów spowodowanych decyzją nadzorującego prace nad projektem Sekretarza Stanu w MS, o powierzeniu przygotowania projektu naczelnikowi wydziału w DLPC, pomimo iż zakres opracowywanej materii pozostawał poza właściwością ww. komórki organizacyjnej.

**Brak rzetelnych analiz na etapie przygotowania kluczowych projektów**

Badanie wykazało, że **tylko w jednym z trzech badanych projektów ustaw, tj. UD309 (reforma procedury cywilnej) prace legislacyjne poprzedzone zostały udokumentowanymi pracami analitycznymi, w tym diagnozą potrzeb, zakresu ingerencji prawodawczej.** Dokumentacja udostępniona NIK zawierała m.in. fragment monografii dotyczący procedury cywilnej, artykuły prasowe, tłumaczenie szwajcarskiego kodeksu postępowania cywilnego, wydruki prezentacji poświęconej projektowanym zmianom w postępowaniu sądowym dla przedsiębiorców, a także referaty sędziów lub pracowników MS, czy propozycje zmian przepisów. Zarówno referaty, jak i propozycje zmian były następnie wzajemnie oceniane i dyskutowane podczas spotkań roboczych w MS z udziałem sędziów.

W toku kontroli Kierownictwo MS podnosiło, że z uwagi na upływ czasu oraz odejście pracowników zajmujących się ww. projektem, MS utracił wiedzę o założeniach ww. prac analitycznych i sposobie ich prowadzenia. Odpowiedzialny za realizację projektu Wiceminister wskazał, że w pracach koncepcyjnych sięgano głównie po opinie i opracowania osób dobieranych według kompetencji i wiedzy z zakresu stosowania procedury cywilnej, w szczególności sędziów orzeczników; wskazał także na pozyskiwanie opinii środowiska sędziowskiego (pytania kierowane do prezesów SA) oraz innych środowisk zawodowych, w tym samorządów adwokatów i radców prawnych.

**NIK ocenia jako nieprawidłowość próbę wprowadzania zmian tak doniosłych, jak zmiany struktury sądownictwa powszechnego i statusu sędziów (projekt UD322), czy w obrębie kognicji sądów (projekt UD383), opartych wyłącznie o indywidualne, dowolne opinie.** Zdaniem NIK powinny one zostać poprzedzone kompleksową i udokumentowaną analizą potrzeb i zakresu ingerencji prawodawczej, w tym m.in. analizą rzeczywistego stanu regulowanej materii, określeniem potrzeb i celów wydania aktu, identyfikacją szans i ryzyk, jakie niesie ze sobą nowa regulacja.

Pomimo wskazania w uzasadnieniu do projektu dotyczącego m.in. spłaszczenia struktury sądów (UD322), iż propozycje zmian organizacyjnych były wynikiem badań analitycznych przeprowadzonych w obszarze wymiaru sprawiedliwości, a także wskazania na szereg analiz, Minister nie przedstawił NIK wspomnianych dokumentów. Odpowiedzialna za ten projekt z ramienia Kierownictwa MS Podsekretarz Stanu wskazała, że obejmując stanowisko podsekretarza stanu w MS, miała własną koncepcję dotyczącą spłaszczenia struktury sądów, zakładającą stworzenie jasnej i przejrzystej struktury oraz zapewnienie łatwego dostępu obywatela do sądu. Koncepcja ta oparta była o przemyślenia wynikające z długoletniego doświadczenia zawodowego w sądownictwie, udziału w dyskusji toczącej się w środowisku sędziowskim (np. prowadzonych w kularach narad Ministra z prezesami sądów apelacyjnych i okręgowych) lub dyskusji publicznej, w tym medialnych wypowiedzi Ministra. Jednocześnie przyznała, że podejmując prace nad realizacją projektu, nie bazowała na wcześniejszych pracach analitycznych prowadzonych w MS. Przedstawiane przez Podsekretarza Stanu rozwiązania podlegały opracowaniu przez różne komórki organizacyjne MS, w tym pod kątem legislacyjnym w DLUS, rozkładu etatów pomiędzy planowanymi sądami w DKO oraz gospodarowania mieniem tych sądów w Departamencie Budżetu i Efektywności Finansowej. **NIK nie neguje przygotowania merytorycznego i doświadczenia osób realizujących powyższe zadanie, lecz podkreśla, że kształtowanie polityki publicznej w tak wrażliwej i doniosłej, tak prawnie, jak i społecznie, materii, powinno być prowadzone ze szczególną dbałością o jej przygotowanie i w duchu możliwie szerokiego dialogu na rzecz uzyskania konsensu publicznego dla projektowanych zmian.**

Z kolei **projekt zakładający ograniczenie kognicji sądów (UD383)** został przygotowany w MS w oparciu o dokumenty zawierające opis możliwych zmian w ustawie – Prawo o notariacie, w tym dwa dokumenty miały formę „gotowych” projektów ustaw o zmianie ustawy – Prawo o notariacie, które odpowiedzialny za projekt ówczesny Sekretarz Stanu w MS przekazał Naczelnikowi Wydziału Prawa Cywilnego Procesowego w DLPC wraz z dekreacją *proszę o przygotowanie projektu na podstawie tych materiałów w terminie do 7 stycznia 2022 r.* **Żaden z dokumentów nie zawierał informacji o źródle jego pochodzenia, autorstwie, czy dacie powstania.** Pracownik ten przyznał, iż prawdopodobnie to ówczesny Sekretarz Stanu był autorem pomysłu powierzenia pewnych uprawnień notariuszom, która to idea pojawiała się w dyskursie publicznym, a odżyła w obliczu zatorów w sądach wieczystoksięgowych. **Minister Marcin Warchoł nie wyjaśnił jednak skąd one pochodziły, ani jak wszedł w ich posiadanie oraz kto był ich autorem.**

Odstępstwa  
od zwykłego trybu prac  
legislacyjnych w MS

**Skutkiem nierzetelnego planowania prac legislacyjnych było zastosowanie, w toku ich realizacji, przez członków Kierownictwa MS – we wszystkich trzech objętych szczegółowym badaniem NIK projektach aktów prawnych – trybu odrębnego procedowania projektów na etapie prac wewnątrzresortowych.** Rozwiązanie to polegało na odstępieniu od procedowania projektów aktów prawnych w trybie ustalonym przez Ministra w zarządzeniu w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w MS. Odstępstwa te wydawali Wiceministrowie odpowiedzialni za realizowane projektów, a dotyczyły one:

- w projekcie zakładającym usprawnienie procedur w postępowaniu cywilnym (UD309) – przerwania uzgodnień wewnątrzresortowych i przedstawienia projektu od razu do akceptacji członkom Kierownictwa resortu, tj. z pominięciem rozstrzygnięcia zgłoszonych uwag, zestawionych w opracowanej tabeli rozbieżności;
- w projekcie zakładającym m.in. reformę struktury organizacyjnej sądownictwa i statusu sędziego (UD322) oraz projekcie zmiany Prawa o notariacie (UD383) – pominięcia etapu uzyskania akceptacji pozostałych członków Kierownictwa MS.

W efekcie powyższych działań w jednym przypadku projekt w ogóle nie został poddany uzgodnieniom resortowym (UD383), a w dwóch – uwagi zgłoszone przez komórki organizacyjne MS nie zostały wykorzystane w celu ulepszenia projektów kierowanych następnie na etap rządowego procesu legislacyjnego.

Ponadto w przypadku **projektu dotyczącego m.in. spłaszczenia struktury sądów i zmiany statusu sędziów (UD322)** została także zastosowana „klauszula pilności” poprzez skrócenie z 21 do 14 dni terminów na przedstawienie stanowisk do projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Działanie to spotkało się z dezaprobatą podmiotów biorących udział w tym etapie prac legislacyjnych. Co więcej, przed skierowaniem projektu do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania Kierownictwo MS próbowało bezskutecznie uzyskać zgodę Rady Ministrów na prowadzenie prac z pominięciem tego etapu. Odpowiedzialna za projekt podsekretarz stanu w MS wskazała, że powyższy wniosek nie zamykałby dalszej dyskusji na projektem, uwzględniając zarówno dalszą dyskusję na forum Komitetu Stałego Rady Ministrów, jak i na dalszym etapie w ramach prac komisji i podkomisji sejmowych.

Nieuzasadniony  
pośpiech  
w prowadzeniu prac  
legislacyjnych

**Przeprowadzona kontrola wykazała, że prace legislacyjne prowadzone w MS cechował nadmierny, nieuzasadniony pośpiech.**

Przykładowo, **czasochłonność całego procesu legislacyjnego dla ww. projektu UD322, a więc projektu zakładającego gruntowną reformę struktury sądownictwa** – w tym przejście z dotychczasowej struktury trójszczeblowej na dwuszczeblową oraz wprowadzenie jednolitego statusu sędziów sądów powszechnych – przeprowadzenie zarówno wewnątrzresortowych, rządowych, jak i parlamentarnych prac nad projektem dotyczącym spłaszczenia struktury sądownictwa **oszacowano na okres jednego roku.** Termin wejścia w życie przepisów określono bowiem na 1 stycznia 2023 r., podczas gdy pierwszy



dokument w sprawie był datowany na dzień 16 listopada 2021 r. Jak wskazano, starano się dotrzymać tego terminu występując do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na prowadzenie prac w trybie odrębnym, a wobec nieotrzymania takiej zgody skracając termin na zajęcie stanowisk w uzgodnieniach wewnątrzresortowych, konsultacjach publicznych i opiniowaniu (prace legislacyjne nad projektem nie zostały zakończone).

W odniesieniu do **projektu zmiany Prawa o notariacie (UD383), zakładającego m.in. scedowanie na notariuszy części spraw objętych kognicją sądów powszechnych**, ówczesny Sekretarz Stanu Marcin Warchoł wydał polecenie jego **przygotowania w ciągu 11 dni roboczych**, przypadających na tzw. okres świąteczny. **Wstępna analiza projektowanych zmian przeprowadzona przez pracownika MS (Zastępca Dyrektora DLPC), któremu powierzono przygotowanie projektu ustawy wykazała, iż powierzenie notariuszom dokonywania wpisów w systemie obsługującym postępowanie wieczystoksięgowe wymagało szeregu zmian, w tym modyfikacji w istniejących systemach teleinformatycznych, co mogłoby zająć do dwóch lat.** Opis dokonanych przez niego ustaleń znalazł odzwierciedlenie w notatce służbowej, po czym projekt został przekazany do realizacji innej komórce organizacyjnej. **Podczas wewnątrzresortowych prac szacowano, iż z uwagi na skomplikowany charakter projektu, minimalny czas realizacji projektu, tj. potrzebny na opracowanie projektu i aktów z nim powiązanych, a także procedowanie ustawy przez Sejm to około 1,5 roku.** Natomiast czas potrzebny na dostosowanie systemów określono na dwa lata, a na dalszym etapie prac na pięć lat. **Tymczasem projekt powstał w niespełna cztery miesiące, a prace legislacyjne aż do zakończenia etapu rządowego procesu legislacyjnego zajęły dziewięć miesięcy** (projekt nie został uchwalony przez Sejm RP). Zdaniem NIK, tak newralgiczne i znaczące zmiany, jak przyznanie notariuszom uprawnień do dokonywania wpisów w księgach wieczystych, nie powinny być prowadzone w pośpiechu, ale zostać rzetelnie rozplanowane, w tym zintegrowane z dostosowaniem systemów informatycznych do obsługi wprowadzanych regulacji.

**Nieuzasadniona  
zwłoka  
w implementacji  
przepisów prawa UE**

W odróżnieniu od prowadzonych w MS prac legislacyjnych, często bez niezbędnych analiz i z nieuzasadnionym pośpiechem, wdrożenie do krajowego porządku prawnego przepisów prawa UE charakteryzowało się w badanych latach 2018–2023 nieuzasadnioną zwłoką oraz brakiem pełnej implementacji. **Szczegółowe badanie siedmiu projektów ustaw mających na celu włączenie do krajowego porządku prawnego ośmiu dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE wykazało, że naruszony został termin implementacji.** Przyjmując do wyliczenia datę uchwalenia aktu prawnego, **opóźnienia wynosiły od trzech miesięcy** (dyrektywa 2019/1151, zmieniająca wcześniejszą dyrektywę w sprawie stosowania narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek; projekt UC111) **do blisko czterech lat** (dyrektywa 2016/800, w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym; projekt UC31). Ponadto według stanu na dzień 26 lutego 2024 r. prace legislacyjne nad dwoma projektami ustaw, dotyczącymi dyrektyw: (2019/884; m.in. w sprawie wymiany informacji dotyczących obywateli państw trzecich) oraz (2019/1023; dotyczącej m.in. postępowań restrukturyzacyjnych), nadal nie zostały zakończone. Podkreślić należy, że Komisja Europejska wezwała Polskę do usunięcia uchybienia na mocy przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w stosunku do pięciu dyrektyw, a na dzień zakończenia czynności kontrolnych w toku pozostawały sprawy wszczęte względem dwóch z nich. Powyższa zwłoka **narażała budżet państwa na ryzyko dodatkowych obciążeń z tytułu grożących Polsce kar finansowych z tytułu braku transpozycji prawa UE.**

Minister Marcin Warchoł, odpowiedzialny za wszystkie, poza jednym, projekty w czasie, gdy zajmował stanowisko Sekretarza Stanu wskazał m.in. na wystąpienia z wnioskami, w których zwracano uwagę na pilny charakter spraw: o zwolnienie z komisji prawniczej, o pilne przekazanie projektu ustawy do Sejmu, o zwrócenie się do Marszałka Sejmu o skierowanie projektu na najbliższe posiedzenie Sejmu RP. Odnośnie do dyrektywy 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu, w związku



z którą KE wystosowała uzasadnioną opinię, Minister wyjaśnił, iż w pisemnych odpowiedziach zawarto szczegółową argumentację wskazującą na niezasadność zarzutów Komisji, w tym terminową transpozycję ww. dyrektywy. NIK zauważa jednak, że pomimo powyższego stanowiska Departament Legislacyjny Prawa Karnego MS czterokrotnie podejmował prace mające na celu przygotowanie aktu prawnego w pełni implementującego dyrektywę. Jednocześnie jeden z projektów przygotowywanych w Departamencie na skutek decyzji Sekretarza Stanu w MS, został zmodyfikowany poprzez usunięcie z niego części implementującej tę dyrektywę.

Z kolei w przypadku projektu dotyczącego implementacji dyrektywy w sprawie niektórych aspektów umów cyfrowych i usług cyfrowych (UC53), odpowiedzialny za ten projekt Sekretarz Stanu Sebastian Kaleta wskazywał, że opóźnienia w jego procedowaniu były rezultatem dużej wagi regulacji i wynikającej z tego potrzeby szerokich, długotrwałych konsultacji projektu, zakresu zgłoszonych uwag oraz ograniczeń organizacyjnych spowodowanych epidemią COVID-19. NIK zauważa jednak, że pomimo wskazywanej potrzeby długotrwałych konsultacji, Sekretarz Stanu skrócił termin na zgłaszanie uwag do projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania do 14 dni.

NIK zauważa, że choć wskazywane przez Kierownictwo MS okoliczności opóźnień koncentrowały się na działaniach podejmowanych na etapie po skierowaniu projektów implementujących dyrektywy do rządowych prac legislacyjnych, to zdaniem NIK istotnym czynnikiem skutkującym opóźnieniem transpozycji prawa UE był harmonogram wewnętrznych prac legislacyjnych prowadzonych w MS, albowiem:

- projekty ustaw mające na celu wdrożenie przepisów unijnych w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym oraz w sprawie zwalczania terroryzmu zostały wpisane do wykazu prac legislacyjnych RM po terminie transpozycji (tj. odpowiednio: o rok i o dwa lata);
- dwa projekty ustaw (tj. projekt oznaczony jako UC123 dotyczący dyrektywy PE i Rady UE 2019/2121 oraz dyrektywy PE i Rady UE 2019/1151 oraz projekt UC108 dotyczący rozporządzenia PE i Rady 2019/816 i dyrektywy PE i Rady UE 2019/884) przyjęte przez RM po upływie terminów na transpozycję (tj. odpowiednio o dwa i pół miesiąca oraz rok);
- planowany termin przyjęcia jednego projektu (tj. projekt oznaczony jako UC120 dotyczący dyrektywy PE i Rady UE 2019/1023) został wyznaczony na okres przypadający po upływie terminu na transpozycję (tj. o ponad rok).

**Brak publikacji informacji o pracach legislacyjnych MS**

**Przeprowadzona kontrola wykazała także naruszenie przez Ministra obowiązków publikacyjnych związanych z prowadzeniem prac legislacyjnych.** Opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej MS wykaz A, zawierający projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości wykonujących nowe lub zmienione upoważnienia ustawowe, był aktualny na dzień 18 lutego 2022 r.; natomiast wykaz B, zawierający pozostałe projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości na dzień 4 marca 2022 r. Po tych terminach, **przez okres ponad 1,5 roku** (wg stanu na 26 października 2023 r.) **wykazy nie były aktualizowane w Ministerstwie, pomimo że w tym czasie prowadzono prace nad odpowiednio 76 projektami rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości wykonującymi nowe lub zmienione upoważnienia ustawowe oraz nad 142 pozostałymi projektami.**

Zaprzestanie publikacji wykazów prac legislacyjnych było **niezgodne z art. 3 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa**<sup>85</sup>. Celem przywołanych regulacji jest udostępnienie zamierzeń legislacyjnych na jak najwcześniejszym etapie. Upublicznienie takich informacji umożliwia bowiem interesariuszom przygotowanie się do udziału w procesie konsultowania projektu poprzez zapoznanie się ze wstępnym harmonogramem prac, ocenienie ich skali, dostosowanie dostępnych zasobów.

<sup>85</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

Dyrektorzy departamentów legislacyjnych MS, do właściwości których należało zadanie prowadzenia wykazu prac legislacyjnych Ministra, jednakowo wyjaśnili, iż pracownicy tych departamentów na bieżąco uzupełniali wykazy zamieszczone na wewnętrznym wydzielonym dysku „J” – „Legislacja”, jednak posiadane przez nich uprawnienia nie pozwalały na aktualizację wpisów w wykazach widocznych na stronie internetowej MS. Kierownictwo MS podnosiło przy tym, że nie wydano polecenia mającego na celu wstrzymanie publikacji wykazów, jednak w związku z wybuchem wojny na Ukrainie, w marcu 2022 r. na szczeblu rządowym zmieniono zasady dostępu do BIP. Od tego momentu dostęp do zarządzania treścią w BIP MS miało jedynie kilkusobowe, uprawnione grono pracowników komórki informatycznej MS.

Niepełna publikacja dokumentów w procesie legislacyjnym

NIK zidentyfikowała też **trzy przypadki nieprzestrzegania zasad określonych w § 4 i § 52 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów w zakresie publikowania dokumentów w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny**, zgodnie z którymi udostępnieniu w serwisie podlegają wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem. Uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i opiniowanie powinny cechować się bowiem przejrzystością, a zgłaszane uwagi, a także informacje, kto je zgłasza powinny być jawne i dostępne dla każdej osoby czy podmiotu zainteresowanego postępowaniem prac. Wskazane naruszenie dotyczyło:

- w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (procedowany pod nr UC31), którego celem była implementacja dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w procesie karnym w serwisie nie udostępniono stanowisk zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych oraz raportów z konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień;
- w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (procedowany pod nr UD465) nie udostępniono uwag nadesłanych przez prezesów sądów apelacyjnych w toku konsultacji publicznych;
- w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (procedowany jako UD383) w serwisie nie udostępniono stanowisk zgłoszonych na etapie ponownych uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

#### 5.4. Wykorzystanie statystyki sądowej do celów zarządczych w sądownictwie i wyniki statystyczne sądów

Statystyka sądowa służyła bieżącemu zarządzaniu zasobami sądów, zabrakło kompleksowych diagnoz i analiz sprawności sądownictwa

Minister stworzył warunki do gromadzenia przez sądy powszechne danych statystycznych, co pozwalało analizować i diagnozować sprawność postępowań sądowych. Podstawowe analizy gromadzonych danych zarówno na poziomie MS, jak i sądów, odnosiły się do tzw. ruchu spraw (wpływ–załatwienie–pozostałość), obciążeń orzeczników pracą i etatyzacji. Potencjał wynikający z bardzo rozbudowanego systemu statystyki sądowej nie był jednak w pełni wykorzystywany. W szczególności **Minister nie przedstawił NIK opartych o zgromadzone dane kompleksowych diagnoz sprawności funkcjonowania sądownictwa**. Analizy prowadzone były na poziomie bieżącego zarządzania i kontroli zarządczej oraz zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami.

Minister nierzetelnie wykonywał też obowiązki w zakresie publikacji wyników statystycznych sądownictwa, co zdaniem NIK negatywnie oddziaływało na możliwość sprawowania społecznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości.

### 5.4.1. Pomiar sprawności postępowań sądowych

#### Zakres danych gromadzonych w ramach systemu statystyki sądowej

Minister przyjął, że systemy ewidencyjne i teleinformatyczne prowadzone w resorcie sprawiedliwości są źródłem danych do zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji statystycznych do celów zarządczych Ministra. Cele te obejmowały przede wszystkim wykonywanie uprawnień związanych z organizacją i polityką kadrową w sądach oraz sprawowanie zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Przyjęte rozwiązania służyły także do realizacji obowiązków Ministra w ramach systemu statystyki publicznej, wynikających z ustawy o statystyce publicznej<sup>86</sup>.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że nośnikami informacji dla celów statystycznych były sprawozdania statystyczne MS-S przekazywane przez jednostki sądownictwa za pośrednictwem modułu statystycznego („AS-SAP”, po aktualizacji „AS-SAP Fiori”) w ramach ZSRK, do hurtowni danych („SAP-BW”) administrowanej w Ministerstwie przez DSF. W systemach teleinformatycznych sądów powszechnych (w badanym okresie użytkowano takie systemy repertoryjno-biurowe jak: SAWA, PRAETOR, SĘDZIA2) zgodnie z zarządzeniem o biurowości, podlegała odnotowywaniu każda sprawa oraz wykonywane przez orzeczników czynności. Dane z podziałem na piony postępowań (z ewidencji spraw, z orzeczeń wydanych przez sądy, a także sądowego wykonania tych orzeczeń) prezentowane były w sprawozdaniach statystycznych MS-S zarówno w odniesieniu do pojedynczego sądu lub wydziału, jak i zbiorczo na poszczególnych szczeblach struktury sądownictwa.

**Sprawozdania sporządzane były w cyklach miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych. Skalę rozbudowania sprawozdawczości statystycznej w sądach powszechnych oraz stopień jej skomplikowania (w latach objętych szczegółowym badaniem NIK w jednostkach sądownictwa powszechnego, tj. 2018–2023) charakteryzowało:**

- **29 obowiązujących formularzy statystycznych MS-S** podlegających corocznie wypełnieniu przez sądy (przy czym **poszczególne sądy wypełniały od kilku do kilkunastu sprawozdań statystycznych**, zależnie od szczebla w strukturze sądowej i zakresu zadań);
- zakres gromadzonych danych w każdym z pionów postępowań np. karnych, cywilnych, gospodarczych, obejmujący m.in.: ewidencję wpływu spraw, załatwień i pozostałości w odniesieniu do łącznie kilkuset rodzajów sporów występujących w tych postępowaniach; dane dotyczące czynności orzeczniczych, w tym o czasie trwania postępowań, liczbie odbytych sesji, przygotowanych uzasadnień itp.; dane o etatyzacji sądów, w tym także o obsadzie urzędniczej; udziale biegłych i tłumaczy w postępowaniach; o zasądzonych odszkodowaniach, skargach itd. **Przykładowo: obowiązujące w 2023 r. wzory sprawozdań statystycznych w sprawach cywilnych dla sądów rejonowych (MS-S1r) i sądów okręgowych (MS-S1o) obejmowały odpowiednio 30 i 47 stron szczegółowych tabel podlegających cyklicznemu wypełnieniu zgodnie z zarządzeniem o biurowości;**
- częstotliwość zmian we wzorach formularzy – 57 zmian treści formularzy statystycznych MS-S (obejmujących jednorazowo od jednego do 22 formularzy) w okresie od 14 września 2018 r. do 15 grudnia 2023 r., tj. w częstotliwości blisko jedna zmiana sposobu ewidencjonowania na miesiąc.

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 773).

Ilustracja nr 1

Wyciąg obejmujący pierwsze strony wzoru sprawozdania MS-S1r

bez EPU

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa		<b>MS-S1r SPRAWOZDANIE w sprawach cywilnych</b>	Adresaci: 1. Sąd Okręgowy 2. Ministerstwo Sprawiedliwości Departament Strategii i Funduszy Europejskich	
Sąd: 1. Rejonowy <sup>*)</sup> 2. Okręgowy <sup>*)</sup>			Sprawozdanie należy przekazać adresatom w terminie: 1. do 9 dnia kalendarzowego po każdym kwartale z danymi narastającymi od początku roku do końca kwartalu 2. do 14 dnia kalendarzowego po każdym kwartale z danymi narastającymi od początku roku do końca kwartalu	
W.....	Okręg Sądu			
Okręgowego W.....	Apelacyjnego W.....	za ... kwartał ... **) 20... r.		

<sup>\*)</sup> Niepotrzebne skreślić.

Dział 1. Ewidencja spraw – ogółem

Wyszczególnienie	Lp.	Pozostało z ubiegłego roku	WPLYNEŁO	ZALATWIONO	Pozostało na okres następny
0		1	2	3	4
Ogółem (dz. 1.1. w. 01 + dz. 1.2. w. 01)	01				

Dział 1.1. Ewidencja spraw z wyłączeniem zażaleń i uwag

SPRAWY wg repertoriów lub wykazów	Pozostało z ubiegłego roku	WPLYNEŁO razem	ZALATWIONO z tego										Odroczono		Pozostało na okres następny	
			razem	uwzględniono w całości lub części	oddalono	zwrócono	odrzucono	umorzono				Inne zażalenia	ogółem	w tym publikację orzeczenia		
								ogółem	zawarcia ugody przed sądem	cofnięcia pozwów/wniosków	mediacji					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
<b>OGÓŁEM</b> (suma wierszy 02, 104, 111, 172, 176, 216, 252 do 254)	-	01		b) h)		h) c)	h)									b) h)
<b>C (procesowe)</b> (suma wierszy od 03 do 41+ 43 do 103)	-	02		b) h)		h) c)	h)									b) h)
Roszczenia z art. 231 kc	009	03														
Opróżnienie lokalu mieszkalnego	010m	04			a)											
Opróżnienie lokalu użytkowego	010u	05														
Wydanie nieruchomości	011	06														
Ochrona naturalnego środowiska człowieka	013	07														
Odszkodowania z tytułu wypadków komunikacyjnych	014	08														
z wyłączeniem spraw o symbolu 025, 014dc i 014pz	014w	09														
Odszkodowania z tytułu wypadków komunikacyjnych	014oc	10														
roszczenia z tytułu zwrotu kosztów najmu pojazdu zastępczego przeciwko ubezpieczycielowi OC posiadacza pojazdu mechanicznego	014pa	11														

Dział 1.1. Ewidencja spraw z wyłączeniem zażaleń i uwag (cd.)

SPRAWY wg repertoriów lub wykazów	Pozostało z ubiegłego roku	WPLYNEŁO razem	ZALATWIONO z tego										Odroczono		Pozostało na okres następny	
			razem	uwzględniono w całości lub części	oddalono	zwrócono	odrzucono	umorzono				Inne zażalenia	ogółem	w tym publikację orzeczenia		
								ogółem	zawarcia ugody przed sądem	cofnięcia pozwów/wniosków	mediacji					
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Naruszenie posiadania (art. 344 kc)	017	12														
Roszczenia związane z rekwizjami i gwarancjami	018	13														
Roszczenia z tytułu umów kontraktacji	019	14														
Zwrotienie zajętego przedmiotu od egzekucji (art. 841 i 842 kpc)	020	15														
Pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności (art. 840 kpc)	021	16														
Odszkodowania z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej	026	17														
z wyłączeniem odpowiedzialności samodzielnemu posiadającemu osobowość prawną i publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej	027	18														
Odszkodowania za szkody wyrządzone przez służbę zdrowia	027a	19														
Sprawy przeciwko: niepublicznym (prywatnym i spółdzielczym) zakładom służby zdrowia (bez względu na ich formę organizacyjną)	027b	20														
Odszkodowania z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy podległych Ministerstwu Sprawiedliwości	028	21														
zakładów karnych	028a	21														
innych	028b	22														
innych resortów z wyłączeniem spraw o symbolu 026	030	23														
Uchylenie uchwał organu spółdzielni, z wyłączeniem uchwał dotyczących spółdzielczego stosunku pracy	035	24														
Spory na tle waloryzacji (art. 358 <sup>1</sup> kc)	043	25														
Roszczenia z umowy leasingu	072	26														
Spory na tle obrotu:	044a	27														
akcjami	044b	27														
innymi papierami wartościowymi	044c	28														
O ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 189 kpc)	045	29														
Roszczenia z art. 189 <sup>1</sup> kpc	088	30														
O ustalenie, czy podwyżka jest niezasadna albo zasadna w innej wysokości (Art. 6a ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego)	071	31														
Roszczenia z umowy spółki cywilnej	046	32														
Roszczenia z umów ubezpieczenia, z wyłączeniem spraw o symbolu 014wk, 014dc, 014pz	047	33														
Roszczenia z umowy komisji	048	34														

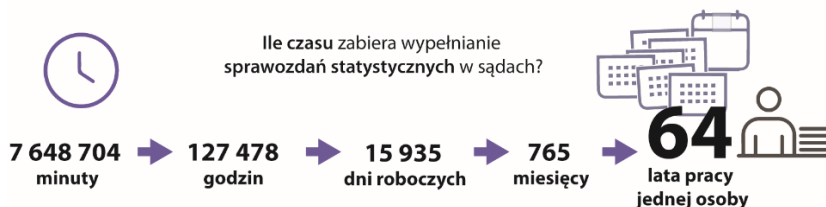
Źródło: strona internetowa portalu ISWS [https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/wzory-formularzy/].

Ponadto należy mieć na względzie, że **wewnętrzne przepisy MS (zarządzenie o biurowości), które określały m. in. sposób zapewnienia obsługi kancelaryjnej postępowań sądowych, w tym stosowane urządzenia ewidencyjne i podział spraw na kategorie podlegały częstym zmianom.** Jedynie obowiązujące w czasie prowadzonej kontroli zarządzenie o biurowości zmieniane było 23 razy w okresie od wejścia w życie (22 czerwca 2019 r.) do 31 grudnia 2023 r. **Miało to wpływ na zakres danych ujmowanych w sprawozdaniach statystycznych, a w konsekwencji osiągnęte wartości mierników/wskaźników sprawności postępowań sądowych.**

W badanym okresie (do 2019 r. włącznie), formularze statystyczne MS-S zawierały dane o obciążeniach administracyjnych w sądach, tj. czasie, który ich pracownicy poświęcili na przygotowanie danych do wypełnienia formularzy oraz ich wypełnienie. **W 2019 r. na przygotowanie 28 obowiązujących formularzy statystycznych pracownicy sądów zużyli łącznie 7 648 704 minut, tj. 127 478 godzin, co oznacza 15 935 dni pracy, czyli 64 lata, gdyby zadanie to powierzyć jednej osobie (przyjmując, że w roku kalendarzowym jest 250 dni roboczych, przy 8-godzinnym systemie pracy).**

Infografika nr 11

Czas wypełniania sprawozdań statystycznych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MS za 2019 r.; jako średnioroczny wymiar czasu pracy przyjęto 250 dni.

Z *Informacji o działalności sądów za lata 2018–2022* (w pięciu apelacjach objętych kontrolą) wynikało jednoznacznie, że **prezesa SA zgłaszali niejednokrotnie do Ministra postulaty o ograniczenie nadmiernie rozbudowanej i szczegółowej statystyki sądowej** (np. SA w Warszawie w *Informacjach* za lata 2018 oraz 2020–2022; SA w Poznaniu za 2022 r., SA w Szczecinie za 2018 i 2020 r.). Jednak, zgodnie ze stanowiskiem Kierownictwa MS *ostateczny kształt formularzy określany jest w porozumieniu z komórkami merytorycznymi MS nadzorującymi pracę sądów, jak również w ścisłej współpracy z pracownikami sądów (...)* również w zakresie potencjalnego obciążenia pracą. Ponadto MS wprowadzał stopniowo narzędzia służące automatyzacji poboru danych statystycznych z systemów źródłowych przy użyciu plików w formacie CSV.

#### Mechanizmy weryfikacji i przetwarzania danych statystycznych

Rzetelność i kompletność danych wprowadzanych do systemów repertoryjno-biurowych (np. Sędzia2) w poszczególnych sprawach weryfikowana była na poziomie wydziałów sądowych, podczas kontroli sekretariatów prowadzonych przez inspektorów ds. biurowości w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów. Przypadki błędów, uniemożliwiających uzyskanie informacji o aktualnym stanie spraw oraz utrudniających dokonanie sprawdzenia przebiegu postępowań (w tym wymagających korekty sprawozdań), ujawniano np. w SO w Świdnicy i w SO w Szczecinie. Systemy teleinformatyczne posiadały natomiast funkcjonalności pozwalające na weryfikację logiczno-rachunkową już wprowadzonych danych.

Dane do systemu „AS-SAP” („AS-SAP Fiori”), przekazywane do MS, wprowadzane były przez pracowników sądów ręcznie, bądź zasysane z plików csv (co zalecano). System posiadał funkcjonalność automatycznych ostrzeżeń o błędach lub konieczności weryfikacji wprowadzonych danych. W uzasadnionych przypadkach, tj. po wykryciu wprowadzenia błędnych danych, np. podczas ww. kontroli, możliwe było dokonanie poprawek w już zatwierdzonych sprawozdaniach po ich odblokowaniu przez DSF. Przykładowo: SR Szczecin-Centrum w okresie 2018–2023 (I połowa) złożył łącznie 22 wnioski do MS o korekty dotyczące 12 przekazanych w tym czasie sprawozdań MS-S.



Przetwarzanie i analizowanie danych na poziomie MS odbywało się za pomocą narzędzi analitycznych zaimplementowanych w ww. hurtowni. Dane te MS udostępniało sądom (oraz komórkom organizacyjnym MS) za pośrednictwem portalu informacyjno-komunikacyjnego „NetWeaver”, będącego częścią ZSRK (w 2022 r. zastąpionego przez portal „SAP Analytics Cloud”) w sekcjach: analizy statystyczne, umożliwiającej m.in. formułowanie zapytań do hurtowni danych, opracowania statystyczne, zawierającej m.in. ogólnopolskie sprawozdania oraz sekcji efektywność sądów powszechnych, gdzie umieszczano m.in. mierniki wykorzystywane w kontroli zarządczej oraz kwartalne raporty analiz ryzyk. Poprzez ww. portal udostępniano też sądom dane niezbędne do przygotowania dokumentów *Informacji o działalności sądów*.

**Organizacja systemu  
analizy danych  
statystyki sądowej  
w sądach**

**Monitorowanie bieżących wyników w zakresie sprawności sądów** było jednym z najważniejszych zadań ujmowanych w planach działalności sądów i realizowanych przez prezesów w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego (szerzej w rozdziale 5.1.3.). Przeprowadzona kontrola w sądach (15) wykazała **brak jednolitej praktyki w zakresie organizacji, szczegółowości i skali realizacji tego zadania** i to na tym samym szczeblu struktury sądownictwa. W czterech z pięciu badanych SA oraz w dwóch z pięciu SO zadanie to wykonywały oddziały/zespoły ds. analiz i organizacji pracy. W mniejszych sądach (w tym wszystkich SR) zadanie to wykonywały pojedyncze osoby w ramach np. oddziałów administracyjnych, kadr (statystki dotyczące danych etatyzacyjnych), a przede wszystkim kierownicy sekretariatów sądowych (powoływanych w każdym wydziale sądu).

Zróżnicowany był też zakres własnych opracowań i analiz, tworzonych na potrzeby prezesów SO i SA. W większości badanych sądów sporządzano miesięczne/kwartalne analizy o tzw. ruchu spraw (tj. liczbie spraw zarejestrowanych w urządzeniach ewidencyjnych, czyli wpływie; spraw „zakreślonych”, czyli załatwionych oraz spraw pozostałych do załatwienia w kolejnym okresie sprawozdawczym, czyli pozostałości), obciążeniach sędziów i referendarzy sądowych, przy czym np. w obszarze apelacji wrocławskiej wykorzystywano do tego lokalne, wspomagające oprogramowanie pn. *Informator*, w apelacjach warszawskiej czy szczecińskiej formularze w formacie *MS Excel*. Najbardziej rozbudowane i udokumentowane wewnętrzne analizy sądowe NIK zidentyfikowała w SO w Poznaniu, tj:

- miesięczne (za okres od kwietnia 2018 r. do czerwca 2023 r.) analizy rozmieszczenia (z podziałem na wydziały sądu) etatów sędziowskich, referendarskich, asystenckich i urzędniczych, zawierające m.in. dane dotyczące liczby etatów, ich obsady, proporcjonalnego udziału liczby asystentów sędziów i urzędników odpowiednio na sędziego lub orzeczników ogółem; liczby wpływających spraw; średniego obciążenia referendarza i sędziego wg wymiaru orzekania oraz wskaźniki statystyczne (opanowania wpływu spraw i miesięcznej szybkości postępowania), a także obciążeń urzędników sądowych;
- *analizy wyników statystycznych SO w Poznaniu w porównaniu do Polski* za lata 2018–2022 i I kwartał 2023 r. prezentujące m.in.: stan kadrowy z podziałem na grupy stanowisk na poszczególnych szczeblach, w tym o obsadzie średniookresowej; dane dotyczące wpływu spraw, załatwień i pozostałości z podziałem na wydziały I i II-instancyjne; dane o obciążeniach sędziów w poszczególnych pionach orzeczniczych oraz wskaźnikach miesięcznej szybkości postępowania i opanowania wpływu spraw w pionach; a także o terminowości sporządzania uzasadnień;
- *roczne Analizy dotyczące osiągniętych mierników statystycznych, sytuacji kadrowej oraz skali obciążenia orzeczników w SO w Poznaniu* sporządzane od 2021 r., dotyczące wykonania mierników w poszczególnych pionach postępowań (oraz wydziałach sądu), takich jak: wskaźnik stopnia opanowania wpływu spraw ogółem, wskaźnik pozostałości, liczba spraw pozostałych oraz spraw niezakończonych powyżej 3 lat oraz wskaźnik średniego czasu trwania postępowań (w miesiącach) w odniesieniu do tzw. głównych kategorii spraw.

Przeprowadzona w sądach kontrola wykazała, że gromadzone dane statystyczne co do zasady wykorzystywane były:

- w obszarze kontroli zarządczej – w tym do obliczania wartości mierników realizacji celów przyjętych w planach działalności poszczególnych sądów (obszarów okręgów i apelacji), bieżącej analizy ryzyk dla realizacji tych celów;
- do opracowywania zbiorczych *Informacji o działalności sądów* (oraz wkładów sądów do tych informacji);
- na potrzeby wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w tym lustracji i wizytacji sądu lub wydziału sądu, które poprzedzone było analizą danych statystycznych wydziałów orzeczniczych, w szczególności spraw starych (tj. toczących się w zależności od kategorii powyżej roku, dwóch, czy trzech lat) oraz spraw niezakończonych;

oraz spraw kadrowych, tj. np. zasadności zwiększenia obsady etatowej (limitu), pozostawienia czy przekształcenia etatu w danym sądzie, delegowań itp., w szczególności w zakresie ruchu spraw oraz monitoringu obciążenia pracą orzeczników (m.in.: wpływ spraw, załatwienie, pozostałość, limit etatów i obsada średniookresowa, średnie obciążenie sędziów, referendarzy); co dotyczyło też obsady w grupie asystentów i urzędników sądowych.

### 5.4.2. Analiza wybranych mierników sprawności postępowań

Pomimo olbrzymiego zasobu danych statystycznych, którym dysponował Minister, przyjęty i wykorzystywany w ramach kontroli zarządczej oraz prezentowany publicznie, np. na portalu Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości (szerzej w rozdziale 5.4.3.), **sposób ich prezentowania, utrudniał osobom i podmiotom zewnętrznym (np. organizacjom pozarządowym) analizę faktycznego funkcjonowania sądownictwa powszechnego, który w odbiorze interesantów sądów daleko odbiegał od ich codziennych doświadczeń.** Kluczowe znaczenie miało, oparte na przyjętym sposobie prowadzenia statystyki sądowej opisanym w zarządzeniu o biurowości, wykorzystanie do opisu kluczowych mierników/wskaźników trzech pojęć:

- „wpływ”, co oznaczało rejestrację sprawy w „urządzeniu ewidencyjnym” (systemie teleinformatycznym lub prowadzonym papierowo), tj. repertorium (wykazie) prowadzonym dla poszczególnych kategorii spraw w danym sądzie, w którym sprawie nadaje się numer porządkowy, **ta sama sprawa może w trakcie procedowania zostać zarejestrowana więcej niż raz**, np. gdy dany sąd uzna, że jest niewłaściwy do jej rozpoznania i przekaże ją innemu sądowi;
- „załatwienie”, co faktycznie oznacza „zakreślenie” numeru sprawy w danym repertorium (wykazie), ale **nie zawsze faktyczne jej zakończenie ostatecznym rozstrzygnięciem**, bo np. ta sama sprawa przeniesiona z sądu do sądu w jednym sądzie jest załatwiona („zakreślona”), a w drugim „ponownie wpisana” (gdyż po formalnym rozstrzygnięciu tam właśnie „wpłynęła”);
- „pozostałość”, co oznacza sprawy niezakończone w okresie, za którym przygotowywane jest sprawozdanie statystyczne, np. w danym roku.

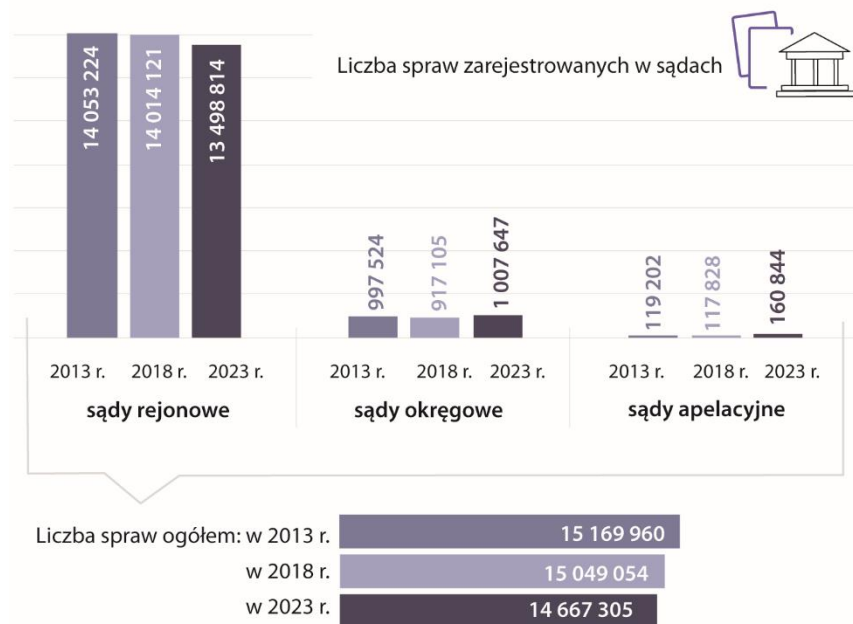
Należy zwrócić uwagę, że statystyka sądowa nie była skoncentrowana na biegu pojedynczej sprawy sądowej, od jej zarejestrowania do ostatecznego prawomocnego rozstrzygnięcia, tzn. nie obejmowała łącznie obu instancji, dane o załatwieniu spraw obejmowały zarówno sprawy zarejestrowane w danym okresie, jak i pozostałe z okresu poprzedniego. **Na podstawie ewidencji sądowej nie sposób precyzyjnie ustalić np. ile spraw spośród tych, które w danym roku zostały zarejestrowane w tym samym roku zostały ostatecznie rozstrzygnięte.**

### Wpływ spraw do sądów i jego zróżnicowanie

Wpływ spraw (w ujęciu statystycznym) do sądów powszechnych w latach 2013–2023 utrzymywał się na zbliżonym poziomie, za wyjątkiem dwóch lat, kiedy odnotowano skrajne wartości. **Najniższą liczbę spraw wpływających do sądów powszechnych<sup>87</sup> odnotowano w 2020 r.**, tj. 13 984 528, a **najwyższy wpływ w 2019 r.**, tj. 17 728 993. Wyniki te należy wiązać z jednej strony z gwałtownym wpływem w 2019 r. spraw z powodu wejścia w życie tzw. ustawy przekształceniowej (sprawy wieczystoksięgowe) oraz radykalnym spadkiem w kolejnym roku, czego można upatrywać głównie w wybuchu epidemii COVID-19 i związanym z tym powszechnym ograniczeniem aktywności społeczeństwa.

#### Infografika nr 12

#### Wpływ spraw do sądów w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zbiorczego zestawienia MS: Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności (tabl. II) za poszczególne lata.

**Patrząc z perspektywy dekady nie odnotowano zatem realnego spadku obciążenia sądów wpływem spraw.** Liczba spraw zarejestrowana w sądach w 2023 r. (tj. 14 667 305) stanowiła 96,7 % wpływu z 2013 r. i niemal dokładnie (100,1 %) odpowiadała wpływowi z 2014 r. Świadczy to m.in. o **braku skutecznych działań Ministra na rzecz ograniczenia kognicji sądów powszechnych**, do czego zobowiązywały go strategie rządowe (np. SSP) oraz własne założenia wyrażone np. w resortowej Strategii MPS.

**Do SR wpływało w badanych latach od 92 % (w 2023 r.) do 94 % (2019 – rok gwałtownego wzrostu wpływu spraw wieczystoksięgowych) wszystkich spraw rejestrowanych w sądach powszechnych.** Zmiana liczby zarejestrowanych spraw na tym szczeblu sądowym rok do roku nie przekraczała 1,2 punktu procentowego. Analogicznie, **do SO wpływało od 5,3 % (2019 r.) do 6,9 % (w 2023 r.) ogółu spraw.** Wpływ spraw do SA corocznie nie przekroczył 1,1 % (w 2023 r.) wpływu ogółem do sądów powszechnych. Dane wskazują, że w ostatnich dwóch latach zarysowała się tendencja niewielkiego wzrostu wpływu spraw do sądów wyższych instancji (SO i SA).

Wpływ spraw w rozbiciu na **piony postępowań** kształtował się następująco:

- **sprawy cywilne stanowiły większość spraw rejestrowanych w sądach**, w latach 2013–2015 ich udział nie przekraczał 60 % ogółu, by w pozostałym okresie wzrosnąć o kilka punktów procentowych, z maksimum (68,3 %) w 2019 r., co wynikało z masowego wpływu spraw wieczystoksięgowych, w 2023 r. sprawy cywilne stanowiły w sądach 63 % ogółu spraw;

<sup>87</sup> Źródło danych: Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności.

- sprawy karne i wykroczeniowe stanowiły w latach 2013–2016 r. od 17 % do 19,1 % ogółu spraw, w następnych latach ich udział spadł do około 15 %, z minimum w 2019 r. – 12,8 %; generalnie istotny wpływ miał na to znaczący spadek wpływu spraw wykroczeniowych – 41,5 %, porównując rok 2023 z 2013 r.;
- odsetek spraw gospodarczych we wpływie ogółem wahał się w badanym okresie w przedziale 10–11,7 %, za wyjątkiem roku 2017, gdy sprawy gospodarcze stanowiły 12,5 % wpływu ogółem,
- sprawy rodzinne (łącznie ze sprawami o rozwód i separację w SO) stanowiły ok. 9 % wpływu spraw do sądów, za wyjątkiem 2019 r., gdy – z przyczyn wskazanych wyżej – ich udział spadł do 7,4 %;
- w okresie objętym kontrolą udział spraw z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych nie przekroczył 1,5 % wpływu spraw ogółem.

Wpływ spraw do sądów w latach 2013–2023 wykazywał też **zróźnicowanie terytorialne**<sup>88</sup>, a **dysproporcje występowały na każdym szczeblu struktury sądowej**, w tym:

- we wpływie spraw do sądów na obszarach apelacji (same SA nie były przedmiotem badania NIK w tym zakresie), przykładowo: wśród obszarów apelacji o najmniejszym wpływie była apelacja rzeszowska (od 512 127 do 630 485 spraw rocznie), a wśród najbardziej obciążonych wpływem można wskazać apelację gdańską (od 1 492 787 do 2 028 498 spraw);
- na poziomie SO najczęściej spraw wpływało do sądów zlokalizowanych w dużych aglomeracjach miejskich, w tym szczególnie w Gdańsku (średni wpływ na poziomie około 50 tys. rocznie), w Poznaniu (około 60 tys. spraw) oraz najbardziej obciążonym w Polsce SO w Warszawie (powyżej 100 tys. spraw), a np. w kontrolowanym SO w Sieradzu było to około ośmiu tysięcy spraw rocznie;
- we wpływie spraw do SR, w tym m.in. wynikające z lokalizacji i zakresu rozpoznawanych spraw. Największy wpływ, tj. w przedziale od 1,8 mln do 2,9 mln spraw dotyczył tzw. e-sądu, czyli Wydziału VI Cywilnego Sądu Rejonowego Lublin-Zachód. Do najbardziej obciążonych wpływem sądów należały także jednostki właściwe w sprawach wieczystoksięgowych, np. w SR dla Warszawy-Mokotowa, SR dla Krakowa-Podgórze (w krytycznym 2019 r. wpłynęło do nich odpowiednio: 622,7 tys. i 364,5 tys. spraw; a roczna średnia przekraczała 300 tys. i 200 tys., ponad 200 tys. spraw średniorocznie wpływało też do SR Łódź-Śródmieście) lub w sprawach gospodarczych, np. SR dla m.st. Warszawy (ze średnim wpływem powyżej 300 tys. spraw). Były też takie SR w Polsce, w których od 2015 r. (tj. przywrócenia najmniejszych sądów) do 2023 r. wpływ spraw ani razu nie przekroczył 10 tys. (SR w Lipsku, SR w Pińczowie, SR w Szydłowcu).

### Wpływ spraw do sądów i jego uwarunkowania

NIK zidentyfikowała **dwie kategorie spraw**, których liczebność oraz zmienność **najbardziej oddziaływały na wahania wpływu spraw do sądów** ogółem oraz osiągnęte wskaźniki opanowania wpływu spraw (szerzej w rozdziale 5.4.2.). Były to:

- **sprawy wpływające do tzw. e-sądu** (w ramach tzw. elektronicznego postępowania upominawczego, **EPU**), których liczba gwałtownie, o około 530 tys., wzrosła w 2015 r. w porównaniu z 2014 r.<sup>89</sup>, a następnie w 2020 r. gwałtownie, tj. o ok. 550 tys. spadła w porównaniu z 2019 r. Mogło być to spowodowane, obok sytuacji wywołanej epidemią COVID-19, m.in. zmianami w procedurze cywilnej, tj. wejściem w życie wyżej opisanej nowelizacji Kpc z 4 lipca 2019 r.;
- **sprawy wieczystoksięgowe (KW)**, których udział w rocznym wpływie spraw ogółem do sądów powszechnych w 2013 r. wynosił 21,2 % (3 213 073 spraw), w 2019 r. wzrósł do 37,5 % (6 643 548 spraw), by następnie systematycznie spadać do poziomu 30,5 % w 2023 r. (4 475 206 spraw).

<sup>88</sup> Źródło danych: Zbiorcze sprawozdania statystyczne MS-S oraz tabele wyników dla kluczowych mierników MS (WSK).

<sup>89</sup> Przyczyny polegające na niedostosowaniu systemu informatycznego do zmian wprowadzonych w Kodeksie Cywilnym NIK szczegółowo wskazała w Informacji o wynikach kontroli P/19/038 – *Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości*.

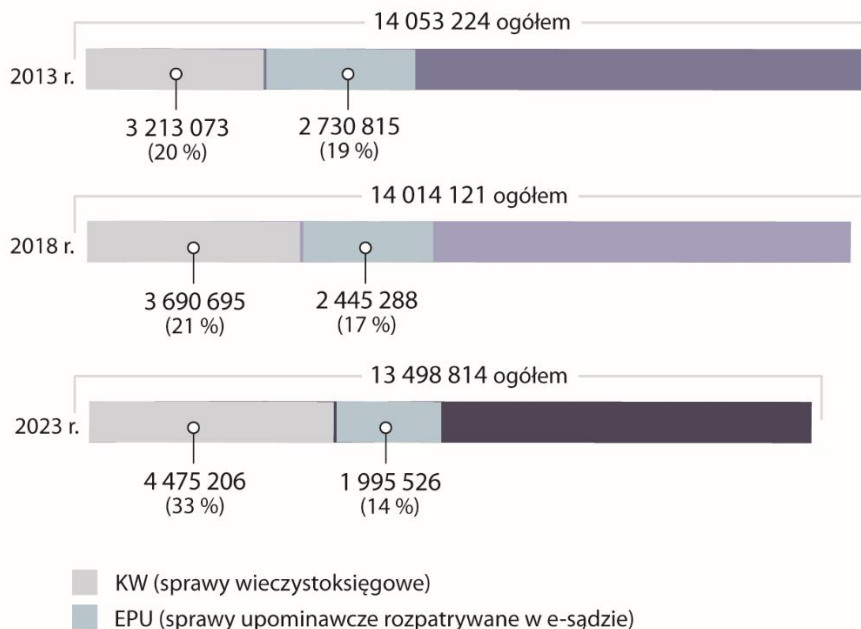
Omówione dane przedstawiono na infografice poniżej.

Infografika nr 13

Najliczniejsze sprawy w SR



Sprawy najczęściej rejestrowane w sądach rejonowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zbiorczego zestawienia MS: Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności (tabl. II) za poszczególne lata.

Przywołana nowelizacja Kpc wprowadziła (od 7 lutego 2020 r.) szereg zmian w zakresie procedowania spraw w ramach elektronicznego postępowania upominawczego, w szczególności: dotyczących umorzenia postępowania EPU w przypadku braku podstaw do wydania nakazu zapłaty, podczas gdy wcześniej e-sąd w takim wypadku przekazywał sprawę do sądów właściwości ogólnej oraz brak zwrotu opłaty sądowej w umorzonym postępowaniu EPU. Obie zmiany miały niejako „zniechęcać” do kierowania bezpodstawnych spraw o wydanie nakazu zapłaty do e-sądu. Podsekretarz Stanu nadzorujący sądownictwo wskazał jednak, iż *nie daje się wywieść prostej współzależności między zmianami w obrębie przepisów o elektronicznym postępowaniu upominawczym, a spadkiem wpływu spraw tej kategorii w kolejnych latach*. Wskazał natomiast, że do wydziałów cywilnych i gospodarczych SR w 2020 r. wpłynęło istotnie mniej spraw przekazanych przez e-sąd, niż w roku poprzednim (odpowiednio o 61 % i 45 %), zaznaczając jednak, że MS nie dysponował danymi o liczbie spraw, w których e-sąd stwierdził brak podstaw do wydania nakazu zapłaty, a strony skierowały następnie pozew do sądu właściwości ogólnej.

**Znaczne zwiększenie wpływu spraw wieczystoksięgowych (KW) w 2019 r. na skutek wejścia w życie tzw. ustawy przekształceniowej (o blisko trzy miliony w porównaniu z 2018 r.) wpłynęło na przyrost wpływu spraw ogółem oraz w pionie cywilnym, w SR.** Przy czym przepisy ww. ustawy oddziaływały także w latach 2020–2023, w których wpływ spraw KW utrzymał się na poziomie powyżej 4,5 mln spraw rocznie, a ich udział we wpływie ogółem, choć zmalał z 35,7 % w 2020 r. do 30,5 % w 2023 r., to wciąż był znacząco wyższy niż w latach 2013–2018, gdy nie przekraczał 24,5 %.

Przeprowadzona kontrola wykazała także, że **sprawy stosunkowo proste, wpływające elektronicznie (EPU, z zakresu ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie eEKW) oraz rejestrowe (Krajowy Rejestr Sądowy, Rejestr Zastawów, Krajowy Rejestr Zadłużonych) stanowiły (od 2017 r.) około 30 %**



### Informatyzacja sądownictwa

**wszystkich spraw rejestrowanych w sądach** (w 2023 r. – 4 228 599 spraw). W 2017 r. ich liczba przyrosła skokowo (z 2 335 760 w 2016 r. do 4 464 966) po wejściu w życie nowelizacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece, umożliwiającej prowadzenie ksiąg w systemie teleinformatycznym. W kolejnych latach NIK odnotowała stagnację w tym zakresie – elektroniczny wpływ spraw utrzymywał się na zbliżonym poziomie, nie przekraczając 4,7 mln spraw rocznie.

**Informatyzacja sądownictwa powszechnego nie stanowiła przedmiotu niniejszej kontroli – z uwagi na objęcie tej materii odrębną kontrolą NIK zakończoną w 2020 r.** (tj. kontrola P/19/038/KPB – *Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości*), odnotować jednak należy, że w ostatnich ośmiu latach, tj. od momentu całościowego przeniesienia ksiąg wieczystych do systemu eEKW w lipcu 2016 r., zelektronizowano tylko jeden rodzaj postępowań – upadłościowe i restrukturyzacyjne (od 1 grudnia 2021 r. całość postępowania upadłościowego i naprawczego prowadzona jest w systemie teleinformatycznym Krajowy Rejestr Zadłużonych).

W przeprowadzonych przez NIK badaniach kwestionariuszowych 80 % sędziów jako jeden z czynników utrudniających sprawne rozpoznawanie spraw wskazało *brak odpowiedniej do potrzeb informatyzacji postępowania sądowego, w tym w zakresie weryfikacji danych, wymiany informacji pomiędzy sądem a innymi organami publicznymi lub stronami/uczestnikami postępowania*. Ponadto 60 % odpowiadających wymieniło także wśród tych czynników *brak odpowiedniej, do potrzeb prowadzonych spraw, funkcjonalności systemów repertoryjno-biurowych, służących do obsługi procedowanych w sądach spraw, a jednocześnie będących źródłem danych dla statystyki sądowej*.

**Opinie organizacji pozarządowych w tej materii także są krytyczne**, np. według Klubu Jagiellońskiego w latach 2019–2023 *za szczególne zaniechanie uznać należy wyjątkowo nieudolną próbę cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. (...) Poza sądami administracyjnymi w polskich sądach nadal nie istnieje możliwość procedowania w formie cyfrowej, zaś poszczególne narzędzia cyfrowe postawione do dyspozycji sędziów i pełnomocników (Portal Akt Sądowych Sądów Administracyjnych, Portal Rejestrów Sądowych i Portal Informacyjny Sądów Powszechnych) nie tworzą spójnego systemu i działają ułomnie*<sup>90</sup>.

### Badanie mierników pomiaru sprawności postępowań sądowych

W toku kontroli NIK zbadała szczegółowo wykonanie ośmiu z 16 mierników analizowanych w ramach kontroli zarządczej w dziale sprawiedliwość (szerzej w rozdziale 5.1.2.). Po weryfikacji częstotliwości ich wykorzystania przez Ministra w kontrolowanym okresie, poniżej **NIK przedstawia wykonanie sześciu mierników wykorzystywanych do pomiaru realizacji celów dotyczących poprawy sprawności funkcjonowania sądownictwa**. Zaznaczyć należy, że w większości były to mierniki kaskadowane do planów działalności sądów (5 z 6 mierników), powszechnie używane przez same sądy do oceny ich wyników pracy, a także używane w opracowaniach naukowych i publicystyce prawnej, do oceny sądów pod kątem ich sprawności, efektywności itp. Były to:

- dwa mierniki opisujące stosunek liczby spraw wpływających do sądu do poziomu ich załatwienia w danych okresie: WSK\_1 – wskaźnik *opanowania wpływu spraw (ogółem)* oraz WSK\_2 – wskaźnik *opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych w I instancji*;
- dwa mierniki odnoszące się do czasu trwania postępowań sądowych: WSK\_25 – *średni czas trwania postępowań według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach)* oraz wskaźnika *sprawności postępowania sądowego (wg metodologii CEPEJ)*;
- *odsetek spraw, w których uwzględniono skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – (odsetek skarg uwzględnionych w odniesieniu do ogółu skarg) – WSK\_7*;
- oraz wskaźnik *mediacji WSK\_13 – odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana*.

<sup>90</sup> <https://klubjagiellonski.pl/2023/11/03/reforma-ziobry-to-kompromitacja-polityka-wymiaru-sprawiedliwosci-na-2/> [dostęp: 24.04.2024 r.].

**Opanowanie wpływu spraw (ogółem)**

**Opanowanie wpływu spraw (ogółem).** Miernik ten w całym okresie objętym kontrolą (2013–2023) obliczany był w ten sam sposób, jako stosunek liczby spraw wszystkich kategorii, które zostały załatwione w danym okresie sprawozdawczym do liczby wszystkich spraw, które wpłynęły do sądów w tym okresie (wyrażony w procentach). W skład miernika wchodziły zatem zarówno sprawy złożone proceduralnie i faktycznie (np. wielotomowe sprawy procesowe) oraz co do zasady nieskomplikowane, krótkotrwałe, lecz liczne, jak np. rozpatrywane w e-sądzie czy w rejestrach sądowych. Sprawy z I i II instancji, czyli także te uchylone do ponownego rozpatrzenia. Zakończone wyrokiem i tylko „formalnie załatwione”, np. z przyczyn proceduralnych bądź organizacyjnych przekazane z jednego do innego sądu/wydziału itd. Miernik prezentował statystyczny obraz funkcjonowania sądów i zdaniem NIK **samodzielnie, w oderwaniu od innych mierników, nie mógł stanowić podstawy oceny sprawności sądów**, a jedynie służyć do najprostszyc porównań zmienności ogólnej sytuacji sądownictwa w perspektywie wieloletniej.

Osiągnięte wartości miernika *opanowania wpływu spraw (ogółem)*<sup>91</sup> w latach 2013–2023 dla wszystkich sądów ogółem wykazały rozpiętość wyników od najniższego – 96,1 % w 2013 r. do najwyższego – 102,1 % w 2022 r. (max.) **Jedynie w czterech latach**, tj. 2015–2016 oraz 2018–2019 wartość wskaźnika WSK\_1 wyniosła poniżej 100 %, tj. **sądy ogółem załatwiły** (w ujęciu statystycznym) **mniej spraw niż do nich wpłynęło w danym roku** – wpływ spraw nie został opanowany. W szczególności uwzględniającej podział na szczeble sądowe sytuacja ta (brak opanowania wpływu) była odmienna i wystąpiła w sądach rejonowych w pięciu latach (tj. 2013, 2015–2016, 2018–2019 osiągając najniższy poziom w 2019 r. – 92,4 %), zaś w sądach okręgowych aż w dziewięciu (wpływ opanowano jedynie w latach 2014–2015), najniższy poziom odnotowując w roku 2018 (94,7 %).

Wykonane wartości wskaźnika dla poszczególnych pionów sądowych wykazały większe zróżnicowanie:

- w pionie cywilnym najniższą wartość wskaźnika opanowania wpływu odnotowano w 2019 r. (89,8 %), a najwyższą w 2020 r. (104,1 %). W pięciu latach załatwiono w tym pionie mniej spraw niż wpłynęło do sądów (2013, 2015–2016, 2018–2019);
- w pionie karnym najniższą wartość wskaźnika przyjął w 2013 r. (97,4 %), a najwyższą w 2016 r. (101,8 %). Brak opanowania wpływu odnotowano w czterech latach (2013, 2018–2020);
- w pionie rodzinnym podobnie, najniższą wartość wskaźnika odnotowano w 2013 r. (98 %), a najwyższą w 2016 r. (101,2 %), ogółem wpływ w tym pionie nie został opanowany aż w ośmiu latach (2013, 2015, 2017–2019, 2021–2023);
- w pionie gospodarczym wartości wskaźnika mieściły się w przedziale od 93,4 % w 2016 r. (najniższy poziom) do 104,9 % w 2020 r. (najwyższy poziom). Brak opanowania wpływu odnotowano w pięciu latach (2013, 2015–2017, 2019);
- w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych odnotowano największe wahania wartości wskaźnika opanowania wpływu spraw (ogółem); od 88,7 % (wartość najniższa) w 2023 r. do 117,6 % w 2015 r. (wartość najwyższa) – sprawach z zakresu prawa pracy, oraz od 86,1 % w 2018 r. (wartość najniższa) do 113,1 % w 2021 r. (wartość najwyższa) – w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Brak opanowania wpływu odnotowano w sześciu latach w sprawach z zakresu prawa pracy i w pięciu latach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

**Wynik wskaźnika „Opanowanie wpływu spraw (ogółem)” – kontrolowane sądy**

Badanie wykonania miernika opanowania wpływu spraw (ogółem) w latach 2018–2023<sup>92</sup> NIK przeprowadziła we wszystkich kontrolowanych SR (pięciu) oraz SO (pięciu).

<sup>91</sup> Źródło danych: Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności.

<sup>92</sup> Dane za rok 2023 ze źródeł MS, kontrola w sądach powszechnych uwzględniła dane do 30 czerwca, z uwagi na powyższe nie wyjaśniono przyczyn zmienności wartości WSK\_1 2022/2023.

Tabela nr 1

Wykonanie wskaźnika opanowania wpływu spraw (ogółem)

Wyszczególnienie	Wartość wskaźnika WSK_1 (w %)					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Polska</b>	<b>98,7</b>	<b>92,5</b>	<b>102,8</b>	<b>101,4</b>	<b>101,9</b>	<b>101,3</b>
<b>SO ogółem</b>	<b>94,7</b>	<b>94,8</b>	<b>95,6</b>	<b>97,1</b>	<b>96,9</b>	<b>95,2</b>
SO Warszawa-Praga	97,6	83,0	96,0	98,3	98,0	84,4
SO w Sieradzu	98,7	100,9	97,6	100,3	98,3	102,9
SO w Poznaniu	100,7	95,4	92,4	94,0	93,1	91,4
SO w Szczecinie	94,7	93,3	96,4	100,3	96,4	92,2
SO w Świdnicy	99,5	97,7	96,5	99,9	97,4	94,2
<b>SR ogółem</b>	<b>99,4</b>	<b>92,4</b>	<b>103,4</b>	<b>101,7</b>	<b>102,4</b>	<b>102,0</b>
SR w Legionowie	102,7	88,5	100,8	92,0	106,5	102,9
SR w Sieradzu	99,3	96,9	106,3	101,3	102,4	94,9
SR w Wągrowcu	103,5	88,4	110,0	94,4	103,7	109,1
SR Szczecin-Centrum	98,7	103,4	106,4	103,2	100,3	98,5
SR w Świdnicy	97,7	98,0	105,7	96,1	100,4	99,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności (tabl. III) dane dla SO i SR ogółem oraz tablic wyników kluczowego miernika MS WSK\_1 (dane dla poszczególnych sądów).

Przeprowadzona w wybranych SO kontrola wykazała, że co do zasady, za wyjątkiem SO w Sieradzu, opanowanie wpływu spraw spadało w badanym okresie i kształtowało się na poziomie poniżej 100 %, co oznaczało narastanie zaległości w rozpoznawaniu spraw. **Badane SR charakteryzowała znaczna zmienność osiągniętych wartości wskaźnika**, z różnicami sięgającymi kilkunastu, a w ekstremalnym przypadku ponad 20 punktów procentowych rok do roku (w SR w Wągrowcu). **Wynikało to z lokalnych uwarunkowań, w szczególności w małych sądach determinowane było ich sytuacją kadrową.** Przykładowo w odniesieniu do SR w Wągrowcu, w którym obsada etatowa w grupie orzeczników nie przekraczała łącznie 15 osób w badanym okresie, wskazano jako przyczynę załamania wskaźnika WSK\_1 w 2019 r. gwałtowny wpływ spraw wieczystoksięgowych do właściwego wydziału tego sądu, a powtórnego załamania w 2021 r. – długotrwałą nieobecność referendarza rozpatrującego tę kategorię spraw (oraz kierownika wydziału).

**Czynniki wpływające na wyniki wskaźnika „opanowanie wpływu spraw (ogółem)”**

NIK zbadała jaki **wpływ przy obliczaniu wartości miernika WSK\_1 miało uwzględnienie spraw wieczystoksięgowych.** Ich udział we wpływie spraw ogółem wyniósł od 21,2 % do 35,7 % w badanym okresie. Wejście w życie tzw. ustawy przekształceniowej spowodowało wzrost wpływu spraw wieczystoksięgowych o 80 % rok do roku (2019/2018). Skutkowało to w 2019 r. spadkiem osiągniętych wartości wskaźnika WSK\_1 dla wszystkich spraw w kraju do poziomu 92,5 % (z 98,7 %), w pionie cywilnym do poziomu 89,8 % (wobec 98,9 % w 2018 r.), a na szczeblu sądów rejonowych w pionie cywilnym do 89,6 % (z 99 % w 2018 r.); wartość wskaźnika tylko w tej kategorii spraw wyniosła 80,5 % (względem 96,8 % w 2018 r.). **Opisany przykład nie tylko skłania do refleksji nad użytecznością miernika WSK\_1 dla oceny sprawności funkcjonowania sądów ogółem, wskazuje ponadto na brak zabezpieczenia przez Ministra adekwatnych zasobów kadrowych potrzebnych do sprawnego załatwienia zwiększonej liczby spraw określonego rodzaju, wywołanego zmianami przepisów prawa (szerzej w rozdziale 5.2.2.).**

NIK zwraca także uwagę, że przy obliczaniu wskaźnika WSK\_1 brano pod uwagę tzw. sprawy ponownie wpisane. W rzeczywistości **nie stanowiły one wpływu nowych spraw do sądów**, lecz w szczególności obejmowały przypadki przerejestrowania spraw przekazanych między wydziałami/sądami w związku ze zmianami organizacyjnymi, tj. utworzeniem lub likwidacją wydziałów/sądów oraz

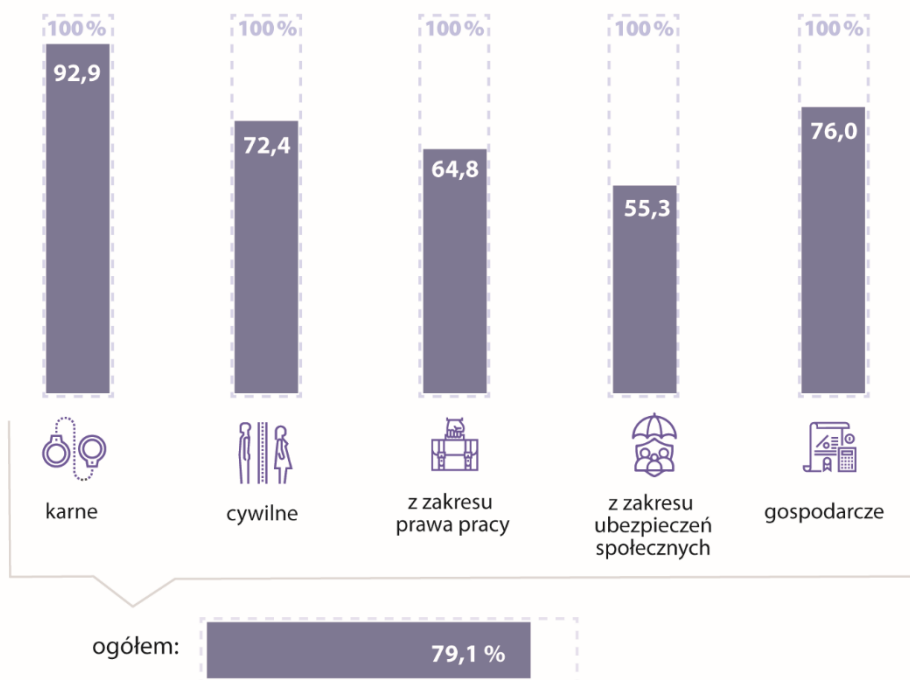
wyłączonych do odrębnego rozpoznania z powodów proceduralnych. Dane dotyczące ponownych wpisów zestawiane były w opracowaniach MS pn. *Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności* od 2015 r. **Sprawy ponownie wpisane w latach 2015–2022 stanowiły od 8,3 % w roku 2018 (max.) do 3,6 % w latach 2022–2023 (min.) ogółu spraw branych pod uwagę przy obliczaniu WSK\_1.** Odsetki ponownych wpisów w badanym okresie znacząco różniły się w zależności od pionu postępowań, **w sprawach cywilnych stanowiły od 3,4 % do 9,8 %**, w sprawach karnych od 2 % do 3,2 %. **Najwyższe były w sprawach z zakresu prawa pracy, tj. od 8,2 % do 16,7 %, a także w sprawach gospodarczych, gdzie wahały się od 6,2 % do 12,8 %** w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów w tych pionach.

**Analiza NIK wykazała, że przy obliczaniu wskaźnika WSK\_1 brane były pod uwagę także załatwienia, które nie dotyczyły merytorycznego zakończenia danej sprawy, tj. wyrokiem lub orzeczeniem<sup>93</sup>.** Dane dotyczące załatwień merytorycznych były gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S w całym badanym okresie, ale prezentowane w zbiorczym opracowaniu, ww. *Ewidencji* dopiero od 2016 r. **Załatwienia merytoryczne stanowiły w latach 2016–2022 od 73,9 % (2018 r., min.) do 79,6 % (2022 r., max.) ogółu załatwień.** Odsetek spraw merytorycznie załatwionych różnił się w zależności od pionu postępowań. **Najwyższy był w pionie karnym i wyniósł od 94,5 % do 96 %.** W pionie cywilnym wahał się od 74,4 % do 83 %, w sprawach z zakresu prawa pracy oscylował od 58,2 % do 66,3 %, a w sprawach ubezpieczeń społecznych od 57,6 % do 64,5 %. **Najniższe odsetki załatwień merytorycznych odnotowywane były w pionie rodzinnym, tj. od 40,4 % do 45,3 %.**

Infografika nr 14

Sprawy załatwione merytorycznie w SO

Udział spraw załatwionych merytorycznie w stosunku do ogółu spraw załatwionych w sądach okręgowych w 2023 r. (w %)



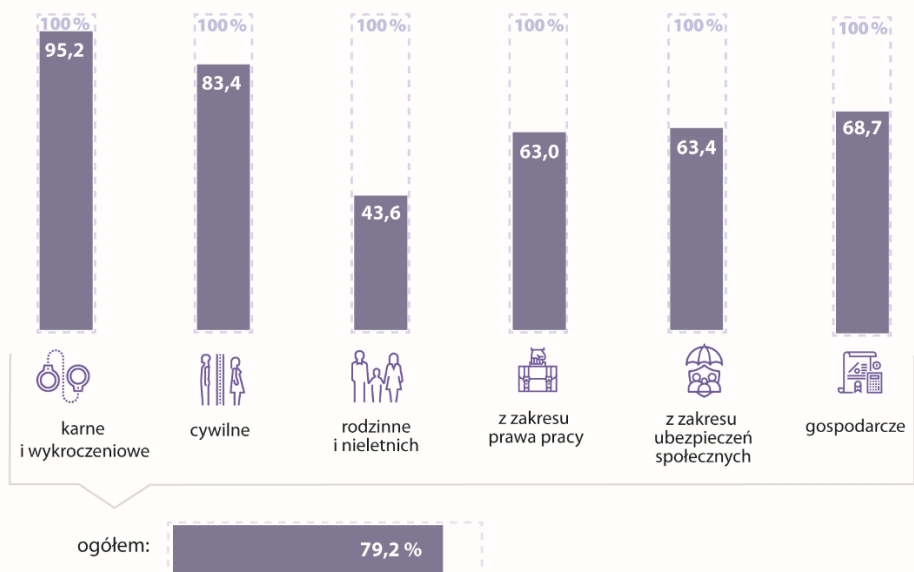
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zestawienia zbiorczego MS pn. *Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności* (tabl. IIA).

<sup>93</sup> Przykładowo: do załatwień merytorycznych w sprawach karnych nie zaliczane były zwroty spraw, ich przekazanie czy załatwienie poprzez „zakreślenie” sprawy omyłkowo wpisanej.

## Infografika nr 15

## Sprawy załatwione merytorycznie w SR

Udział spraw załatwionych merytorycznie w stosunku do ogółu spraw załatwionych w sądach rejonowych w 2023 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zestawienia zbiorczego MS pn. Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności (tabl. IIA).

W ocenie NIK **uwzględnienie przy obliczaniu miernika opanowania wpływu spraw (ogółem) spraw ponownie wpisanych**, które faktycznie nie stanowiły nowych spraw, a w przypadku załatwień także tych formalnych, które faktycznie nie kończyły postępowań, a były jedynie wynikiem np. przeniesienia sprawy między sądami **mogło negatywnie wpływać na możliwość porównywania wyników poszczególnych sądów za pomocą tego wskaźnika**. Konstrukcja wskaźnika WSK\_1 stwarzała ponadto ryzyko błędnej interpretacji sprawności sądów na podstawie danych o osiągniętych wartościach opanowania wpływu spraw, w szczególności dla obywateli **nieświadomych stopnia skomplikowania rzeczywistości sądowej**. Kierownictwo MS nie dostrzegало jednak możliwości zmiany konstrukcji miernika, w sposób który eliminowałby powyższą słabość.

#### Opanowanie wpływu głównych kategorii spraw w I instancji

**Opanowanie wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych w I instancji (WSK\_2)**. Miernik ten w całym badanym okresie był obliczany jako stosunek liczby spraw załatwionych do liczby spraw wpływających w danym okresie sprawozdawczym dla stałego, ograniczonego katalogu spraw, tj. tzw. głównych kategorii spraw. **Miernik WSK\_2 obejmował kilkanaście procent ogółu rozpatrywanych spraw (od 2 mln do 2,8 mln spraw w poszczególnych latach), były to jednak sprawy, co do zasady, najistotniejsze z punktu widzenia dochodzenia przez obywateli swoich praw przed sądami** (zbieżne z potocznym wyobrażeniem, czym zajmują się sądy). W SO brano pod uwagę sprawy procesowe: cywilne (C), karne (K), z zakresu prawa pracy (P) i ubezpieczeń społecznych (U) oraz gospodarcze (GC) – łącznie pięć kategorii, a w SR wybrane sprawy procesowe: w kategoriach C, K, W (wykroczeniowe), U, P, RC (rodzinne), GC oraz sprawy nieprocesowe: RNs (rodzinne), Nsm (dotyczące małoletnich), a także sprawy upadłościowe po ogłoszeniu upadłości (GUp) – łącznie 10 kategorii.

**Wskaźnik WSK\_2 pozwalał bardziej rzetelnie, pomimo ograniczonego katalogu spraw, niż WSK\_1 porównywać ze sobą poszczególne sądy**. Do jego obliczania nie uwzględniano bowiem **spraw ponownie wpisanych i załatwionych powodu likwidacji/utworzenia sądu/wydziału** (tj. w jednym sądzie ewidencjonowanych jako załatwienia, a w drugim jako wpływ) oraz zmian przepisów zarządzenia o biurowości.



Wartość wykonania miernika w latach 2013–2023 wahała się od 93,7 % w 2013 r., gdy była najniższa, do 102,8 % w 2021 r. (maksymalna). Miernik nie został wykonany (wartość poniżej 100 %) w latach 2013–2014, 2017–2019 oraz w 2023 r. Dla wykonanej wartości WSK\_2 obliczanej dla wszystkich sądów decydująca była wielkość wpływu (i odpowiednio załatwień) w sądach rejonowych, z uwagi na ogólnie większą liczebność spraw na tym szczeblu sądowym (blisko 90 %) oraz większą niż w przypadku SO liczbę kategorii spraw uwzględnionych we wskaźniku.

Badanie wykonania miernika opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych w I instancji dla lat 2018–2023 NIK przeprowadziła w kontrolowanych SR (pięciu) oraz SO (pięciu).

Tabela nr 2

Wykonanie wskaźnika opanowania wpływu w głównych kategoriach spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji

Wyszczególnienie	Wykonanie wskaźnika WSK_2 (wartość w %)					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Polska</b>	<b>95,1</b>	<b>98,9</b>	<b>101,0</b>	<b>102,8</b>	<b>100,7</b>	<b>98,6</b>
SO Warszawa-Praga	96,3	76,2	91,4	83,1	78,8	60,4
SO w Sieradzu	95,8	103,1	92,6	95,8	98,0	88,3
SO w Poznaniu	103,5	91,6	77,3	83,5	83,5	78,6
SO w Szczecinie	94,2	85,6	79,6	101,5	87,2	75,6
SO w Świdnicy	96,4	97,3	87,2	103,5	94,7	86,5
SR w Legionowie	99,7	96,4	99,1	100,3	95,1	102,0
SR w Sieradzu	92,2	107,0	106,1	109,2	106,3	93,6
SR w Wągrowcu	104,7	98,5	103,7	100,1	103,5	101,4
SR Szczecin-Centrum	93,2	117,2	103,6	108,4	108,3	100,6
SR w Świdnicy	86,8	103,8	106,2	101,7	91,3	98,4

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_2.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że co do zasady **wykonanie wskaźnika WSK\_2 kształtowało się na niższym poziomie w porównaniu do opanowania wpływu spraw (ogółem)**. Dane wskazują w szczególności na niski poziom wykonania miernika w SO – w pięciu badanych sądach w okresie sześciu lat odnotowano tylko cztery (na 30) przypadki opanowania wpływu w głównych kategoriach spraw (procesowych) powyżej 100 %, tj. w danym roku więcej spraw załatwiono niż zarejestrowano. Ani razu taka sytuacja nie zaistniała w SO dla Warszawy-Pragi, a w 2023 r. opanowanie wpływu w głównych kategoriach spraw w tym sądzie osiągnęło dramatycznie niski poziom 60,4 %.

W *Informacjach o działalności sądów* sporządzanych w badanym okresie przez prezesów SO dla Warszawy-Pragi (przekazywanych prezesowi SA) jako czynniki mające wpływ na wartość osiąganych wskaźników, w tym wskaźnika opanowania wpływu spraw, wskazywano m.in. na:

- długotrwałe procedury obsadzania wolnych stanowisk sędziowskich i asesorskich, brak możliwości dalszego obciążania obowiązkami sędziów, asesorów, asystentów i urzędników;
- niedostosowanie limitu etatów kadry urzędniczej do ilości kadry orzecniczej oraz do ilości nakładanych obowiązków, a także nieadekwatnego poziomu wynagrodzenia (zbyt niskiego) w stosunku sytuacji do rynku pracy oraz brak możliwości elastycznego zarządzania kadrami w związku z obowiązującymi limitami i sztywno przyznanym budżetem płac;
- ograniczenia pracy sądu z uwagi na stan epidemii – wstrzymanie wysyłki korespondencji, zawieszenie biegu terminów oraz odwoływanie terminów rozpraw i posiedzeń;
- wzrost wpływu spraw o skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym, który miał wpływ na stopień opanowania wpływu spraw.

Odnosić należy, że w analizowanym okresie Minister corocznie ustalał planowaną dla działu – sprawiedliwość, tj. dla wszystkich sądów wartość WSK\_2 na poziomie poniżej 100 % (w granicach 90 %–98 %). **Takie „urealnienie” planowanej wartości wskaźnika wskazuje na świadomość braku skuteczności podejmowanych działań w celu poprawy sprawności sądownictwa powszechnego i zapewnienia dostępnego dla obywatela wymiaru sprawiedliwości**, dla których to celów wskaźnik WSK\_2 był jednym z mierników stopnia ich realizacji.

Przykład ten potwierdza też pozorność kontroli zarządczej (szerzej w rozdziale 5.1.2.), także na poziomie sądów. Np. w planie działalności SO w Poznaniu na lata 2018–2021 ustalona wartość miernika opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych w I instancji przyjęta została na poziomie ustalonym przez Ministra i tylko raz (w 2018 r.) została osiągnięta. W planach działalności na lata 2022–2023, pomimo ustalenia przez prezesa SO miernika na poziomie o kilkanaście punktów procentowych niższym, niż w planie dla działu (odpowiednio: 84 % i 81 %, wobec 95 % w planie Ministra), wyznaczony poziom też nie został osiągnięty.

Średni czasu trwania postępowań – 3 różne formy pomiaru

W latach 2013–2023 w planach działalności Ministra ujmowane były trzy różne mierniki pomiaru czasu trwania postępowań sądowych: WSK\_5, WSK\_25 oraz WSK\_26 (szerzej w rozdziale 5.1.2.), kluczowego wskaźnika oceny sprawności sądów, rozumianej jako rozpatrywanie spraw bez zbędnej zwłoki.

Stosowany tylko w latach 2013–2014 miernik **średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych) (WSK\_5)** obliczany był jako iloraz liczby spraw niezakończonych według stanu na koniec roku do liczby spraw, które wpływały do sądów powszechnych średnio w ciągu miesiąca. **NIK odstąpiła od jego analizy**, z uwagi na odmienny niż dla wskaźnika WSK\_25 sposób obliczania – osiągnięta wartość wskaźnika WSK\_5 wskazywała ile miesięcy zajęłoby „wychodzenie z zaległości” (**był to w istocie wskaźnik pozostałości**). Izba skupiła uwagę na powszechnie używanych wskaźnikach średniego czasu trwania spraw sądowych (sprawności), tj. WSK\_25 oraz WSK\_26.

Średni czas trwania postępowań sądowych wg wybranych kategorii spraw w I instancji

**Średni czas trwania (łącznie z czasem trwania mediacji) postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach).** Wskaźnik WSK\_25 w całym badanym okresie<sup>94</sup> (w tym czasie MS trzykrotnie korygowało jego nazwę) był obliczany według tego samego wzoru, tj. jako stosunek sumy iloczynów spraw, które uprawomocniły się w I instancji w danym przedziale czasowym (do 3 miesięcy, powyżej 3 do 6 miesięcy itd.) i środka tego przedziału do sumy wszystkich spraw, które uprawomocniły się w danym roku w I instancji, czyli jako **tzw. średnia ważona**. Średni czas trwania liczony był od dnia pierwszej rejestracji sprawy (w dowolnym sądzie w kraju), łącznie z czasem trwania mediacji, do prawomocnego jej zakończenia sprawy w sądzie I instancji, który składał sprawozdanie. Podkreślić należy, że ten **kluczowy wskaźnik sprawności postępowań odnosił się jedynie do wycinka aktywności sądów, tj. wybranych kategorii spraw i tylko zakończonych prawomocnie w I instancji**, tj. nie obejmował spraw, które na skutek środków odwoławczych rozpatrywane były w II instancji. **Prezentował statystyczny obraz średniego czasu trwania postępowań sądowych, tj. ograniczony do wybranych spraw w danym sądzie (i szerzej w kraju), a w odniesieniu do poszczególnych kategorii spraw zawężony tylko do tych uprawomocnionych w I instancji.**

W latach 2013–2022 liczba kategorii spraw (repertoriów, wykazów) używanych do obliczania wartości analizowanego miernika w odniesieniu do SO wzrosła z 11 do 15, a w przypadku SR z 21 do 36. Kierownictwo MS zapewniło, że katalog spraw wchodzących w skład miernika określony został w wyniku konsultacji wewnętrznych w MS oraz z pracownikami sądów, nie podając uzasadnienia dokonanego wyboru. W szczególności rozbudowano jego skład o nowe kategorie postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych w sądach rejonowych (pięć dodano w 2016 r., kolejne trzy w 2021 r.). NIK ustaliła, na próbie obejmującej

<sup>94</sup> Dane źródłowe do obliczania WSK\_25 były gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S dla spraw cywilnych, karnych, gospodarczych, upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w całym okresie objętym kontrolą, także w latach 2013–2014 oraz 2022–2023, gdy nie był on wykorzystywany w planach działalności.

dane za 2022 r., że średni czas trwania poszczególnych kategorii w tych sprawach zawierał się w przedziale od 2,3 miesiący (sprawy GRo) do 26,7 miesiący (sprawy GRs), ale łączna liczba (2052) obu tych kategorii spraw restrukturyzacyjnych stanowiła tylko niespełna pół promila (0,043 %) liczby spraw ogółem użytych do ustalenia wartości miernika (tj. 4 774 651). Zatem przyjąć należy, że ich wpływ na osiągniętą wartość WSK\_25 nie miał znaczenia. Od 2021 r. przy obliczaniu wartości miernika uwzględniano także **zażalenia składane bezpośrednio do sądów okręgowych i rejonowych I instancji** (rejestrowane jako sprawy Cz, Pz, Uz, Gz), których łączna liczba w 2022 r. wyniosła 24 199 w SO oraz 26 219 w SR, a także sprawy nieletnich, podejrzanych o czyny karalne bądź demoralizację w SR (Nkd – 59 842 spraw w 2022 r.). Łącznie ww. kategorie stanowiły **2,6 % wszystkich spraw, dla których obliczony został miernik**. W każdym przypadku średni czas trwania w dodanych kategoriach spraw był niższy od średniego czasu trwania postępowań obliczonego dla danego pionu postępowań na obu szczeblach struktury sądownictwa. **Uwzględnienie we wskaźniku WSK\_25 od 2021 r. tych kategorii spraw wpłynęło na obniżenie jego wartości na poziomie kraju o 0,1 miesiąca** zarówno w 2021 r., jak i w 2022 r.

Wpływ spraw z e-sądu na obniżenie wartości wskaźnika średniego czasu trwania postępowań sądowych

**Istotny wpływ na osiągnięte wartości miernika w badanym okresie (na poziomie: kraj, pion postępowań, sądy rejonowe razem i dany sąd rejonowy) miało uwzględnienie przy obliczaniu jego wartości spraw rozpatrywanych przez tzw. e-sąd, czyli spraw nakazowych i upominawczych (EPU) – cywilnych (Nc), gospodarczych (GNc) i zakresu prawa pracy (Np). W szczególności w latach 2017–2022<sup>95</sup>, sprawy Nc rozpatrywane przez e-sąd stanowiły od 35,2 % do 47,6 % wszystkich spraw, które wchodziły w skład miernika. W odniesieniu do spraw rozpatrywanych przez e-sąd rejestrowanych w GNc udział ten wahał się od 4 % do 6,6 %. Udział spraw z zakresu prawa pracy rozpatrywanych w EPU nie przekroczył w tym okresie 0,8 %. Co do zasady były to sprawy prostsze, szybciej rozpatrywane. Wartość analizowanego wskaźnika WSK\_25 (poziom kraju) w latach 2017–2022 bez uwzględnienia spraw zakończonych prawomocnie w e-sądzie byłaby wyższa od 0,4 miesiąca w 2017 r. (wyniosłaby 5,9 miesiąca) do 1,6 miesiąca w 2022 r. (wyniosłaby 7,6 miesiąca) od wskaźnika obliczanego z uwzględnieniem spraw EPU.**

Dla obliczenia wartości wskaźnika tylko **na poziomie SR wpływ wliczania czasu trwania spraw rozpatrywanych w e-sądzie był szczególnie widoczny**. Przykładowo: w 2022 r. różnica w wartości wskaźnika na tym szczeblu sądowym wyniosła 1,5 miesiąca (5,9 miesiąca ze sprawami EPU i 7,4 miesiąca bez EPU), włączenie spraw EPU obniżało wartość wskaźnika dla pionu gospodarczego w SR o 3,4 miesiąca, a dla pionu cywilnego w SR aż o 4,8 miesiąca.

Odnotować także należy, że **do obliczania wartości miernika** średniego czasu trwania postępowań według wybranych kategorii spraw w I instancji, **brane pod uwagę były tylko postępowania zakończone prawomocnie w tej instancji, tj. które nie zostały przez strony zaskarżone**, a wśród nich **zarówno te zakończone merytorycznie** (tj. wyrokiem lub orzeczeniem, np. w sprawach cywilnych uwzględnieniem pozwu w całości lub w części, oddaleniem i umorzeniem w wyniku zawarcia ugody oraz mediacji), **jak i zakończone tylko formalnie, które ogółem stanowiły około jednej czwartej rozstrzygnięć, a w sprawach rodzinnych nawet ponad połowę**. Kierownictwo MS przyznało, że ograniczenie obliczania wartości miernika do spraw merytorycznie zakończonych było możliwe, ale wskaźnik obliczany w dotychczasowy sposób powinien być kontynuowany dla zachowania porównywalności danych.

Analiza planowanych i osiągniętych wartości WSK\_25 za lata 2015–2021, tj. okres, w którym średni czas trwania postępowań według wybranych kategorii spraw w I instancji wykorzystywany był jako miernik w planach działalności sądownictwa, wskazuje na **stopniowe podnoszenie (tj. wydłużanie) przez Ministra jego planowanej wartości (z 4,8 miesiąca w 2015 r. do 6,5 miesiąca w planie na 2021 r.), niewykonanie planowanych wartości (w latach 2017–2021) oraz wzrost średniego czasu trwania postępowań ogółem o blisko trzy miesiące – z 4,2 miesiąca w 2015 r. do 7,1 w 2021 r.** W latach 2022–2023 wykonana wartość wskaźnika spadła do 5,9 miesięcy, tj. poziomu

<sup>95</sup> Wyodrębnienie w 2017 r. spraw EPU w formularzach statystycznych MS dotyczących średniego czasu trwania postępowań pozwoliło obliczyć ich wpływ na prezentowaną wartość WSK\_25.

sprzed epidemii COVID-19. Jednocześnie w 2022 r., po wycofaniu z planu działalności celu odnoszącego się wprost do sprawności postępowań sądowych (tj. *poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego*), Minister zrezygnował z estymacji średniego czasu trwania postępowań wybranych kategorii spraw w I instancji w planach działalności.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że **w całym badanym okresie 2013–2023 średni czas trwania postępowań sądowych, obliczany dla wybranych kategorii spraw zakończonych prawomocnie w I instancji, wzrósł na obu szczeblach sądownictwa o około dwa miesiące**, najwyższe wartości osiągając w latach epidemii COVID-19, tj. 2020–2021, gdy był dłuższy o ok. trzy miesiące. Średni czas trwania postępowań I-instancyjnych zakończonych w SO we wszystkich badanych latach był o około trzy miesiące dłuższy niż w SR (w 2022 r. i 2023 r. o blisko cztery miesiące<sup>96</sup>). Wynikało to, zdaniem NIK, z większego udziału liczby spraw uwzględnionych przy obliczaniu wskaźnika na tym szczeblu SR, a w szczególności wysokiego odsetka spraw upominawczych, rozpatrywanych w e-sądzie (co wskazano wyżej) oraz m.in. z wyższego stopnia skomplikowania spraw w SO (na co wskazali prezesi badanych przez NIK sądów), co wpływało na długotrwałość ich rozpatrywania.

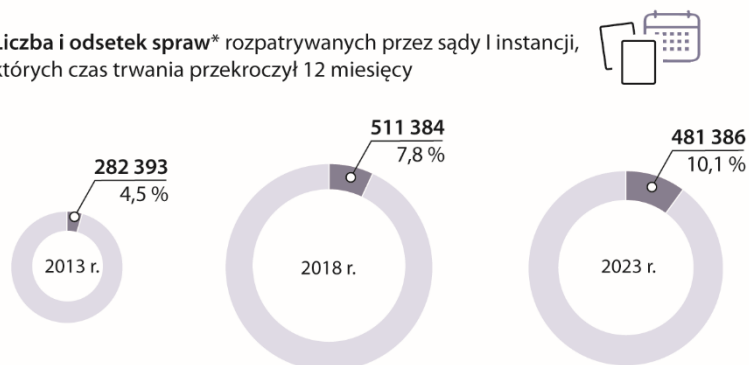
#### Tzw. sprawy „stare”

Przeprowadzona kontrola wykazała, że zmiana wartości wskaźnika WSK\_25 była skorelowana ze zmianami wskaźników odsetka spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekraczał 12 miesięcy (WSK\_3) bądź przekraczał 3 lata (WSK\_4)<sup>97</sup>, dlatego analizę w tym zakresie ograniczono do przedstawienia podstawowych danych. W 2013 r. wartość wskaźnika WSK\_3 (w skali kraju) wyniosła 4,5 %, a w kolejnych latach rosła osiągając w 2021 r. 13,7 %, by w 2023 r. spaść do poziomu 10,1 %. Oznaczało to jednak, że **blisko pół miliona spraw (481 386) zakończonych prawomocnie w sądach I instancji w 2023 r. trwało ponad rok**. W liczbach bezwzględnych był to wzrost o 70,5 % (282 393 sprawy zakończone w 2013 r. rozpatrywano dłużej niż rok). Spraw uprawomocnionych w okresie dłuższym niż trzy lata było w 2023 r. ponad 60 tys. (60 142). Wartość wskaźnika WSK\_4 wyniosła w 2023 r. 3,6 % i wzrosła o blisko trzy punkty procentowe w porównaniu z 2013 r. (0,8 %). Odnotować należy jeszcze, że odsetek spraw z głównych kategorii zakończonych po 12 miesiącach lub dłuższym okresie czasu wyniósł w 2023 r. aż 18,1 % (306 634 spraw). Liczbę i odsetek spraw tzw. „starych” zakończonych w sądach w latach 2013–2018–2023 przedstawiono poniżej.

#### Infografika nr 16

##### Liczba spraw „starych” w sądach

Liczba i odsetek spraw\* rozpatrywanych przez sądy I instancji, których czas trwania przekroczył 12 miesięcy



\* stosunek liczby spraw w wybranych kategoriach, które uprawomocniły się w pierwszej instancji po upływie powyżej 12 miesięcy od dnia pierwszej rejestracji w sądzie do liczby wszystkich spraw, które uprawomocniły się w pierwszej instancji

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tabel wykonania kluczowego miernika MS WSK\_3.

<sup>96</sup> Źródło danych za 2023 r.: opracowanie Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria na portalu ISWS <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 26.04.2024].

<sup>97</sup> Sposób obliczania tych wskaźników był analogiczny jak WSK\_25, tj. uwzględniał wybrane kategorie spraw, które uprawomocniły się w I instancji w terminie powyżej 12 miesięcy (3 lat) licząc od dnia pierwotnego wpisu do sumy spraw uprawomocnionych w I instancji w całym roku, mierniki uwzględniały te same kategorie spraw, załatwionych merytorycznie jak i formalnie.



**Wskaźnik średniego czasu trwania postępowań sądowych w ujęciu terytorialnym**

Badania NIK przeprowadzone w jednostkach sądownictwa powszechnego za lata 2018–2023 wskazały na istotne zróżnicowanie terytorialne średniego czasu trwania postępowań sądowych, obliczanego dla wybranych kategorii spraw zakończonych prawomocnie w I instancji. W każdym z badanych lat osiągnięte wartości wskaźnika WSK\_25 dla obszarów badanych apelacji (pięciu) była wyższa o ok. miesiąc, od wartości wskaźnika dla Polski. W przypadku apelacji warszawskiej średni czas trwania postępowań uprawomocnionych w I instancji był dłuższy niż przeciętnie w kraju od 3,9 miesiąca (w 2018 r., min. różnica) do nawet 6,2 miesięcy (w 2022 r., max. różnica).

**Badanie korelacji Pearsona**

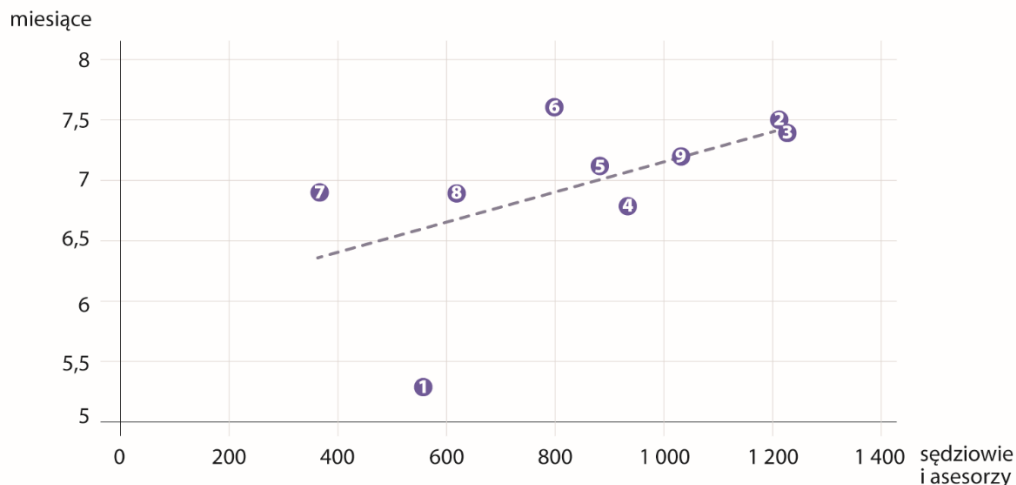
NIK zweryfikowała na przykładzie roku 2022, czy na uzyskaną wartość miernika wpływała liczba orzeczników (sędziów i asesorów orzekających w sądach pierwszej instancji, pominięto referendarzy z uwagi na nie uwzględnienie w wybranych kategoriach spraw wchodzących w skład miernika tych, w których referendarze najczęściej wykonują czynności, tj. spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych)<sup>98</sup>, co przedstawiono poniżej.

Infografika nr 17

Liczba sędziów i asesorów a średni czas trwania postępowań



**Liczba sędziów i asesorów a średni czas trwania postępowań według wybranych kategorii spraw w I instancji (obszary apelacji)**



- liczba sędziów i asesorów w apelacji : 1 białostockiej – 586; 2 gdańskiej – 1 255; 3 katowickiej – 1 281;
- 4 krakowskiej – 965; 5 łódzkiej – 925; 6 poznańskiej – 809; 7 rzeszowskiej – 393; 8 szczecińskiej – 622;
- 9 wrocławskiej – 1 051

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MS o wartości miernika WSK\_25 za rok 2022 oraz zbiorczych zestawień MS p. Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym – stan na 31.12.2022 r.

Wartość współczynnika korelacji Pearsona 0,531<sup>99</sup> wskazuje na umiarkowaną korelację dodatnią pomiędzy liczbą sędziów i asesorów w danej apelacji (oś pozioma na wykresie poniżej), a uzyskaną wartością miernika w miesiącach (oś pionowa na wykresie). Wykres punktowy pokazuje rozproszenie danych dla poszczególnych apelacji wokół linii trendu. Im mniejsze odległości od tej linii tym korelacja większa.

<sup>98</sup> Do obliczeń wykorzystane zostały: dane kadrowe DKO o obsadzie według limitu etatów, czyli limicie etatów orzeczniczych pomniejszonych o wakaty, wg stanu na koniec roku oraz dane o wartości wskaźnika WSK-25 dla dziewięciu z 11 obszarów apelacji sądowych. Odrzucone zostały wartości skrajne: apelacja lubelska, gdzie do obliczenia wartości miernika weszło 1,9 mln spraw rozpatrzonych w SR Lublin-Zachód (tj. e-sąd), co stanowiło 91 % spraw dla tej apelacji i 40,4 % spraw ogółem dla Polski, uwzględnionych przy obliczeniu wskaźnika oraz apelacja warszawska, dla której wskaźnik wyniósł 12,1 miesiąca, tj. był ponad dwukrotnie wyższy niż średnia krajowa, założono zatem, że istotny wpływ mogły mieć na to także inne przyczyny.

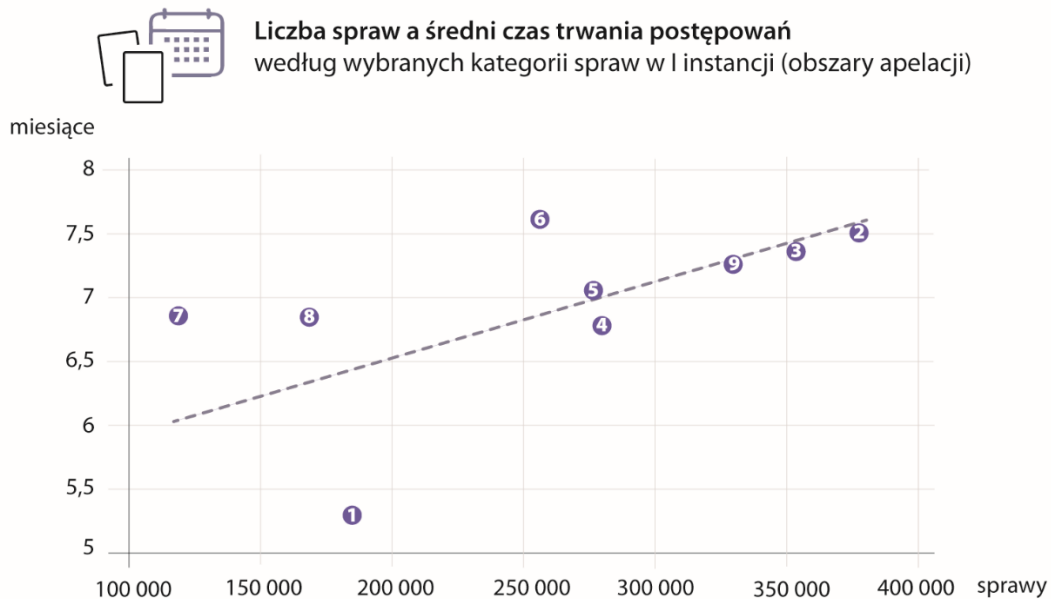
<sup>99</sup> W badaniu wykorzystano współczynnik korelacji Pearsona, który jest miarą siły i kierunku związku między dwiema zmiennymi. Wartość współczynnika może się wahać od -1 do 1, gdzie -1 oznacza idealną korelację ujemną, 0 brak korelacji, a 1 oznacza idealną korelację dodatnią.



Wpływ na różnice wartości wskaźników pomiędzy poszczególnymi apelacjami miała też liczba spraw załatwionych przez sądy w obszarach tych apelacji, co potwierdza wartość współczynnika korelacji Pearsona 0,523, co przedstawiono poniżej.

## Infografika nr 18

## Liczba spraw a średni czas trwania postępowań



- liczba spraw w apelacji: 1 białostockiej – 185 464; 2 gdańskiej – 375 950; 3 katowickiej – 356 876; 4 krakowskiej – 280 505; 5 łódzkiej – 278 708; 6 poznańskiej – 255 625; 7 rzeszowskiej – 120 183; 8 szczecińskiej – 177 430; 9 wrocławskiej – 329 551

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MS o wartości miernika WSK\_25 za rok 2022.

Wartość współczynnika oznacza także umiarkowaną korelację dodatnią pomiędzy liczbą spraw, które uwzględnione zostały do obliczenia wartości miernika w poszczególnych apelacjach (oś pozioma na wykresie poniżej), a uzyskaną wartością miernika w miesiącach (oś pionowa na wykresie).

**Na podstawie badania w SO (5)** zaobserwowano, iż w mniejszych sądach (SO w Sieradzu i SO w Świdnicy) średni czas trwania wybranych kategorii spraw uprawomocnionych w I instancji był niższy niż średnia dla ogółu SO w Polsce (45 do 47 sądów w badanym okresie) i zawierał się w latach 2018–2023 w przedziale 5,2–6,5 miesiąca. SO w Poznaniu wykazywał wartości wykonania wskaźnika WSK\_25 na poziomie zbliżonym dla średniej dla SO w kraju (7,6 do 9,6 miesiąca), w SO w Szczecinie średni czas trwania wybranych kategorii spraw I instancji do 2021 r. był o ok. miesiąc dłuższy niż przeciętna na tym szczeblu sądowym, a w SO dla Warszawy Pragi nawet o dwa-cztery miesiące dłuższy (do 2022 r.). **Generalnie do 2021 r. średni czas trwania postępowań według wybranych kategorii spraw I instancji w SO z roku na rok się wydłużał, by w ostatnich dwóch latach ustabilizować się na poziomie 9,5–9,6 miesiąca.** Jednak, choć w ostatnich dwóch latach w SO dla Warszawy Pragi wartość WSK\_25 spadła do 11 miesięcy (2023 r.), postępowania I-instancyjne w wybranych kategorii spraw trwały w tym warszawskim sądzie średnio dwa razy dłużej niż w SO w Sieradzu (5,4 miesiąca w 2023 r.).

Wśród **badanych przez NIK sądów rejonowych (5)** różnica wykonanych wartości wskaźnika WSK\_25, między sądem „najsprawniejszym” a tym, w którym średni czas trwania wybranych kategorii spraw I instancji trwał najdłużej, była w badanych latach (2018–2023) co najmniej dwukrotna, co dotyczyło SR w Wągrowcu (3,8 do 5,1 miesiąca) oraz SR Szczecin-Centrum

(8,0 do 10,7 miesiąca). W skali kraju rozpiętość średniego czasu trwania postępowań wybranych kategorii spraw I instancji w SR, np. w 2023 r. była jeszcze większa i wynosiła od trzech miesięcy (w SR w Zduńskiej Woli) do 15,7 miesiąca (w przypadku jednego najbardziej obciążonych wpływem sądów w kraju – SR dla m.st. Warszawy).

Tabela nr 3

Wykonanie wskaźnika średni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (sądy okręgowe)

Jednostki sądowe	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
<b>Polska</b>	<b>5,4</b>	<b>5,8</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>
<b>Sądy okręgowe ogółem</b>	<b>8,2</b>	<b>8,7</b>	<b>10,0</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>	<b>9,6</b>
SO w Sieradzu	5,6	5,2	6,3	6,0	6,0	5,4
SO w Świdnicy	5,4	5,8	6,4	6,5	5,8	6,2
SO w Poznaniu	7,6	8,5	9,2	9,4	9,5	9,6
SO w Szczecinie	8,6	10,1	11,7	11,1	9,6	8,9
SO Warszawa-Praga	10,7	9,9	13,8	12,9	12,0	11,0

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tabel kluczowego miernika MS WSK\_25.

Tabela nr 4

Wykonanie wskaźnika średni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (sądy rejonowe)

Jednostki sądowe	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
<b>Polska</b>	<b>5,4</b>	<b>5,8</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>
<b>Sądy rejonowe ogółem</b>	<b>5,2</b>	<b>5,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>
SR w Wągrowcu	3,8	3,5	4,5	4,3	4,7	5,1
SR w Sieradzu	5,5	6,1	7,1	7,1	7,4	6,4
SR w Świdnicy	6,1	6,1	7,2	7,0	6,9	7,6
SR w Legionowie	6,0	6,2	7,1	7,2	7,7	7,8
SR Szczecin-Centrum	8,0	8,6	10,1	9,2 <sup>100</sup>	9,1	10,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tabel kluczowego miernika MS WSK\_25.

#### Wskaźnik średniego czasu trwania postępowań sądowych z podziałem na piony

Dane MS prezentowane z podziałem na piony postępowań<sup>101</sup> wskazały, że zarówno w SR, jak i w SO średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji w latach 2018–2023 wydłużył się, najbardziej w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (w SO o 3,8 miesiąca, w SR o 5,1 miesiąca) oraz w sprawach gospodarczych w SO (o 2,8 miesiąca), a w SR w sprawach upadłościowych i restrukturyzacyjnych (o cztery miesiące w badanym okresie), co przedstawiono na infografikach nr 19 i 20.

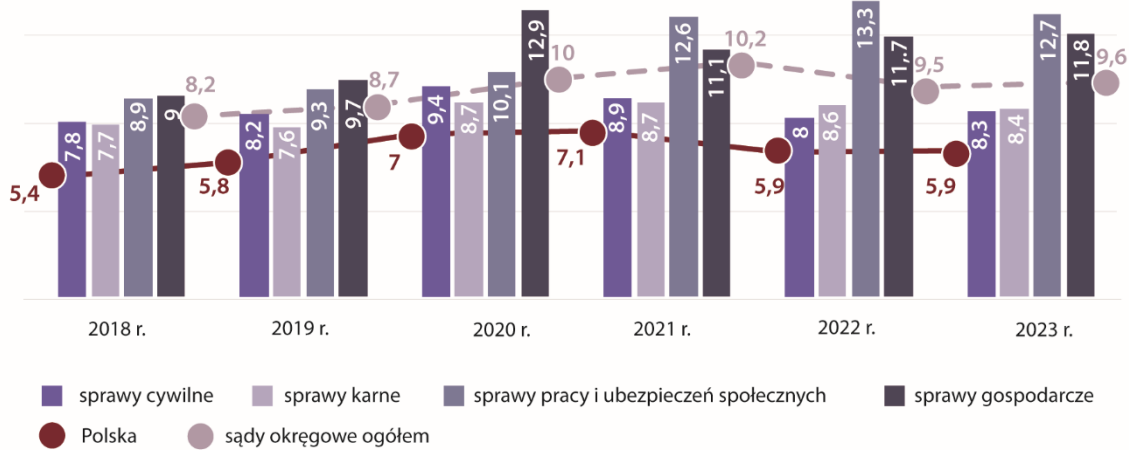
<sup>100</sup> Dane o wartości wskaźnika przyjęto wg tabel WSK\_25 przekazanych NIK w toku kontroli. W dziewięciu przypadkach (na 60) wartości wykazane przez MS różniły się od wartości podanych przez poszczególne sądy w sprawozdaniach z wykonania ich planów działalności, co mogło wynikać z dokonywanych przez sądy korekt sprawozdań.

<sup>101</sup> Źródło danych dla pionów: opracowanie *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria* na portalu ISWS <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 26.04.2024].

Infografika nr 19

Średni czas trwania postępowań w pionach SO

Średni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) – piony postępowań (sądy okręgowe)

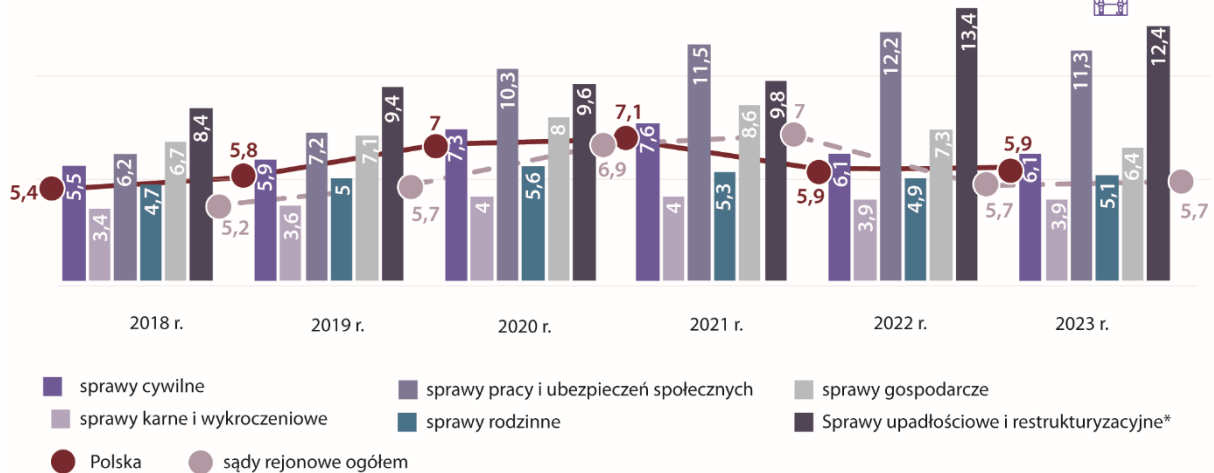


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zbiorczego zestawienia MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria.

Infografika nr 20

Średni czas trwania postępowań w pionach SR

Średni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) – piony postępowań (sądy rejonowe)



\* Od 2022 r. razem ze sprawami w Krajowym Rejestrze Zadłużonych.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zbiorczego zestawienia MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria.

Co do zasady postępowania w tych samych pionach postępowań na poziomie SO, w porównaniu z SR, trwały ok. dwóch–czterech miesięcy dłużej. Największe różnice wystąpiły w pionie karnym, co wynikało z uwzględnienia w SR spraw wykroczeniowych, szybciej rozpatrywanych (2,9–3,1 miesiąca w badanym okresie, przy zbliżonej liczebności ok. 300 tys. spraw). Na obu szczeblach sądowych do długotrwałych postępowań należały, w szczególności sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz gospodarcze, w sądach rejonowych zwłaszcza postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne.

**Główne przyczyny wzrostu wskaźnika średniego czasu trwania postępowań sądowych**

Wśród głównych, powtarzających się przyczyn uzasadniających wydłużenia średniego czasu trwania postępowań wybranych kategorii spraw w I instancji, prezesi badanych sądów apelacyjnych (5) w przekazywanych MS *Informacjach o działalności sądów*, wskazali na:

- niedostateczną liczbę przyznanych etatów w każdej z grup zawodowych;
- liczbę wakatów, zwłaszcza wśród orzeczników, powodujących wzrost ich obciążenia;
- długotrwałe absencje sędziów, asystentów sędziów i urzędników sądowych;
- fluktuację kadr, zwłaszcza wśród urzędników oraz brak odpowiednich kandydatów, bądź brak zainteresowania konkursami na stanowiska urzędnicze m.in. z powodu niskich wynagrodzeń;
- niewystarczającą liczbę biegłych sądowych i nieterminowe sporządzanie przez nich opinii;
- ograniczenia w funkcjonowaniu sądów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemią COVID-19 (od 20 marca 2020 r.).

Incydentalnie wymieniali także:

- delegowanie sędziów sądów okręgowych i rejonowych do Ministerstwa Sprawiedliwości, a także sądów (wyższego szczebla);
- długotrwałe oczekiwanie na obsadzenie zwolnionych stanowisk orzeczniczych;
- brak zainteresowania orzeczników konkursami na wolne stanowiska sędziowskie;
- nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu losowego przydziału spraw (SLPS);
- lawinowy wpływ tzw. spraw frankowych; wpływ spraw skomplikowanych i koncentrację na kończeniu spraw najstarszych.

Wyjaśnienia prezesów wskazały, że **systemowym problemem sądownictwa powszechnego, decydującym o sprawności postępowań, była sytuacja kadrowa, w szczególności wakaty na stanowiskach sędziowskich, potęgowane drenażem kadr przez MS** (szerzej w rozdziale 5.2.2.). Istotna wydaje się też – podnoszona przez prezesów sądów – kwestia zapewnienia adekwatnego korpusu urzędniczego w sądach, który był niedoszacowany w stosunku do potrzeb i charakteryzował się dużą zmiennością (zwłaszcza w największych miastach), co wynikało m.in. z niskich wynagrodzeń.

Podnoszony przez kierownictwo resortu argument o wpływie ograniczeń związanych z epidemią COVID-19 na efektywność funkcjonowania sądów, z punktu widzenia danych za cały badany okres miał charakter epizodyczny, tj. ograniczony do lat 2020–2021, i wyrażał się z jednej strony znaczącym, tj. o ok. milion, spadkiem liczby spraw najszybciej zakończonych (w przedziale do trzech miesięcy), z drugiej zaś wzrostem o ok. 100–200 tys. liczby postępowań zakończonych w przedziale powyżej 12 miesięcy, licząc od daty ich rejestracji. W szczególności dotyczyło to ważących na poziomie wskaźnika ogółem (z uwagi na liczebność) spraw cywilnych rozpatrywanych w e-sądzie, których średni czas trwania wzrósł w tym okresie do 6,1 miesiąca w 2020 r. oraz 6,3 miesiąca w 2022 r. (z 3,8 miesiąca w 2018 r., w 2022 r. wyniósł 3,5 miesiąca), a liczba spraw zakończonych w przedziale powyżej 12 miesięcy w tej kategorii wzrosła czterokrotnie, tj. z niespełna 50 tys. w 2018 r. do ok. 200 tys. w latach epidemicznych ograniczeń. Z uwagi na konstrukcję wskaźnika (średnia ważona) musiało to negatywnie wpłynąć na zmianę osiągniętych wartości wskaźnika ogółem.

W MS oraz wybranych sądach (15) NIK dokonała także analizy zmienności wskaźnika średniego czasu trwania postępowań w odniesieniu do poszczególnych kategorii spraw (uprawomocnionych w I instancji). Założono, że pozwoli ona ujawnić wpływ czynników, które miały istotny wpływ na długotrwałość postępowań, np. wynikających z organizacji pracy sądów, poziomu sprawowanego nadzoru nad postępowaniami oraz działań podejmowanych przez Ministra, a wpływających na efektywność pracy sądownictwa (szerzej w rozdziale 5.4.3.).

Wskaźnik sprawności  
postępowania  
sądowych  
wg metodologii CEPEJ

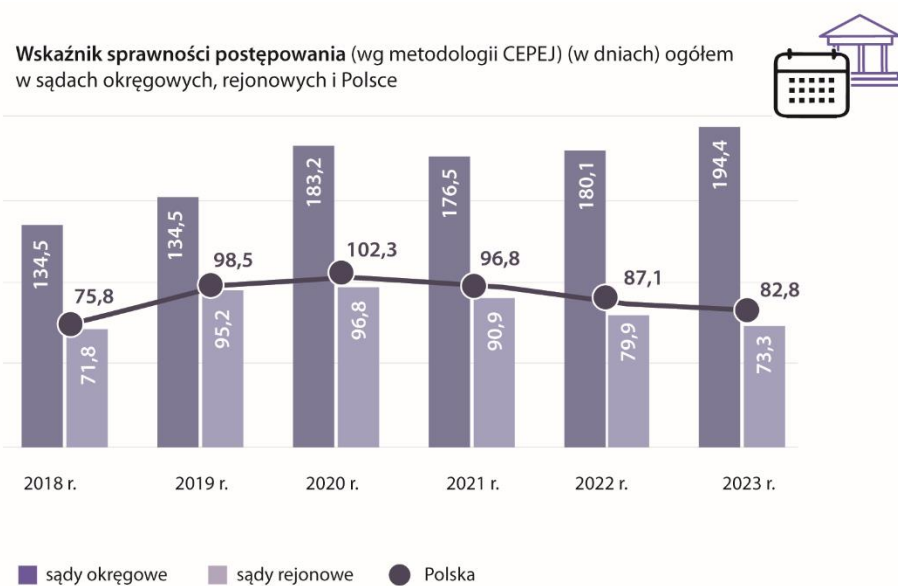
**Wskaźnik sprawności postępowania sądowego (wg metodologii CEPEJ) (w dniach).** W 2022 r. miernik ten zastąpił w planach działalności stosowany przez blisko dekadę do oceny sprawności postępowań wskaźnik WSK\_25. Kontrola wykazała, że kierownictwo sądów nie zostało poinformowane o przyczynach zmiany kluczowego miernika. Nowy, z punktu widzenia kontroli zarządczej, miernik (oznaczony w katalogu kluczowych mierników MS jako WSK\_26) obliczany był jako stosunek liczby spraw pozostających do załatwienia wykazywanych na koniec okresu statystycznego (np. roku) do średniego dziennego załatwienia spraw w danym okresie. **Przedstawiał zatem inny aspekt sądowej rzeczywistości, nie „pokazywał” wprost średniego czasu załatwienia spraw lecz wskazywał, ile dni trwałoby w sądach „wychodzenie z zaległości”,** gdyby przyjąć poziom załatwienia spraw jak w danym roku sprawozdawczym oraz założenie, że do sądu/wydziału w kolejnym okresie statystycznym nie wpływałyby już nowe sprawy. Załatwienia w danym okresie obejmują bowiem zarówno sprawy, które zarejestrowano w tym okresie, jak i zarejestrowane w poprzednich okresach statystycznych. **Do obliczania tego wskaźnika brane były wszystkie sprawy rozpatrywane w sądach powszechnych (i pozostałe do załatwienia na następny okres), także z sądów odwoławczych, w tym sprawy co do zasady proste, a krótkotrwałe, takie jak EPU, wierzystoksięgowe i rejestrowe.** Miernik WSK\_26 miał zatem czysto statystyczny wymiar. Dane źródłowe stanowiące podstawę jego obliczania były w badanym okresie (2013–2023) gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S oraz prezentowane w opracowaniach *Ewidencja spraw w Polsce według działów prawa i instancyjności*, za kolejne lata.

Dane o wartości wykonania wskaźnika WSK\_26 za lata 2013–2023 podzielić można na trzy okresy: do 2018 r. wskaźnik przyjmował wartości w przedziale ok. 55–78 dni, gwałtowne obniżenie sprawności postępowań mierzone wg metodologii CEPEJ nastąpiło w 2019 r. (98,5 dnia); od 2021 r. wykonane wartości WSK\_26 stopniowo polepszały się (do 82,8 dnia w 2023 r.). Oznacza to, że w ciągu czterech lat nie nastąpiła poprawa sprawności, wartość wskaźnika nie powróciła do poziomu z 2018 r. (75,8 dnia).

NIK zbadała szczegółowo poziom wykonania WSK\_26 w latach 2018–2023, tj. odpowiednio do okresu kontroli w jednostkach sądowych, na szczeblu SO i SR oraz w poszczególnych pionach postępowań tych sądów, co przedstawiono poniżej.

Infografika nr 21

Wskaźnik sprawności postępowań wg metodologii CEPEJ (w dniach) ogółem:



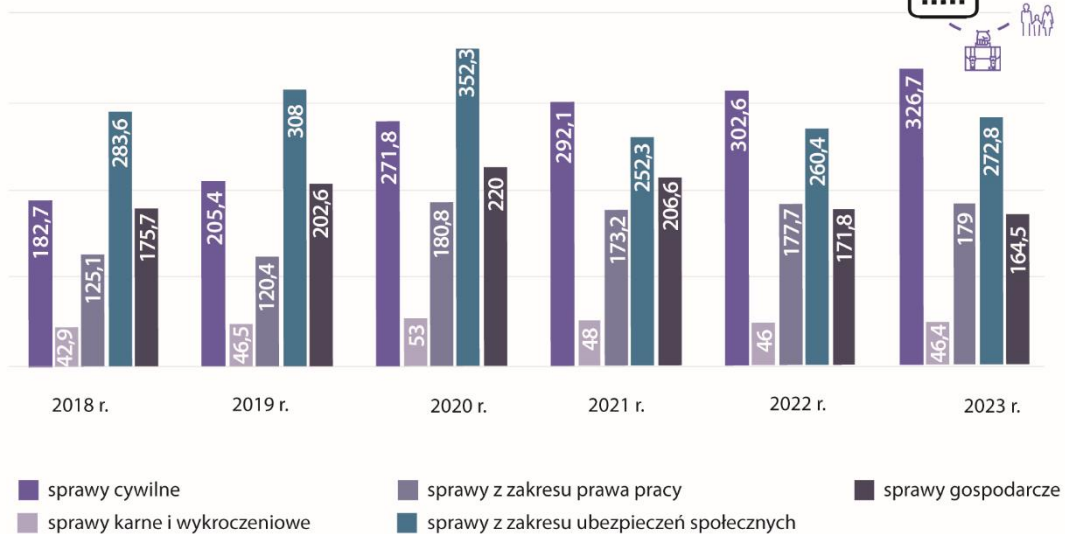
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie *Ewidencja spraw w Polsce według działów prawa i instancyjności za lata 2019–2023 (tabl. III)*.



Infografika nr 22

Wskaźnik sprawności postępowań w pionach SO

Wskaźnik sprawności postępowania (wg metodologii CEPEJ) (w dniach) – piony postępowań w sądach okręgowych

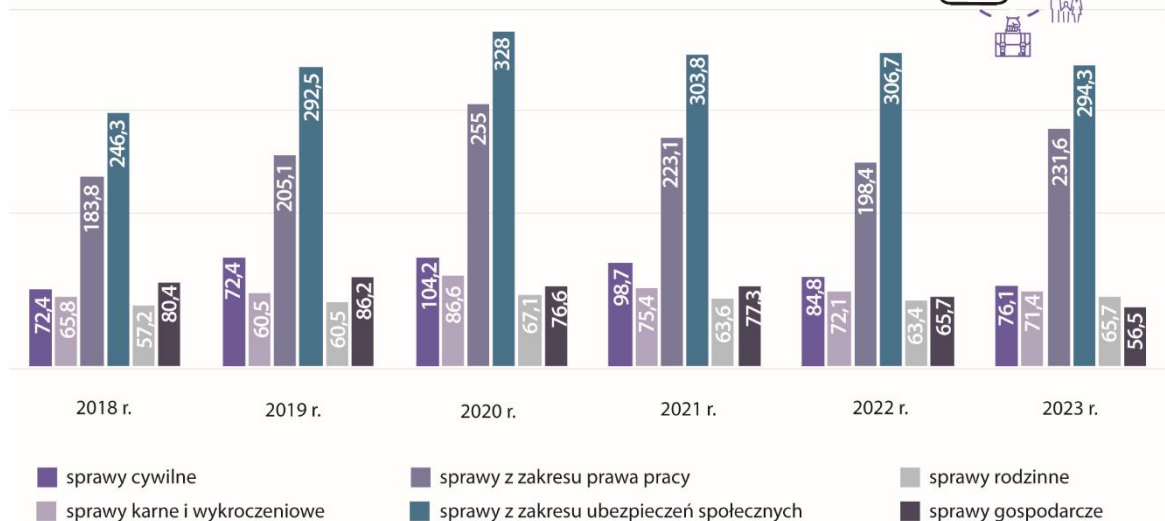


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Ewidencja spraw w Polsce według działów prawa i instalacyjności za lata 2019–2023 (tabl. III).

Infografika nr 23

Wskaźnik sprawności postępowań w pionach SR

Wskaźnik sprawności postępowania (wg metodologii CEPEJ) (w dniach) – piony postępowań w sądach rejonowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Ewidencja spraw w Polsce według działów prawa i instalacyjności za lata 2019–2023 (tabl. III).

Przyjmując za podstawę metodologię wyliczania miernika należy wskazać, że czas oczekiwania na załatwienie sprawy w SO był w ujęciu statystycznym dwukrotnie dłuższy niż w SR. Przy czym należy pamiętać, że w przypadku SO wyliczenia te obejmowały łącznie sprawy I i II-instancyjne. Najwyższą wartość WSK<sub>26</sub> w pionie cywilnym sądów rejonowych w 2019 r. tłumaczy wskazany wyżej gwałtowny napływ spraw wieczystoksięgowych, wartość wskaźnika wzrosła z 60,3 dni w 2018 r. do 128,6 dni w 2019 r. (w 2023 r. wyniosła 75,2 dnia). Z uwagi na liczebność tej kategorii spraw (KW) istotnie zaważyła ona na wartości miernika WSK<sub>26</sub> obliczanego razem dla wszystkich spraw w SR, a w szczególności spraw cywilnych.

Dane o wykonaniu WSK\_26 w poszczególnych pionach wskazały na: nawarstwianie się zaległości i/lub wydłużenia średniego czasu załatwienia spraw cywilnych na szczeblu SO (systematyczny, blisko dwukrotny wzrost wskaźnika na przestrzeni sześciu lat: z 182,7 do 326,7 dnia) oraz poprawę sprawności w rozpatrywaniu spraw cywilnych i gospodarczych w SR (od 2019 r. wartość wskaźnika spadała odpowiednio: z poziomu 104,5 do 76,1 dnia w postępowaniach cywilnych oraz z 86,2 do 56,5 dnia w sprawach gospodarczych). Poprawa ta mogła wynikać z oddziaływania spadku wartości wskaźnika obliczanego dla kategorii spraw EPU: w sprawach cywilnych w latach 2019–2023 z 31,5 do 16,1 dni (zdaniem NIK decydujące było tu jednak opanowanie wpływu w sprawach wieczystoksięgowych) oraz w sprawach gospodarczych z 70,3 do 21,5 dnia w tym samym okresie. Od 2021 r. notowany jest też stały spadek wartości wskaźnika dla spraw gospodarczych w SO. Niezmiennie **wskaźnik sprawności postępowania obliczany wg metodologii CEPEJ wykazywał istotnie wyższe wartości od średniej na danym szczeblu sądowym, dla postępowań cywilnych oraz spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w SO oraz dla spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w SR, co świadczy o systemowym problemie ze sprawnością postępowań w tych pionach.**

Ograniczona  
użyteczność  
wskaźników  
do analiz  
wieloletnich

**W ocenie NIK szczegółowa analiza omówionych wyżej wskaźników opanowania wpływu spraw i średniego czasu trwania postępowań wykazała, że miały one ograniczone zastosowanie do wieloletnich porównań efektywności pracy w danym sądzie w ramach systemu kontroli zarządczej, a także utrudnione lub nawet niemożliwe było porównywanie wyników pracy sądów między sobą, zwłaszcza w ujęciu wieloletnim.**

Na poziomie pojedynczych sądów, porównania wieloletnie utrudniła zwłaszcza zmiana (od 2022 r.) miernika stosowanego w planach działalności do oceny sprawności postępowań z WSK\_25 na WSK\_26, które w zupełnie inny sposób były obliczane, a zatem odzwierciedlały też inny stan faktyczny. Porównania między sądami (z zastosowaniem zarówno wskaźników opanowania wpływu spraw, jak i średniego czasu trwania postępowań) utrudniała ich zróżnicowana struktura organizacyjna/właściwość. Np. w SR o niewielkiej obsadzie etatowej na wyniku danego sądu ważyła głównie jego sytuacja kadrowa. W odniesieniu do wskaźników obejmujących wszystkie kategorie spraw (WSK\_1, WSK\_26) na poziomie SR decydujące znaczenie miało też, czy we właściwości danego sądu były/lub nie sprawy wieczystoksięgowe. Podkreślić jeszcze raz należy, że oba ww. wskaźniki obejmowały także sprawy ponownie wpisane, co przy wystąpieniu w dużej skali przenoszenia spraw między sądami w wyniku zmian organizacyjnych/właściwości powodowało statystyczną „poprawę” sprawności sądu przekazującego i „pogorszenie” wyników sądu przejmującego te sprawy.

Skargi  
na przewlekłość  
postępowań  
sądowych

**Skargi na przewlekłość postępowań sądowych.** Tylko w 2023 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził w sprawach dotyczących polskiego systemu sądownictwa 16 naruszeń art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>102</sup>, tj. prawa do rzetelnego procesu, w tym siedem wprost odnoszących się do prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie<sup>103</sup>. Problem przewlekłości postępowań sądowych ma w Polsce od lat charakter systemowy. W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK aż 58,1 % sędziów negatywnie oceniło *organizację i sprawność wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych w zakresie bezpośrednio związanym z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*.

Badanie sprawności postępowań sądowych przez pryzmat skarg na ich przewlekłość w ramach kontroli zarządczej (określanie miernika do planów działalności) Minister rozpoczął dopiero w 2018 r.<sup>104</sup>, jednocześnie uwagę na to

<sup>102</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284.

<sup>103</sup> Z raportu HFPC: (...) spośród 1027 wyroków ETCP dotyczących Polski wydanych do 2021 r., w których stwierdzono naruszenie przynajmniej jednego przepisu Konwencji, aż 445 (43 %) dotyczyło zbyt długiego trwania postępowania sądowego. <https://archiwumosiadynskiego.pl/images/2022/07/koszty-reformy-17-07-2022.pdf> [dostęp: 09.05.2024 r.].

<sup>104</sup> Miernik odsetek spraw, w których uwzględniono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki stosowany był w planach działalności Ministra przed 2013 r. <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/kontrola-zaradcza/kontrola-zaradcza-w-dziale-sprawiedliwosc/archiwum-kz-w-dziale-sprawiedliwosc/> [dostęp: 09.05.2024 r.].

zagadnienie zwracał (od 2019 r.), w kierowanych do prezesów SA ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, zalecając nadzór nad postępowaniami w których taką skargę wniesiono, bądź ETCP ją uwzględnił. Miernik odsetka spraw, w których uwzględniono skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (WSK\_7), obliczany był jako odsetek skarg uwzględnionych w odniesieniu do ogółu skarg, które wpłynęły do SA (na przewlekłość postępowań w SO) oraz do SO (na przewlekłość postępowań w SR). Dane stanowiące podstawę do jego obliczenia były gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S dotyczących spraw cywilnych, karnych i wykroczeniowych, gospodarczych i zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w całym okresie objętym kontrolą. Sposób obliczania powyższego miernika w latach 2013–2023 nie zmieniał się.

W latach 2013–2023 na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość postępowań wpływało od 10 842 (2023 r., min.) do 19 754 skarg (2019 r., max.). Większość z wniesionych skarg dotyczyła przewlekłości postępowań sądowych w pionie cywilnym (od 75,6 % w 2013 r. do 85,2 % w 2017 r.). Istotny udział miały także skargi na postępowania karne, których udział wahał się od 8,9 % do 18,8 % ogółu wniesionych skarg.

W latach 2013–2017 wartość wskaźnika wahała się od 8,8 % do 12,9 %. W latach 2018–2023<sup>105</sup>, tj. w okresie kiedy wskaźnik ten był uwzględniany w planach działalności Ministra Sprawiedliwości w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość jego wartość wynosiła kolejno: 11,2 %; 11,1 %; 10,8 %; 13,3 %; 16,9 %, 19,2 % (przy planowanej wartości 13 %). W sprawozdaniach z wykonania planu działalności wykazywano inne wartości, z wyłączeniem roku 2023, tj. odpowiednio: 11,1 %; 11,1 %; 10,8 %; 13,3 % oraz 16,7 %, 19,2 % w związku z uwzględnieniem przy obliczaniu wskaźnika także skarg na przewlekłość postępowań przygotowawczych (odnotowywanych w sprawozdaniach MS-S w sprawach karnych).

Odsetek skarg uwzględnionych różnił się w zależności od pionów postępowań. W latach 2014 oraz 2017–2022 najwyższy był w pionie gospodarczym i wynosił od 22,3 % (2021 r.) do 38,2 % (2018 r.). W 2015 r. największy odsetek uwzględnionych skarg odnotowany został w pionie pracy, tj. 21,3 %. W 2016 r. natomiast w pionie karnym – 20,6 %. W 2013 r. największy odsetek skarg uwzględniono w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – 24,3 %. W pionie cywilnym najwyższy był w 2023 r. – 21,2 % (wzrost o blisko pięć punktów procentowych w porównaniu z 2022 r.).

**Główne przyczyny wnoszenia skarg na przewlekłość postępowań sądowych**

**Analiza NIK wykazała, że w latach 2013–2023 większość skarg była wnoszona ze względu na beczynność w podejmowaniu czynności procesowych<sup>106</sup>.** Powyższy powód wnoszenia skarg przeważał co do zasady w całym okresie objętym kontrolą w pionach cywilnym, pracy i gospodarczym, zarówno w postępowaniach rozpatrywanych przed sądami apelacyjnymi jak i okręgowymi. W pionach karnym i ubezpieczeń społecznych główną przyczyną były tzw. inne powody, a w drugiej kolejności beczynność w podejmowaniu czynności procesowych.

Skutkiem uwzględniania skarg na przewlekłość postępowań sądowych mogło być zasądzenie wnoszącym skargę obywatelom sum pełniących funkcję rekompensaty za doznaną szkodę niematerialną. W badanym okresie wysokość rekompensat pieniężnych za przewlekłość postępowań sądowych systematycznie rosła, za wyjątkiem lat 2017 i 2020, z 4,5 mln zł w 2013 r. do 6,3 mln zł w 2023 r., tj. o 40,2 % (w 2022 r. zasądzono 6,6 mln zł). Łącznie w latach 2013–2023 zasądzono z tego tytułu kwoty pieniężne w wysokości przekraczającej 60 mln zł, co przedstawiono poniżej.

<sup>105</sup> Dane za 2023 r. na podstawie sprawozdań MS-S sporządzonych na dzień 15.02.2024 r.

<sup>106</sup> Potwierdzają te ustalenia badania IWS: *Wskazywane przez sąd uzasadnienia przyczyn przewlekłości skarżonych postępowań były bardzo podobne do tych przywoływanych w samych skargach, najczęściej wskazywano na całkowitą beczynność organu prowadzącego postępowanie (84 % spraw) i dużo rzadziej na długotrwałe oczekiwanie na termin pierwszej rozprawy (17 % spraw) oraz nieuzasadnione odraczanie posiedzeń sądowych (14 % spraw)*. W: *Kwerenda spraw ze skargi na przewlekłość postępowania sądowego*, IWS, Warszawa 2019.

## Infografika nr 24

## Rekompensaty pieniężne za przewlekłość postępowania



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zamieszczonych na portalu [isws.ms.gov.pl](https://isws.ms.gov.pl) zestawień MS pn. Skarga na przewlekłość postępowań sądowych w sądach okręgowych i w sądach apelacyjnych w latach 2010–2023.

Kierownictwo MS podnosiło w tym zakresie, że na wysokość zasądzanych rekompensat miała wpływ m.in. zmiana<sup>107</sup> przepisów ustawy o skardze na przewlekłość, która weszła w życie w styczniu 2017 r. W myśl znowelizowanego art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowań, w przypadku uwzględnienia skargi sąd przyznaje rekompensatę w wysokości nie mniejszej niż 500 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania. **NIK zwraca uwagę, że pomimo zdecydowanej zmiany siły nabywczej złotego w okresie dekady o 46 %<sup>108</sup>, zasadniczo nie zmieniła się średnia kwota zasądzanych odszkodowań:** utrzymywała się w przedziale ok. 2800–3200 zł, przy ustawowym ograniczeniu maksymalnej wysokości tej kwoty do 20 tys. zł.

Większość (tj. od 62,6 % do 78,9 %) zasądzanych rekompensat w całym okresie objętym kontrolą dotyczyła przewlekłości postępowań sądowych w pionie cywilnym. Istotny udział miały również uwzględnione skargi na przewlekłość postępowań w pionie karnym, które stanowiły od 19,3 % do 30,8 % zasądzonych kwot pieniężnych.

Wśród najistotniejszych działań, które w założeniu miały usprawnić postępowanie sądowe i ograniczyć liczbę skarg na przewlekłość postępowań, Kierownictwo MS wskazywało w szczególności projekt ustawy o zmianie procedury cywilnej z 2019 r. Analiza NIK odsetka skarg, które zostały uwzględnione w stosunku do ogółu skarg wykazała jednak, że wskaźnik ten systematycznie rósł w latach 2020–2023. Było to spowodowane malejącą liczbą skarg wnoszonych przy jednoczesnym rosnącym liczbie skarg uwzględnianych, w szczególności w odniesieniu do skarg na przewlekłość postępowań w pionie cywilnym (w 2023 r. spadła zarówno liczba skarg wniesionych i uwzględnionych).

NIK ponadto zwraca uwagę, że w latach 2019 oraz 2021–2022 w sprawozdaniach z wykonania planu działalności jako przyczynę nieosiągnięcia planowanej wartości miernika wskazywano m.in. na fakt, że DNA nie prowadził badania akt spraw, w których uwzględniono skargi na przewlekłość postępowań. Kierownictwo MS wskazywało w tym zakresie na konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o niezgodności z Konstytucją RP obowiązującego wówczas przepisu Pusp, na podstawie którego Minister mógł żądać akt spraw sądowych w celu weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

<sup>107</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103).

<sup>108</sup> Obliczona w kalkulatorze inflacji na portalu [podatki.gov.pl](https://podatki.gov.pl) skumulowana roczna inflacja wyniosła w tym okresie 45,93 %.



## Wskaźnik mediacji

**Wskaźnik mediacji.** Rozpowszechnienie alternatywnych (polubownych) metod rozwiązywania sporów (ADR), jako jednego ze sposobów ograniczenia przewlekłości postępowań sądowych, podnoszone było w dokumentach strategicznych na szczeblu rządowym – np. w SOR oraz resortowym – np. Strategii MPS. Potrzeba wykorzystania tego instrumentu występowała też w opracowaniach organizacji pozarządowych monitorujących funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości<sup>109</sup>.

Z zaprezentowanej przez Komisję Europejską w *Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości 2023* analizy przedsięwzięć państw członkowskich na rzecz promocji ADR wynikało, że Polska zajmuje czołowe (pierwsze) miejsce, uzyskując maksymalną punktację w ocenie stosowanych narzędzi promocji i zachęt do stosowania ADR do rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych i gospodarczych, pracowniczych i konsumenckich (ocenie podlegały jeszcze sprawy administracyjne). Ten optymistyczny obraz nie znajduje jednak odzwierciedlenia w osiąganych wartościach wskaźnika mediacji w sądach. Także większość (58,8 %) sędziów, którzy odpowiedzieli na ankietę NIK wśród czynników utrudniających sprawne rozpoznawanie spraw wskazało na *brak lub niewystarczające regulacje prawne sprzyjające wykorzystaniu alternatywnych metod rozwiązywania sporu (w tym mediacji)*.

Minister wprowadził do planów działalności mierniki dotyczące mediacji w 2014 r. W planach na lata 2014–2015 jako miernik przyjął liczbę spraw sądowych, w których sąd skierował strony do mediacji/postępowań mediacyjnych, a od 2017 r. wskaźnik mediacji (WSK\_13)<sup>110</sup> liczony jako odsetek spraw, w których strony skierowano do mediacji w stosunku do liczby wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana, ewidencjonowanych w wybranych repertoriach: w SA – w odniesieniu do czterech kategorii spraw, w SO i SR w 11 kategoriach spraw, w tym m.in. karnych, cywilnych, gospodarczych, rodzinnych, opiekuńczych.

W badanym okresie wskaźnik mediacji systematycznie rósł z 0,5 % w 2013 r. do 1,6 % od 2020 r. i następnych latach (niewielki spadek odnotowano w 2022 r. – do 1,5 %), a liczba spraw kierowanych do mediacji wzrosła w tym okresie prawie 2,6-krotnie (z 13 370 w 2013 r. do 34 484 w 2022 r.). Największe wzrosty liczby spraw kierowanych do mediacji odnotowano w latach 2014–2016, rok do roku o 34,5 % i 35,3 %. Dynamika kierowania spraw do postępowań mediacyjnych wyhamowała od 2020 r., największy wzrost osiągając w latach 2022/2023 – 8 %.

NIK odnotowała, że w latach 2013–2019 liczba spraw wpływających do sądów, w których mediacja mogła być zastosowana stopniowo malała (gwałtowny spadek, o ok. 0,5 miliona nastąpił w 2020 r.), w 2023 r. była ona niższa o 20,7 % w porównaniu do roku 2013, co poddaje w wątpliwość deklarowane przez MS podejmowanie działań na rzecz poszerzania możliwości alternatywnego rozstrzygania sporów, a w szczególności skuteczności inicjatyw legislacyjnych, które skutkowałyby możliwością skorzystania z takiej alternatywy.

Kierownictwo MS zakładało, że znaczący wzrost spraw kierowanych do mediacji nastąpi od 2017 r. w związku ze zmianami w Pusp, którymi wprowadzono w SO funkcję koordynatora ds. mediacji, stałych mediatorów sądowych i listę stałych mediatorów prowadzoną przez prezesa SO<sup>111</sup>. **NIK zauważa jednak, że zakładana wówczas wartość miernika (1,7 %) nie została osiągnięta mimo upływu siedmiu lat od wprowadzonych zmian.**

<sup>109</sup> Por.: *Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019; *W kierunku efektywnego sądownictwa w Polsce. Propozycje i kierunki zmian*, Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, Warszawa 2021; *Koszty „reformy”. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w latach 2015–2022*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2022.

<sup>110</sup> Dane dla badanego okresu dostępne były w publikowanych corocznie opracowaniach na portalu ISWS, za 2023 r.: file:///C:/Users/bowro/AppData/Local/Temp/postepowanie-mediacyjne-w-sr-i-so-w-latach-2006-2023-2024.04.15.pdf [dostęp: 09.05.2024 r.].

<sup>111</sup> Ustawa z 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. poz. 1595), weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.



**Brak wykorzystania mediacji w części sądów**

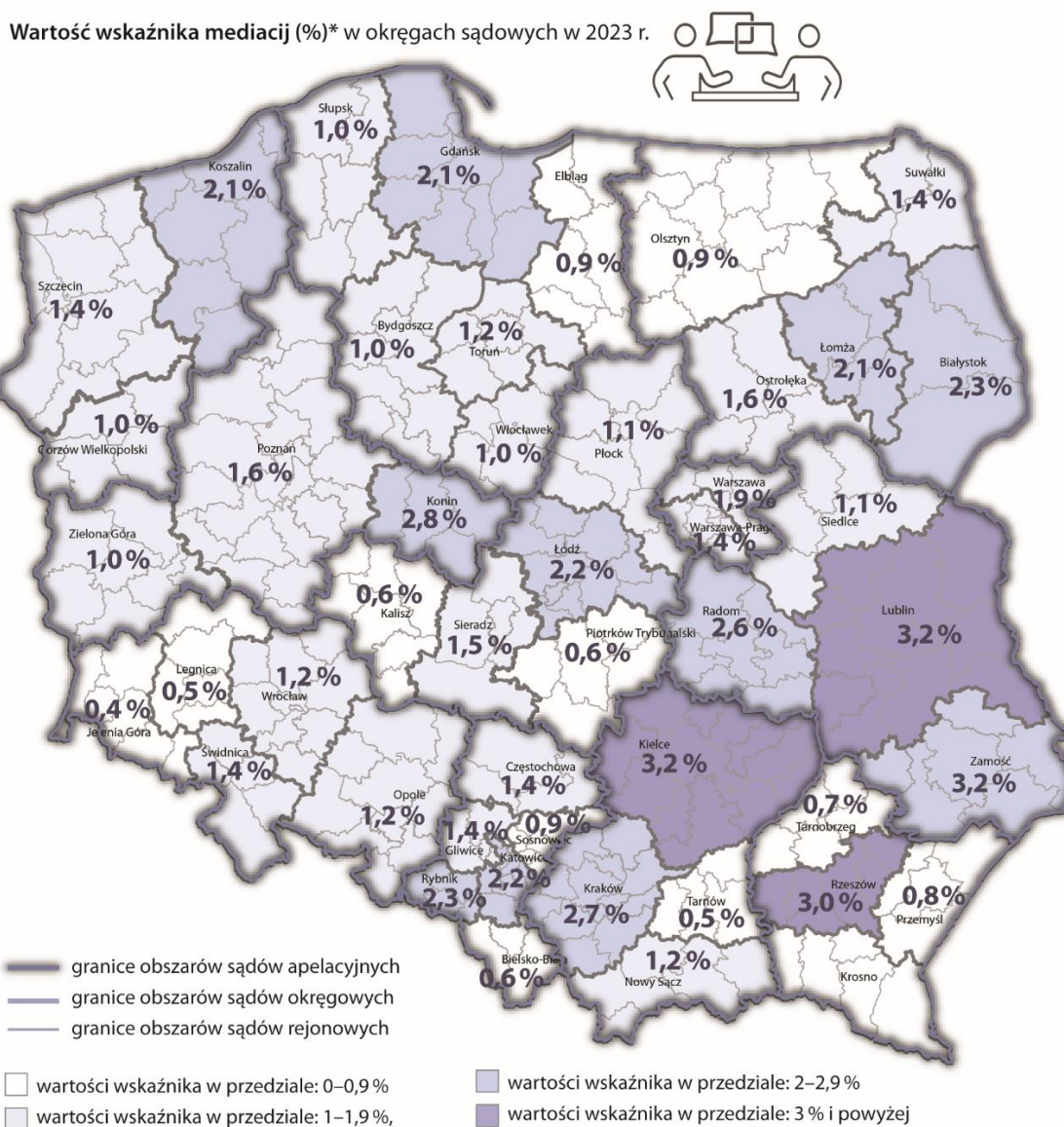
NIK odnotowała znaczące dysproporcje pomiędzy sądami w wykorzystaniu mediacji. Na próbie danych za rok 2022, NIK ustaliła, w szczególności że:

- różnice między okręgami sądowymi kształtowały się na poziomie od 0,5 % (np. okręgi tarnowski, kaliski, jeleniogórski, legnicki) do poziomu 2,5–3 % (okręgi: gdański, kielecki, lubelski, koniński),
- najczęściej spraw kierowano do mediacji w sądach w dużych miastach (w tym SR: Gdańsk-Południe, Poznań-Stare Miasto, dla Łodzi-Śródmieścia, dla m.st. Warszawy, w Kielcach). Osiągały one wskaźnik mediacji na poziomie od 2,2 % do 4,8 %, tj. powyżej średniej dla kraju (1,5 %),
- **w 13 sądach rejonowych w 2022 r. wskaźnik mediacji wyniósł 0 % lub 0,1 % (przy liczbie spraw, w których mediacja mogła zostać zastosowana od 1572 do 3197).**

Zróżnicowanie wartości mediacji w poszczególnych okręgach sądowych w 2023 r. przedstawiono poniżej.

Infografika nr 25

Wskaźnik mediacji w okręgach sądowych w 2023 r.



\* Wskaźnik mediacji – odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tabela wykonania kluczowego miernika MS WSK\_13.

Dane o wartości wskaźnika mediacji w badanych sądach<sup>112</sup> przedstawiono na tabelach poniżej:

Tabela nr 5

Wykonanie wskaźnika mediacji (w %) (sądy okręgowe)

Jednostki sądowe	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Polska</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>
SO w Sieradzu	1,1	1,3	1,6	1,6	2,0	1,2
SO w Świdnicy	0,4	0,7	2,1	1,1	1,1	1,2
SO w Poznaniu	2,4	2,3	2,3	1,8	2,0	2,1
SO w Szczecinie	1,8	2,5	3,3	2,8	2,0	2,7
SO Warszawa-Praga	1,6	1,1	1,6	1,7	1,4	1,0

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_13.

Tabela nr 6

Wykonanie wskaźnika mediacji (w %) (sądy rejonowe)

Jednostki sądowe	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Polska</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>
SR w Wągrowcu	0,0	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6
SR w Sieradzu	0,1	0,3	0,9	1,3	1,3	1,1
SR w Świdnicy	0,5	0,2	0,8	0,9	1,4	2,3
SR w Legionowie	0,6	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6
SR Szczecin-Centrum	0,3	0,5	1,0	1,4	1,2	1,3

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_13.

Przeprowadzona kontrola wskazała, że w latach 2018–2023 co do zasady znacznie wyższy poziom wykonania wskaźnika mediacji osiągany był w SO niż w SR. W badanych SO (pięciu) zasadniczo odsetek spraw kierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw, w których mediacja mogła być zastosowana był wyższy lub bliski średniej dla Polski (z wyjątkami sięgającymi wartości wskaźnika o max. 0,7 punktu procentowego poniżej średniej co odnotowano w SO w Świdnicy za rok 2018), jak i wartości wskaźnika przyjętych w planach działalności Ministra. Sytuacja taka należała do rzadkości w badanych (pięciu) SR.

Przykładowo: w SR w Wągrowcu w 2018 r. nie skierowano do mediacji żadnej sprawy, w 2019 r. dziewięć na 4517, a w 2020 r. sześć na 3165 spraw w których mogła mieć ona zastosowanie. Z kolei w SR w Legionowie w całym badanym okresie było to od 23 do 40 przypadków na od 4425 do 5230 spraw w których mediacja była możliwa. Prezes SR w Legionowie jako przyczyny wskazywał m.in. zbyt małą liczbę spraw, w których mediacja mogła być zastosowana oraz brak ogólnopolskich kampanii promujących mediację (rozpoczęcie postępowania mediacyjnego uzależnione jest bowiem nie tylko od formalnej decyzji sądu, ale też od woli stron postępowania). Prezes SO w Świdnicy zgłosił natomiast postulat obligatoryjnego wykorzystania instytucji mediacji w określonych rodzajach spraw, co wymagałoby jednak przeprowadzenia odpowiednich prac analitycznych i badań naukowych.

### Dobre praktyki w upowszechnianiu mediacji

Standardowo w badanych sądach (a także w MS) jako czynnik decydujący o skali podejmowanych prób polubownego rozwiązywania sporów w formie mediacji wskazywano na wolę stron, a jako formy promocji mediacji rutynowe: zamieszczanie dla interesantów informacji dotyczących mediacji na stronach internetowych sądów, prowadzenie dyżurów przez mediatorów, organizowanie tzw. Tygodnia Mediacji, a z perspektywy zarządzania sądem: organizowanie spotkań sędziów z koordynatorem mediacji i mediatorami, udostępnianie materiałów szkoleniowych, aktualizowanie list mediatorów i powiększanie liczby tzw. stałych mediatorów, a także podejmowanie tej problematyki podczas narad.

<sup>112</sup> Zgodnie z przyjętymi założeniami badania kontrolne w sądach ograniczono do lat 2018–2023.

Poza ww. rutynowymi działaniami „promocyjnymi” NIK zidentyfikowała w badanych sądach także przykłady aktywnego podejścia do problematyki ADR. Przykładem był SO w Poznaniu, gdzie m.in.:

- w sądzie utworzony został stały punkt mediacyjny;
- na wokandach elektronicznych przed salami rozpraw emitowano informacje o mediacji;
- we współpracy z mediatorami opracowany został dokument pn. *8 Dobrych praktyk współpracy sądu z mediatorem* zawierający m.in. wzory pouczeń dla stron i formularze kontaktowe;
- rozpoczęto przygotowania do uruchomienia pokoju mediacyjnego, w którym prowadzone będą spotkania informacyjne i mediacje;
- przez koordynatora ds. mediacji organizowane były cykliczne konferencje pn. *Poznański salon mediacji*<sup>113</sup>, z udziałem praktyków, pełnomocników procesowych, ludzi nauki i zainteresowanych osób.

Dyrektor DSF wskazała, że liczba spraw kierowana do postępowania mediacyjnego uzależniona jest od decyzji sądu i wyrażenia zgody na mediację przez strony postępowania. Ministerstwo nie ma wpływu na te decyzje, może jedynie rekomendować pewne rozwiązania. Do działań MS wspierających upowszechnianie mediacji zaliczyła m.in. spotkania z koordynatorami ds. mediacji w SO, w ramach których omawiane są wyniki statystyczne i podejmowane działania, prezentowanie dobrych praktyk. Ministerstwo nie podejmowało natomiast działań nadzorczych wobec sądów w związku z osiąganym przez nie niskim poziomem wskaźnika mediacji.

W odniesieniu do zmian w zakresie funkcjonowania mediatorów, NIK odnotowała, że w ramach prac legislacyjnych, w wyniku których wprowadzono ww. zmiany Pusp, identyfikowano także potrzebę wprowadzenia centralnej listy mediatorów. W latach 2020–2023 w MS prowadzono także współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego projekt pn. Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz działania informacyjne. MS dysponował także wynikami badań wskazujących na **potrzeby uregulowania w jednym akcie prawnym kwestii mediacji i mediatorów**. Kierownictwo MS deklarowało przy tym podjęcie prac przygotowawczych w tym zakresie; prace te nie zostały jednak sfinalizowane opracowaniem projektu ustawy lub jej założeń.

### Wpływ czynników zewnętrznych wobec MS i sądów na wykonanie mierników/wskaźników

Wskazując na powyższej opisane wnioski z analizy mierników/wskaźników wykorzystywanych w ramach systemu kontroli zarządczej w dziale – sprawiedliwość, NIK zauważa, że wpływ Ministra na osiągnięte wartości części z nich był tylko pośredni. Dotyczyło to mierników/wskaźników, które zasadniczo odnosiły się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (rozstrzygnięcia spraw), a których współwłaścicielami były sądy. W takich przypadkach rola Ministra sprowadzała się generalnie do tworzenia lub współtworzenia ram organizacyjno-prawnych, w jakich działały sądy lub bieżącego reagowania w ramach posiadanych narzędzi zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Wpływ Ministra decydujący był natomiast w odniesieniu do mierników odnoszących się wprost do etatyzacji sądów lub działań legislacyjnych, ich gospodarzami były w tym przypadku poszczególne departamenty MS. Na osiągnięte wartości mierników w sądownictwie wpływ miały także okoliczności zewnętrzne, w szczególności aktywność prawna obywateli, uwarunkowania społeczno-gospodarcze, czy zdarzenia nieprzewidywalne, takie jak epidemia COVID-19.

### 5.4.3. Sprawność sądów w świetle badań i danych statystycznych

Pomiar sprawności postępowań sądowych, oparty w szczególności na danych o wpływie spraw (rejestrowanych w wykazach/repertoriach) i ich załatwianiu („zakreśleniu” w urzędzeniach ewidencyjnych) ujmowanych w sprawozdawczości sądowej, a następnie wykorzystywanych w budowanych przez Ministra miernikach/wskaźnikach w ocenie NIK obarczony jest ww. wadami, nie

<sup>113</sup> Podobne „salony” organizowane były też w innych SO, np. SO w Szczecinie.

Sprawa sądowa  
w ujęciu  
statystycznym

odzwierciedla w pełni rzeczywistości sądowej oraz ogranicza możliwości obywateli do sprawowania społecznej kontroli nad funkcjonowaniem sądownictwa. W szczególności odnotować należy, że **MS nie zbudowało wskaźnika, który pokazywałby czas trwania postępowań, innych niż zakończonych prawomocnie w I instancji, od ich zarejestrowania do faktycznego, ostatecznego prawomocnego zakończenia** (na poziomie II instancji, a w szczególnych przypadkach, także po ponownym ich rozpatrzeniu).

Świadomość problemów na jakie napotykamy w statystyce sądowej jest od lat obecna w publicystyce prawnej. Przykład rozejścia się społecznego odczuwania funkcjonowania sądów oraz wyników statystycznych (przekazywanych także przez MS Komisji Europejskiej) przedstawił obrazowo jeden z sędziów w artykule prasowym<sup>114</sup>, dając przykład sprawy o następującym przebiegu:

- po wpłynięciu pozwu do sądu sędzia referent stwierdza, że podlega ona rozpoznaniu przez inny wydział, i tam ją kieruje;
- w nowym wydziale sprawa jest rejestrowana w ewidencji ogólnej (repertorium C), lecz następnie;
- zostaje skierowana do trybu upominawczego (repertorium Nc), gdzie zostaje wydany nakaz zapłaty;
- od nakazu wpływa sprzeciw pozwanego, w którym zawarty jest zarzut niewłaściwości sądu. Zostaje wyznaczona rozprawa i w jej toku sąd wydaje postanowienie o przekazaniu sprawy do sądu w innej miejscowości;
- w nowym sądzie, w okresie ok. 1,5 roku od wpływu pozwu, zostaje wydany wyrok;
- od wyroku wpływa apelacja, która po upływie dalszych sześciu miesięcy skutkuje uchynieniem wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania;
- pozwany ogłasza upadłość, postępowanie ulega zawieszeniu, a po uznaniu wierzytelności przez syndyka, umorzeniu.

**Ile spraw rozpoznano?** Odpowiadając na to pytanie, można nie bez racji twierdzić, że w przedstawionym przykładzie liczba załatwionych spraw wynosi... zero, bo sprawa nie została prawomocnie rozpoznana. Biorąc pod uwagę jednak, że sądy dwukrotnie wydawały wyroki, a wcześniej wydano nakaz zapłaty, dla celów statystycznych można uznać, że rozpoznano sprawę trzykrotnie. Jednakże według MS w powyższym przykładzie sądy „załatwiły” siedem spraw, a czas ich „załatwienia” wynosił średnio ok. 3,5 miesiąca (moment „załatwienia” to każdy kolejny krok).

**Z badań prowadzonych na potrzeby Komisji Europejskiej, przedstawionych w Europejskiej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2023<sup>115</sup> wynika** m.in. że Polska znajduje się w grupie państw członkowskich Unii Europejskiej charakteryzujących się najwyższym wpływem spraw do sądów w przeliczeniu na 100 mieszkańców (w 2021 r. wyniósł on 28 spraw/100 mieszkańców w I instancji). Przy czym dane te nie są w pełni reprezentatywne dla sądów powszechnych, uwzględniają bowiem sprawy administracyjne, natomiast nie obejmują spraw karnych. Dane zawężone do **spraw procesowych cywilnych i gospodarczych (w I instancji) obniżają ten wskaźnik do 2,5 sprawy/100 mieszkańców w 2021 r.** (co stanowiło spadek o 0,2 punktu procentowego w porównaniu z 2012 r.), co sytuowało Polskę na dziewiątym miejscu wśród państw o najwyższym wpływie spraw (najwyższy współczynnik odnotowano w Rumunii i Belgii, tj. na poziomie powyżej 6 spraw/100 mieszkańców).

Przedstawione w badaniu CEPEJ wyniki wskazywały też na **trend wzrostowy w odniesieniu do szacunkowego czasu potrzebnego na załatwienie tych kategorii spraw w I instancji w Polsce ze 195 dni (w 2012 r.) do 330 (w 2021 r.). Stawiało to Polskę na siódmym miejscu wśród państw członkowskich UE (dane dostępne były dla 23 z 27 państw) o najdłuższym szacunkowym czasie potrzebnym do załatwienia spraw procesowych cywilnych lub gospodarczych**

<sup>114</sup> Ł. Kunicki, *Resort sprawiedliwości przyspieszył. Na papierze*. Dziennik Gazeta Prawna, dostępny pod adresem: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/791148,resort-sprawiedliwosci-przyspieszil-na-papierze.html> [dostęp: 23.04.2024].

<sup>115</sup> Badania przeprowadza Europejska Komisja ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ). Dokument pn. „EU JUSTICE SCOREBOARD 2023” dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_3127) [dostęp: 17.05.2024 r.].



**Negatywna społeczna ocena zaufania do sądów**

**w I instancji.** Należy jednak zwrócić uwagę, że wnioskowanie na podstawie powyższych wyników obarczone jest ryzykiem wynikającym z potencjalnych różnic w sposobie i specyfice ewidencjonowania danych sądowych w poszczególnych państwach – np. przyjęte przez CEPEJ rozgraniczenie na sprawy sporne i niesporne nie jest równoznaczne z podziałem postępowań w Polsce na procesowe i nieprocesowe – kwestia ta nie była przedmiotem szczegółowej kontroli NIK.

Z najnowszego badania zaufania do instytucji publicznych w Polsce<sup>116</sup> wynika, że **sądy niezmiennie** (od badania z 2018 r., we wcześniejszych badaniach odpowiedzi Polaków były zmienne) **są w grupie instytucji w stosunku do których w społeczeństwie przeważa nieufność: w 2024 r. 39 % deklaracji zaufania wobec 45 % - nieufności**, choć odnotować należy poprawę w stosunku do wyników poprzedniego badania CBOS (z lutego 2022 r.), w którym tylko 33 % respondentów zadeklarowało, że ogólnie ufa sądom, podczas gdy ponad połowa (55 %) zadeklarowała brak zaufania. W kontrolowanym okresie, jak wynika z porównawczego zestawienia CBOS, tylko raz – w 2016 r., czyli przed istotnymi zmianami ustrojowymi w sądownictwie – większy odsetek pytanym zadeklarował zaufanie do sądów niż brak zaufania, odpowiednio 45 % i 42 %.

W latach 2014–2018 wyniki badań opinii społecznej (w oparciu o ww. badania CBOS) były jednym z mierników realizacji celów Ministra określonych w planach działalności dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość, co wynikało m.in. z przyjęcia dokumentu Strategii MPS. Planowana wartość miernika *wartość procentowa obywateli pozytywnie oceniających pracę sądów* wynosiła od powyżej 25 % w planie na 2014 r. do 40 % bądź wyżej w 2017 r., a po raz ostatni (w 2018 r.) ustalona została na poziomie 34 %.

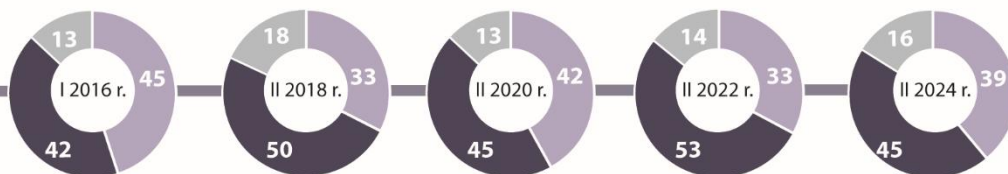
Infografika nr 26

Badanie zaufania społecznego do sądów (CBOS 2024)

Badanie zaufania Polaków do instytucji publicznych. **Zaufanie do sądów**



Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan (i) zaufanie do sądów?



Odpowiedzi\*: ■ tak ■ nie ■ trudno powiedzieć

\* Połączono odsetki odpowiedzi „zdecydowanie mam zaufanie” i „raczej mam zaufanie” oraz „zdecydowanie nie mam zaufania” i „raczej nie mam zaufania”.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Komunikatu z badań CBOS nr 40/2024. Zaufanie społeczne.

Z powyżej prezentowanych badań CEPEJ wynika też m.in., że **pozytywne oceny w zakresie postrzegania niezależności sądowej i sędziów w Polsce wyrażało jedynie 23 % badanych** (a dalsze 11 % nie miało zdania) – był to **drugi najniższy wynik spośród badanych państw członkowskich Unii Europejskiej** (słabszy wynik odnotowała jedynie Chorwacja). Główne przyczyny tej oceny upatrywane były we wpływie lub presji rządu i polityków, wpływie czynników ekonomicznych i innych oraz pozycji i statusie sędziów niegwarantujących dostatecznie ich niezależności.

CBOS cyklicznie bada też szczegółowe opinie na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Wyniki ostatniego opublikowanego pomiaru, z lipca 2022 r.<sup>117</sup>, wskazały na pogłębienie się, w stosunku do poprzedniego badania z lutego

<sup>116</sup> Komunikat z badań Nr 40/2024, *Zaufanie społeczne*, CBOS, kwiecień 2024; ostatnie badanie zrealizowano w lutym 2024 r. na reprezentatywnej próbie liczącej 994 osoby.

<sup>117</sup> Komunikat z badań Nr 95/2022, *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości*, CBOS, lipiec 2022; ostatnie badanie przeprowadzono w czerwcu 2022 r. na reprezentatywnej próbie 1050 osób.



2017 r., niekorzystnych ocen: 55 % respondentów łącznie oceniło, że działa on „raczej” lub „zdecydowanie źle”, podczas gdy pięć lat wcześniej było łącznie 51 % takich odpowiedzi. Odnotować jednak należy, że w badaniu z grudnia 2012 r. negatywnych ocen było łącznie aż 61 %.

Ośrodek badań opinii społecznej pytał też jak działalność sądów oceniają osoby, które w ostatnich pięciu latach miały z nimi bezpośredni kontakt, albo taki kontakt miał ktoś z jego bliskich lub znajomych. **Niezmienne podczas całej dekady około 50 % respondentów, w oparciu o własne doświadczenia, negatywnie („źle” lub „zdecydowanie źle”) oceniało działanie sądów, co zdaniem NIK, wskazuje na nieskuteczność działań nakierowanych na poprawę ich funkcjonowania, a zarazem palącą potrzebę realnych działań w tym zakresie.**

Badani w 2022 r. przez CBOS wskazując (odpowiedzi na pytanie otwarte) problemy wymiaru sprawiedliwości najczęściej wymieniali: przewlekłość postępowania (31 %), upolitycznienie sądów i prokuratury (18 %, a doliczając wskazania w rodzaju: *zły minister, kryzys w KRS, atak na sędziów, szykanowanie sędziów* – 26 %), niesprawiedliwość, niesprawiedliwe wyroki (13 %), za małe kary (9 %), złe prawo, korupcja (po 7 %), itd.

Wynik badania wskazał nie tylko na systemowy problem sądownictwa, tj. przewlekłość postępowania, ale także jak **ważne jest zapewnianie w sądzie tzw. sprawiedliwości proceduralnej, tj. w szczególności poczucia interesanta, że jego problem został rozstrzygnięty w sposób bezstronny, że został potraktowany z szacunkiem, miał szansę przedstawić swoje racje i otrzymał zrozumiałe rozstrzygnięcie sprawy.** Badania realizacji sprawiedliwości proceduralnej w praktyce – poprzez obserwację uczestniczącą kilku tysięcy posiedzeń sądów rocznie – prowadzi organizacje pozarządowe. Przykładem takich działań są wyniki pracy Fundacji Court Watch Polska (dalej: FCWP) w ramach prowadzonego przez nią cyklicznego *Obywatelskiego Monitoringu Sądów*<sup>118</sup>, czy też odrębnego projektu pn. *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań*<sup>119</sup>. **Zdaniem NIK dla kompleksowej oceny funkcjonowania sądownictwa powszechnego, wyznaczenia kierunków jego reformowania i podejmowanych działań naprawczych uwzględnienie takich jakościowych analiz wydaje się niezbędne. Wyniki kontroli wskazują, że takiego podejścia w Ministerstwie zabrakło.**

W dokumencie *Strategii MPS* wskazano wprawdzie m.in. na konieczność budowania „przyjazności” wymiaru sprawiedliwości, ale środkiem do realizacji tego celu miały być *nowoczesne i sprawnie działające biura obsługi interesantów*. Do planów działalności Ministra (w latach 2014–2016) wprowadzony został miernik pn. stosunek liczby sądów, w których badane są oczekiwania i standard obsługi w Biurach (Punktach) Obsługi Interesanta do liczby wszystkich sądów w których utworzono Biura (Punktu) Obsługi Interesanta. Był to jednak **typowy miernik ilościowy, który nie wskazywał, czy utworzenie BOI, w których zazwyczaj interesanci mieli pierwszy kontakt z sądem w jakikolwiek sposób wpłynęło na poprawę jakości obsługi i wizerunku tej instytucji.** Wprawdzie przeprowadzona kontrola wykazała, że we wszystkich badanych sądach (pięciu SR i pięciu SO) wdrożono standardy obsługi, w ramach których udostępniano interesantom możliwość dokonywania oceny poziomu satysfakcji obsługi w formie ankiety. Skala zwrotu ankiet była jednak nadzwyczaj znikoma i wahała się od kilku do co najwyżej 195 rocznie – w przypadku SR Szczecin-Centrum (w 2022 r.; liczba ta przypadała na 42,3 tys. obsłużonych interesantów), co wyjaśniano brakiem woli osób korzystających z BOI. Nie można zatem uznać nawet, że ten aspekt funkcjonowania sądów był skutecznie monitorowany.

Badanie jakościowe problemów sądownictwa wymagałoby w szczególności badań aktowych spraw sądowych, co z uwagi ograniczenia kontrolne NIK wynikające z ustrojowej odrębności sądownictwa, było niedostępne. Takich ograniczeń nie miał, podległy Ministrowi, IWS. Odnotować należy, że szereg publikacji IWS wskazuje na stosowanie jakościowych metod badań sądownictwa, a ich rezultaty

<sup>118</sup> Ostatni opublikowany raport: [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2023/09/2023\\_FCWP\\_raport\\_Obywatelski\\_Monitoring\\_Sadow.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2023/09/2023_FCWP_raport_Obywatelski_Monitoring_Sadow.pdf) [dostęp: 13.05.2024 r.].

<sup>119</sup> Ostatni opublikowany raport: <https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2021/10/Raport-FCWP-Ocena-polskiego-sadownictwa-w-swietle-badan-vol.-3-2021.pdf> [dostęp: 13.05.2024 r.].

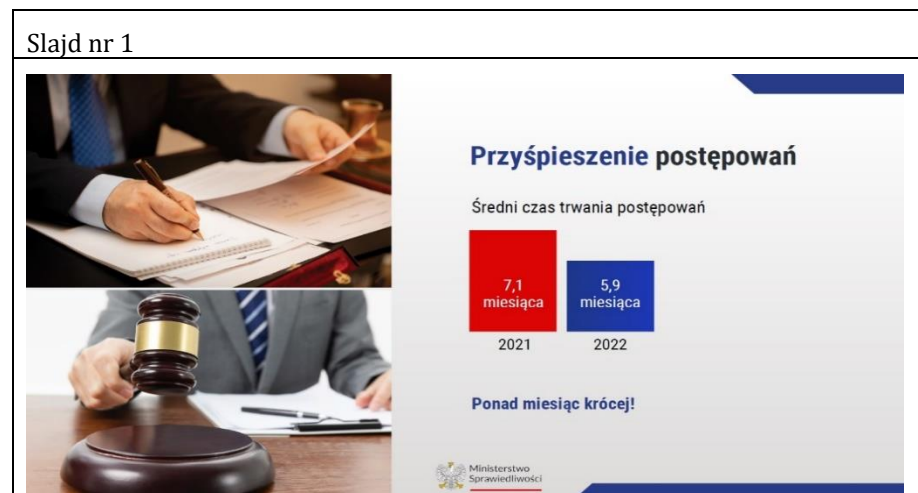
i rekomendacje winny być Ministrowi znane i przez niego wykorzystywane. Tytułem przykładu można wskazać na raport pt. *Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych z 2019 r. oparty m.in. o wywiady przeprowadzone na próbie 28 sędziów wizytatorów wykonujących czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego.*

**Rzeczywistość  
sądowa  
a rzeczywistość  
statystyczna**

W raporcie IWS z 2016 r. czytamy: (...) *wiele obiegowych opinii na temat funkcjonowania polskiego sądownictwa powszechnego nie wytrzymuje konfrontacji z faktami. Dotyczy to zwłaszcza argumentu wiążącego niską sprawność z rzekomo olbrzymim wpływem spraw. Jak pokazano, takie podejście do statystyki sądowej raczej maskuje rzeczywiste problemy, niż pomaga je rozwiązać. Nieefektywność sądownictwa manifestuje się bowiem nie w milionach elektronicznych nakazów zapłaty, czy wpisów do Księgi Wieczystej, a w wydziałach procesowych, przed którymi sędzi się podejrzanych o przestępstwa i rozstrzyga spory cywilne czy gospodarcze. Ich problemów nie da się zrzucić na karb 15 milionów wpływających do sądów spraw<sup>120</sup>.*

Pomimo to pokusa prezentacji sprawności wymiaru sprawiedliwości w oparciu selektywnie prezentowane dane statystyczne była stale obecna w życiu publicznym. Przykładem tego podejścia może być prezentacja Ministra pt. *Sądy pracują sprawniej*<sup>121</sup> z 27 sierpnia 2023 r., przedstawiona poniżej.

Ilustracja nr 2  
przykładowe slajdy z prezentacji MS:



Źródło: strona internetowa MS: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-sprawniej>.

<sup>120</sup> *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*, IWS, Warszawa 2016.

<sup>121</sup> <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-sprawniej> [dostęp: 14.05.2024 r.].

Przestawione na slajdach liczby były prawdziwe, ale zasadnicze wątpliwości mogło jednak budzić, czy zaprezentowane dane były wystarczające i adekwatne do potwierdzenia tezy prezentowanej w tytule prezentacji. W odniesieniu do zaprezentowanych powyżej twierdzeń można jednak wskazać na: brak określenia do jakich postępowań dane się odnosiły, których sądów dotyczyły i jaki sposób były obliczone (slajdy 1–2), brak wskazania czym są wykazywane sprawy, jak wiele rodzajów rozstrzygnięć, merytorycznych i formalnych, wchodzi w ich zakres (slajd 2). Zaczerpnięte ze statystyki sądowej dane, pozbawione jednak objaśnień w jaki sposób zostały zebrane/zagregowane; jaki fragment rzeczywistości sądowej opisują (np. do której instancji, czy grupy spraw się odnoszą), przedstawiały nadmiernie uproszczony obraz rzeczywistości sądowej, mogąc tym samym prowadzić do błędnych wniosków.

**Analiza średniego czasu trwania postępowań w rozbiu na kategorie spraw**

NIK przeprowadziła np. analizę wskaźnika średniego czasu trwania postępowań (WSK\_25) w odniesieniu do średniego czasu trwania poszczególnych kategorii spraw (uprawomocnionych w I instancji) wchodzących w skład tego wskaźnika<sup>122</sup>. Dodatkowo założono, że analiza na tym poziomie pozwoli ujawnić wpływ czynników, które miały wpływ na długotrwałość postępowań, np. wynikających z organizacji pracy sądów oraz działań podejmowanych przez Ministra, które w zamierzeniu wpłynąć miały na poprawę efektywności pracy sądownictwa i jego poszczególnych jednostek.

Przeanalizowane zostały, co do zasady, wybrane sprawy wchodzące w skład katalogu tzw. głównych kategorii spraw<sup>123</sup> (C, Ns, RC, K, P, U, GC), albowiem:

- w okresie objętym kontrolą główne kategorie spraw były niezmiennie brane pod uwagę w szerszym zestawie kategorii służących do obliczania wskaźnika średniego czasu trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji; możliwe było zatem porównanie/odniesienie wartości wskaźnika ogółem do średniego czasu trwania poszczególnych kategorii spraw objętych badaniem;
- były to sprawy istotne z punktu widzenia dochodzenia przez obywateli swoich praw przed sądami; co do zasady procesowe, choć uwzględnione zostały w badaniu także postępowania cywilne nieprocesowe (Ns), dotyczące np. podziału majątku wspólnego, zniesienia współwłasności, czy nabycia spadku, które w dużej liczbie (aktualnie<sup>124</sup> ok. 200–300 tys. rocznie) rozpatrywane były w SR;
- każda z kategorii spraw objętych badaniem była pod szczególnym nadzorem Ministra, tj. w stosunku do każdej z nich Minister określał w corocznych ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego progi tzw. wskaźnika pozostałości, po przekroczeniu którego prezesi sądów zobowiązani byli do wytłumaczenia przyczyn i wskazania kroków zaradczych; wszystkie ww. kategorie raportowane były w dokumentach *Informacji o działalności sądów*, stanowiących także instrument nadzoru Ministra nad sądami.

<sup>122</sup> W badaniach wykorzystane zostały dane z działu 2.2. zbiorczych sprawozdań statystycznych: MS-S10/r, MS-S50/r, MS-S11/120/r, MS-S16r, MS-S190/r o czasie trwania postępowań sądowych od dnia pierwszej rejestracji do dnia uprawomocnienia się sprawy w I instancji (łącznie z czasem trwania mediacji), dla poszczególnych kategorii spraw na obu analizowanych szczeblach sądowych, tj. SR i SO oraz z działu I Informacji rocznych o działalności sądów na obszarze apelacji (w konkretnych badanych sądach) o przeciętnym czasie trwania postępowań w poszczególnych kategoriach spraw (tabl. II 1 i III.1, tj. odrębnie dla SO i SR).

<sup>123</sup> MS dla głównych kategorii spraw obliczał w badanym okresie szereg wskaźników/mierników, np. wskaźnik opanowanie wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji (WSK\_2); odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy (w głównych kategoriach spraw) (WSK\_3a); wskaźnik pozostałości głównych kategorii spraw (WSK\_5a). W SO brano pod uwagę tylko sprawy procesowe: cywilne (C), karne (K), z zakresu prawa pracy (P) i ubezpieczeń społecznych (U) oraz gospodarcze (GC), a w SR wybrane sprawy procesowe: w kategoriach C, K, W (wykroczeniowe), U, P, RC (rodzinne), GC oraz sprawy nieprocesowe: RNs (rodzinne), Nsm (dotyczące małoletnich), a także sprawy upadłościowe po ogłoszeniu upadłości (GUp) (łącznie w obu instancjach 15 kategorii spraw). Miernik WSK\_25, obejmował znacznie szerszy katalog wybranych kategorii spraw.

<sup>124</sup> Po wydzieleniu w 2017 r. wykazu N, w którym rejestrowane są sprawy notarialne, wcześniej zaliczane do cywilnych nieprocesowych, liczba spraw Ns w skali kraju sięgała nawet pół miliona.

**Analiza wykazała znaczne wydłużenie czasu trwania poszczególnych kategorii spraw zakończonych prawomocnie w I instancji.** Podczas gdy wskaźnik WSK\_25 ogółem w badanym okresie zwiększył się z 4,1 (2013 r.) do 5,9 miesiąca (w 2023 r.), to w rozbięciu na poszczególne kategorie spraw (dane dla SR i SO) ich czas trwania istotnie odbiegał od ww. średniej, i wzrósł:

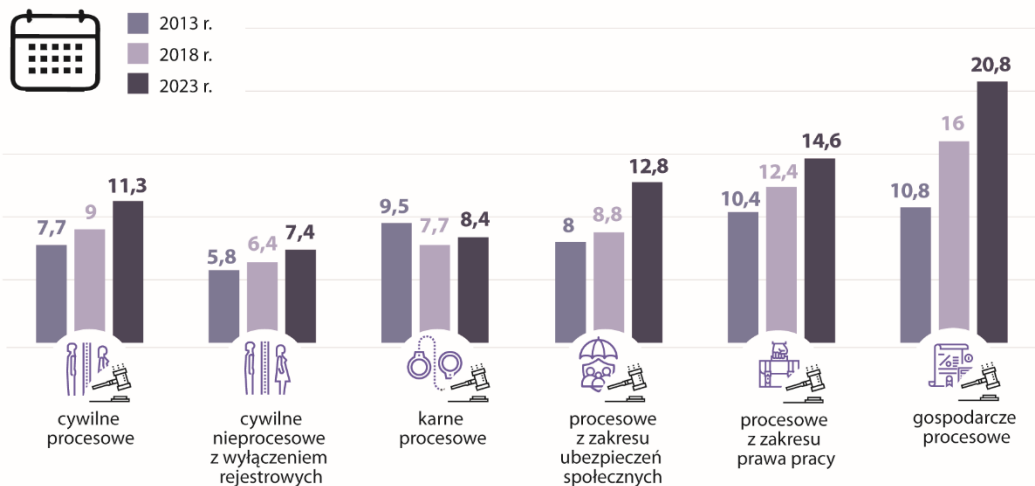
- w sprawach C w SO z 7,7 do 11,3 miesiąca, a w SR z 9,2 do 16,5 miesięcy;
- w sprawach Ns (bez spraw rejestrowych) w SO z 5,8 do 7,4, a w SR z 5,0 do 10,5 miesiąca;
- w sprawach U w SO z 8 do 12,8 miesiąca, a w SR z 7,8 do 13 miesięcy;
- w sprawach P w SO z 10,4 do 14,8 miesiąca, a w SR z 7,0 do 11 miesięcy;
- w sprawach GC w SO z 10,8 do 20,8 miesięcy, a w SR z 11 do 17,7 miesiąca;
- w sprawach RC (tylko w SR) z 5 do 7,9 miesiąca.

Dane porównawcze dla wybranych kategorii spraw w SR i SO przedstawiono na infografikach poniżej.

Infografika nr 27

Średni czas trwania wybranych kategorii spraw w SO

Średni czas trwania postępowań w wybranych kategoriach spraw zakończonych prawomocnie w I instancji w sądach okręgowych (w miesiącach)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie: działu 2.2. zbiorczych sprawozdań statystycznych MS-S1o, MS-S5o, MS-S11/12o, MS-S19o oraz (za rok 2023) zbiorczego zestawienia MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria.

Infografika nr 28

Średni czas trwania wybranych kategorii spraw w SR

Średni czas trwania postępowań w wybranych kategoriach spraw zakończonych prawomocnie w I instancji w sądach rejonowych (w miesiącach)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie: działu 2.2. zbiorczych sprawozdań statystycznych MS-S1r, MS-S5r, MS-S11/12r, MS-S16/18r, MS-S19r oraz (za rok 2023) zbiorczego zestawienia MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria.

W latach 2013–2023 średni czas trwania postępowań sądowych uległ skróceniu w nielicznych sprawach wchodzących w skład miernika WSK\_25, w tym w sprawach karnych (K) rozpatrywanych w SO z 9,5 do 8,4 miesiąca. Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, dane dotyczące średniego czasu trwania postępowań sądowych prezentowane we wskaźniku WSK\_25 nie pozwalałyby na faktycznie odwzorowanie rzeczywistości sądowej. Zdaniem NIK czas trwania postępowań sądowych powinien być prezentowany z uwzględnieniem większego stopnia szczegółowości, aby zobiektywizować obraz funkcjonowania sądownictwa.

Średni czas trwania  
spraw cywilnych  
w kategorii C i Ns

Tabela nr 7

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategorie C i Ns, sądy okręgowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy cywilne w SO (Polska)	7,8	8,2	9,4	8,9	8,0	8,3
<b>Procesowe (C) w SO (Polska)</b>	<b>9,0</b>	<b>9,5</b>	<b>10,7</b>	<b>10,8</b>	<b>10,8</b>	<b>11,3</b>
SO w Świdnicy sprawy C	5,2	5,9	6,6	6,2	6,3	6,9
SO w Sieradzu sprawy C	7,3	7,3	8,8	7,7	9,5	7,8
SO w Poznaniu sprawy C	7,4	8,1	9,6	9,8	9,9	11,1
SO w Szczecinie sprawy C	10,1	11,7	12,7	12,7	12,1	11,9
SO Warszawa-Praga sprawy C	12,3	13,0	16,5	16,4	17,3	16,6
<b>Nieprocesowe (Ns) z wył. rejestrowych w SO (Polska)</b>	<b>6,4</b>	<b>6,6</b>	<b>7,7</b>	<b>7,9</b>	<b>7,6</b>	<b>7,4</b>
SO w Sieradzu sprawy Ns	3,0	3,5	3,5	3,4	2,9	3,0
SO w Świdnicy sprawy Ns	4,5	5,1	5,3	7,0	6,1	6,8
SO w Poznaniu sprawy Ns	6,4	6,8	7,7	8,5	8,5	8,1
SO Warszawa-Praga sprawy Ns	7,4	9,3	10,9	13,5	13,0	12,4
SO w Szczecinie sprawy Ns	11,7	12,7	13,7	13,3	13,8	12,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu cywilnego – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S10; dane dla poszczególnych SO – Informacje o działalności sądów (tabl. II.1 po zaokrągleniu).

Przeprowadzona kontrola w odniesieniu do spraw cywilnych zakończonych w I instancji w SO wskazała, że w każdym z badanych lat trwały one dłużej o ok. dwa miesiące niż średnia dla wszystkich kategorii spraw wchodzących w skład wskaźnika czasu trwania postępowań WSK\_25, a w przypadku spraw cywilnych procesowych C różnica ta rosła do ok. czterech miesięcy. **W żadnym z badanych SO średni czas trwania spraw cywilnych procesowych C oraz nieprocesowych Ns nie był krótszy w 2023 r. w porównaniu z rokiem 2018**, a przypadku największych z badanych SO (w Poznaniu, Szczecinie i dla Warszawy-Pragi) znacząco, tj. o dwa–cztery miesiące, się wydłużył. Wśród szczególnych czynników wpływających na wyniki wskaźnika w kontrolowanych sądach wskazywano (SO w: Poznaniu, Szczecinie, Świdnicy) m.in. **duży wpływ spraw z kredytów denominowanych lub indeksowanych do franka szwajcarskiego (tzw. sprawy „frankowe”), skomplikowanych pod względem prawnych i czasochłonnych pod względem dowodowym** (w większości tych spraw składane wnioski o udzielenie zabezpieczenia, a następnie zażalenia na rozstrzygnięcie w tym przedmiocie). Tendencję tę dostrzegał również MS. W wewnętrznej korespondencji pomiędzy departamentami MS (DNA i DKO) prowadzonej na początku 2023 r. wskazywano, w oparciu o analizy własne i zgłoszone przez prezesów SA w Poznaniu i w Krakowie, problemy wynikające z *braku rozwiązania problemu spraw frankowych w sytuacji gwałtownego wzrostu wpływu spraw tej kategorii w sądach okręgowych i apelacyjnych*. Wpływ tzw. spraw frankowych do SO w latach 2017–2022 (I półrocze) obliczano na 131,2 tys. spraw (przy lawinowym wzroście w 2020 r.), a liczba



spraw pozostałych na koniec tego okresu wynosiła 93,3 tys. W świetle powyższego szacowano, że *bez ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawcy oraz rozwiązania problemu spraw frankowych w sposób kompleksowy, nie będzie możliwe załatwienie powyższych spraw przez sądy powszechne w perspektywie najbliższych lat.*

Odnotować jednak należy nieznaczłą poprawę wyników sądów w latach 2022–2023, w porównaniu z kryzysem lat 2020–2021.

Tabela nr 8

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategorie C i Ns, sądy rejonowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy cywilne w SR (Polska)	5,5	5,9	7,3	7,6	6,1	6,1
<b>Procesowe (C) w SR (Polska)</b>	<b>11,6</b>	<b>12,4</b>	<b>14,8</b>	<b>17,1</b>	<b>17,1</b>	<b>16,5</b>
SR w Świdnicy sprawy C	11,9	10,4	15,0	19,1	17,7	17,4
SR w Sieradzu sprawy C	9,0	11,6	15,4	16,4	21,9	20,5
SR w Wągrowcu sprawy C	7,8	7,2	8,9	11,5	13,0	14,4
SR Szczecin-Centrum sprawy C	13,5	15,2	20,4	20,4	20,9	18,8
SR Legionowo sprawy C	17,0	13,3	14,0	20,8	21,0	18,2
<b>Nieprocesowe (Ns) w SR (Polska)</b>	<b>8,7</b>	<b>9,2</b>	<b>10,5</b>	<b>10,2</b>	<b>10,1</b>	<b>10,5</b>
SR w Świdnicy sprawy Ns	9,5	8,5	9,2	10,3	11,5	13,6
SR w Sieradzu sprawy Ns	6,5	5,7	7,8	7,1	8,8	7,9
SR w Wągrowcu sprawy Ns	4,8	4,2	5,0	5,7	5,9	5,6
SR Szczecin-Centrum sprawy Ns	10,7	12,9	15,3	13,2	13,0	12,5
SR Legionowo sprawy Ns	11,6	11,2	13,7	13,6	13,8	14,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu cywilnego – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S1r; dane dla poszczególnych SR – Informacje o działalności sądów (tabl. III.1 po zaokrągleniu).

Sprawy w kategorii C w SR trwają średnio dwa, trzy razy dłużej niż średnia dla wszystkich spraw w pionie cywilnym na tym szczeblu sądowym. Wynika to z uwzględnienia w danych dla pionu postępowań nakazowych i upominawczych (Nc), w tym EPU. Co do zasady kategoria C obejmuje sprawy sporne, np. o eksmisję, o odszkodowanie za wypadek, o zadośćuczynienie za krzywdę oraz roszczenia konsumenckie. W badanym okresie nastąpił dramatyczny wzrost czasu ich rozpatrywania, tj. o ok. pięć miesięcy, w mniejszym stopniu wydłużał się czas trwania spraw nieprocesowych. Powyższe potwierdza brak uzasadnienia dla opisu sprawności postępowań sądów przy pomocy wskaźników agregowanych dla wielu kategorii zróżnicowanych spraw.

**W żadnym z badanych SR średni czas trwania spraw cywilnych procesowych C oraz nieprocesowych Ns nie był krótszy w 2023 r. w porównaniu z rokiem 2018, a przypadku spraw C w SR w Sieradzu wzrósł w tym czasie ponad dwukrotnie z 9 do 20,5 miesiąca (w 2022 r. nawet 21,9 miesiąca).** Przykład SR w Sieradzu potwierdził znaczący wpływ na sprawność postępowań sytuacji kadrowej w małych sądach, ale też nawet niewielkich zmian przepisów dotyczących kognicji sądów. W tym przypadku, jak ustaliła NIK, nałożyły się na siebie długotrwała nieobecność (od kwietnia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli) jednego z sędziów wydziału cywilnego, wakat w okresie od kwietnia 2021 r. do listopada 2023 r. na stanowisku kolejnego sędziego w tym wydziale oraz zmiana przepisów ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych. Polegała ona na przeniesieniu rozpoznawania spraw m.in. o zwrot kosztów najmu samochodu zastępczego oraz zwrot kosztów naprawy pojazdów uszkodzonych, w tym najmu pojazdu

zastępczego, z właściwości wydziałów gospodarczych do właściwości wydziałów cywilnych. Zwłaszcza te drugie co do zasady były długotrwałe, bo wymagały opinii biegłych. W efekcie z 44 wydziałów gospodarczych procesowych (w skali kraju) przekazano dziesiątki tysięcy spraw do 320 sądów z wydziałami cywilnymi<sup>125</sup>. We wszystkich kontrolowanych SR wskazywano także na problem wynikający z nowelizacji Kpc, która weszła w życie w listopadzie 2019 r., dotyczący doręczeń korespondencji, w tym wprowadzenia doręczeń za pośrednictwem komornika.

SSP „Iustitia” w raporcie *Obietnice a rzeczywistość...* zwraca także uwagę na „odciążenie” wydziałów cywilnych SR począwszy od lutego 2020 r. sprawami przekazywanymi z e-sądu, co wiązało się z zablokowaniem możliwości przekazywania do właściwości ogólnej z e-sądu niezakończonych tam prawomocnie postępowań upominawczych.

Średni czas trwania  
spraw z zakresu  
prawa pracy P  
i ubezpieczeń  
społecznych U

Tabela nr 9

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategorie U i P, sądy okręgowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy pracy i ubezpieczeń społecznych w SO (Polska)	8,9	9,3	10,1	12,6	13,3	12,7
<b>Procesowe (U) w SO (Polska)</b>	<b>8,8</b>	<b>9,2</b>	<b>10,0</b>	<b>12,7</b>	<b>13,4</b>	<b>12,8</b>
SO w Świdnicy sprawy U	6,9	6,9	7,6	8,3	7,5	6,8
SO w Sieradzu sprawy U	5,0	3,9	4,9	6,0	5,6	5,8
SO w Poznaniu sprawy U	9,6	11,4	10,1	11,2	13,3	12,7
SO w Szczecinie sprawy U	6,9	9,1	12,4	12,3	11,1	10,5
SO Warszawa-Praga sprawy U	10,5	6,4	11,0	11,8	12,7	10,7
<b>Procesowe (P) w SO (Polska)</b>	<b>12,4</b>	<b>13,8</b>	<b>14,3</b>	<b>14,6</b>	<b>16,2</b>	<b>14,8</b>
SO w Sieradzu sprawy P	5,0	4,0	5,0	3,9	4,0	6,3
SO w Świdnicy sprawy P	5,2	7,1	8,6	7,3	20,6	30,0
SO w Poznaniu sprawy P	13,8	8,4	22,7	16,2	17,8	13,8
SO Warszawa-Praga sprawy P	14,9	15,2	24,1	23,0	10,4	20,2
SO w Szczecinie sprawy P	14,0	9,6	10,7	10,5	12,8	9,0

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu pracy i ubezpieczeń społecznych – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S11/12o; dane dla poszczególnych SO – Informacje o działalności sądów (tabl. II.1 po zaokrągleniu).

Przeciętny czas trwania spraw z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych w kontrolowanych sądach charakteryzował się dużą zmiennością. W badanym okresie postępowania w tym pionie trwały przeciętnie dwukrotnie dłużej, niż średni czas trwania postępowań w I instancji ogółem opisany wskaźnikiem WSK\_25. Na tym tle odnotować należy wzrost czasu trwania spraw z zakresu prawa pracy w SO w Świdnicy z 5,2 w 2018 r. do 20,6 miesięcy w 2022 r. (w 2023 wzrósł do 30 miesięcy). Przyczyną, jak ustaliła NIK, było osłabienie kadrowe, związane z przejściem w stan spoczynku w 2020 r. czterech z pięciu sędziów w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych. Podjęte przez prezesa sądu działania skutkowały czasową delegacją dwóch sędziów sądów rejonowych, a w 2021 r. do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przeniesiony został jeden sędzia z pionu cywilnego miejscowego sądu, który objął funkcję Przewodniczącego Wydziału. Prezes Sądu wskazał jednak, że z uwagi na to, że sprawy w kategorii P są pracochłonne (wymagają niejednokrotnie przeprowadzenia skomplikowanego postępowania dowodowego) ustabilizowanie kadry orzeczniczej w 2021 r. przyniesie efekty widoczne dopiero w długiej perspektywie.

<sup>125</sup> SSP „Iustitia” *Obietnice i rzeczywistość*, str. 124.

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wskazywano (SO w apelacji łódzkiej i szczecińskiej), że **negatywnie wpłynął na czas trwania postępowań w tym pionie lawinowy wpływ spraw o wznowienie postępowań dotyczących przeliczenia świadczenia emerytalnego dla kobiet urodzonych w 1953 r., które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury<sup>126</sup>, czy też spraw dotyczących odwołań od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA wydanych w związku z tzw. ustawą „dezubekizacyjną”<sup>127</sup>**. W SO w Poznaniu wskazano także na zwiększenie kognicji wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych o rozpoznanie odwołań od decyzji odmawiających prawa do świadczenia postojowego, prawa do dodatku solidarnościowego oraz prawa do świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

W odniesieniu do SR w dwóch (z pięciu) sądów w badanej próbie nie były rozpatrywane sprawy z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych, dlatego w tabeli poniżej pominięte zostały SR w Legionowie i SR w Wągrowcu.

Tabela nr 10

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategorie U i P, sądy rejonowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy pracy i ubezpieczeń społecznych w SR (Polska)	6,2	7,2	10,3	11,5	12,2	11,3
<b>Procesowe (U) w SR (Polska)</b>	<b>10,7</b>	<b>10,5</b>	<b>11,0</b>	<b>11,5</b>	<b>12,6</b>	<b>13,0</b>
SR w Świdnicy sprawy U	9,5	9,3	8,7	10,5	13,7	13,9
SR w Sieradzu sprawy U	7,6	8,2	7,7	6,7	6,6	7,4
SR Szczecin-Centrum sprawy U	13,7	12,8	12,9	11,9	14,0	14,8
<b>Procesowe (P) w SR (Polska)</b>	<b>8,7</b>	<b>9,7</b>	<b>10,9</b>	<b>13,9</b>	<b>13,0</b>	<b>11,0</b>
SR w Świdnicy sprawy P	10,1	7,1	6,3	11,7	11,2	13,9
SR w Sieradzu sprawy P	6,2	4,7	7,8	8,2	5,5	2,0
SR Szczecin-Centrum sprawy P	14,7	14,0	13,0	13,2	15,9	16,4

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu pracy i ubezpieczeń społecznych – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S11/12r; dane dla poszczególnych SR – informacje o działalności sądów (tabl. III.1 po zaokrągleniu).

Sprawy w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych w SR co do zasady trwały w badanym okresie o ok. trzy do sześciu miesięcy dłużej, niż średni czas trwania wyrażony wskaźnikiem WSK\_25. Odnotować należy jednak duże różnice, zwłaszcza w kategorii spraw z zakresu prawa pracy P, pomiędzy poszczególnymi sądami sięgające nawet roku (np. SR w Sieradzu i SR Szczecin-Centrum).

NIK wskazuje też, że na wzrost czasu trwania postępowań w tym pionie *mogła mieć wpływ wprowadzona 12.8.2017 r.<sup>128</sup> zasada niezmienności składu sądu, według której do zmiany w składzie sądu (sędziego lub ławnika) może dojść wyłącznie w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznawaniu sprawy w składzie ustalonym<sup>129</sup>*. Problem ten nie był przedmiotem szczegółowych badań.

<sup>126</sup> W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. sygn. akt P/20/16.

<sup>127</sup> Tj. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 2270).

<sup>128</sup> Ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017 r. poz. 1452).

<sup>129</sup> Op. cit. *Obietnice a rzeczywistość...*, SSP „Iustitia”, str. 10.

Średni czas trwania  
spraw gospodarczych  
procesowych GC

W badanej próbie znalazły się tylko dwa SO, w których rozpatrywane były sprawy gospodarcze: SO w Poznaniu i SO w Szczecinie. Czas trwania spraw procesowych GC w kontrolowanych sądach był nieco (ok. dwóch miesięcy) niższy niż średnia w tej kategorii dla wszystkich SO w Polsce i od 2020 r. wyniósł powyżej 15 miesięcy. Dla porównania: **w SO w Warszawie w latach 2022–2023 sprawy gospodarcze GC trwały odpowiednio: 26,6 oraz 28 miesięcy**. Czas trwania postępowań pierwszoinstancyjnych w omawianej kategorii spraw, zwłaszcza na poziomie SO, najbardziej odbiega od wartości przyjętego w planach działalności Ministra miernika średniego czasu trwania postępowań według wybranych kategorii spraw w I instancji: przekracza go trzy-, czterokrotnie, a w SO w Warszawie nawet pięć razy. Szczegóły przedstawiono w tabeli poniżej:

Tabela nr 11

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategoria GC, sądy okręgowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy gospodarcze w SO (Polska)	9,0	9,7	12,9	11,1	11,7	11,8
<b>Procesowe (GC) w SO (Polska)</b>	<b>16,0</b>	<b>17,4</b>	<b>21,1</b>	<b>19,9</b>	<b>21,0</b>	<b>20,8</b>
SO w Poznaniu sprawy GC	13,6	14,5	15,0	17,9	19,5	18,5
SO w Szczecinie sprawy GC	11,6	13,5	15,6	17,9	18,1	15,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu gospodarczego – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S19o; dane dla poszczególnych SO – Informacje o działalności sądów (tabl. III.1 po zaokrągleniu).

Zgodnie z art. 10a Pusp, sprawy gospodarcze oraz inne spraw z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego rozpoznawane są przez tzw. sądy gospodarcze”, będące powołanymi do tego celu wydziałami sądów powszechnych. Według stanu na koniec maja 2024 r. rozpoznawanie takich spraw powierzone zostało 12 z 47 sądom okręgowym oraz 52 z 319 sądom rejonowym<sup>130</sup>. Spośród badanych SR sprawy gospodarcze były rozpatrywane w SR w Sieradzu oraz w SR Szczecin-Centrum.

Tabela nr 12

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategorie GC, sądy rejonowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy gospodarcze w SR (Polska)	6,7	7,1	8,0	8,6	7,3	6,4
<b>Procesowe (GC) w SR (Polska)</b>	<b>14,9</b>	<b>15,6</b>	<b>17,7</b>	<b>21,0</b>	<b>20,5</b>	<b>17,7</b>
SR w Sieradzu sprawy GC	11,9	14,7	18,1	22,1	24,4	18,5
SR Szczecin-Centrum sprawy GC	11,9	13,6	17,2	17,1	14,2	13,6

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu gospodarczego – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S19r; dane dla poszczególnych SR – Informacje o działalności sądów (tabl. III.1 po zaokrągleniu).

Dla porównania w jednym w obszarze apelacji warszawskiej i największym w Polsce sądzie gospodarczym – SR dla m.st. Warszawy w latach 2022–2023 średni czas trwania spraw w kategorii GC w I instancji wynosił odpowiednio:

<sup>130</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie przekazania niektórym sądom okręgowym i sądom rejonowym rozpoznawania spraw gospodarczych z obszarów właściwości innych sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2544).

Średni czas trwania  
spraw karnych  
procesowych K

35,3 oraz 31 miesięcy. Generalnie (tak w SR jak i w SO) postępowania dotyczące obrotu gospodarczego (za wyjątkiem spraw rejestrowych rozpatrywanych w SR) należą do najdłuższych w Polsce. Pierwsza, od 2020 r. poprawa wyników sądów w odniesieniu do spraw gospodarczych procesowych nastąpiła dopiero w 2023 r.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w sprawach karnych procesowych K czas ich trwania był najbliższy średniej określonej wartością miernika WSK\_25 oraz średniej dla spraw karnych w SO oraz spraw karnych i wykroczeniowych na szczeblu SR, co przedstawiono w tabelach poniżej:

Tabela nr 13

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategoria K, sądy okręgowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy karne w SO (Polska)	7,7	7,6	8,7	8,7	8,6	8,4
<b>Procesowe (K) w SO (Polska)</b>	<b>7,7</b>	<b>7,6</b>	<b>8,7</b>	<b>8,6</b>	<b>8,6</b>	<b>8,4</b>
SO w Świdnicy sprawy K	4,4	4,8	7,9	6,3	5,9	8,5
SO w Sieradzu sprawy K	8,2	5,2	4,7	7,2	8,9	4,2
SO w Poznaniu sprawy K	6,1	5,6	8,5	7,5	7,9	6,0
SO w Szczecinie sprawy K	11,4	10,9	9,3	9,5	9,4	7,9
SO Warszawa-Praga sprawy K	9,9	10,8	12,3	14,2	10,8	12,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu karnego – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S5o; dane dla poszczególnych SO – Informacje o działalności sądów (tabl. II.1 po zaokrągleniu).

Sprawy karne procesowe K w SO wykazywały najmniejszą zmienność ze wszystkich badanych kategorii. W SO w Sieradzu zwraca uwagę odmienny niż w innych badanych SO trend – w kluczowym dla epidemii COVID-19 roku 2020 r. nastąpiło przyspieszenie rozpatrywania tych spraw.

Tabela nr 14

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategoria K, sądy rejonowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy karne i wykroczeniowe w SR (Polska)	3,4	3,6	4,0	4,0	3,9	3,9
<b>Procesowe (K) w SR (Polska)</b>	<b>4,8</b>	<b>5,1</b>	<b>5,8</b>	<b>6,0</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>
SR w Świdnicy sprawy K	4,8	5,1	6,5	7,0	6,6	5,5
SR w Sieradzu sprawy K	3,6	3,8	4,7	4,1	3,6	3,8
SR w Wągrowcu sprawy K	2,8	2,4	3,4	2,6	3,0	2,8
SR Szczecin-Centrum sprawy K	5,4	5,4	5,8	5,6	5,7	5,4
SR Legionowo sprawy K	5,1	5,7	6,1	7,2	6,9	7,0

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu karnego – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S5r; dane dla poszczególnych SR – Informacje o działalności sądów (tabl. III.1 po zaokrągleniu).

Średni czas trwania spraw K w SR ogółem w badanych latach był niższy niż wartość wskaźnika WSK\_25 w tym samym okresie. Nie odnotowano jednak znaczącej poprawy w szybkości rozpatrywania tej kategorii spraw, co potwierdziły badania w SR (pięciu) objętych próbą – w każdym przypadku czas trwania postępowań karnych



procesowych K w 2023 r. był równy lub dłuższy niż w 2018 r. W odniesieniu do obu szczebli sądowej struktury w sprawach karnych procesowych K można zatem wskazać na względną stabilizację sprawności postępowań.

**Średni czas trwania  
w sprawach  
rodziny RC**

Tabela nr 15

Czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) (kategoria RC, sądy rejonowe)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Średni czas trwania według wybranych kategorii (WSK_25)	5,4	5,8	7,0	7,1	5,9	5,9
Sprawy rodzinne w SR (Polska)	4,7	5,0	5,6	5,3	4,9	5,1
<b>Procesowe (RC) w SR (Polska)</b>	<b>6,1</b>	<b>6,8</b>	<b>8,1</b>	<b>8,2</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>
SR w Świdnicy sprawy RC	6,1	7,5	7,6	6,6	6,9	8,5
SR w Sieradzu sprawy RC	6,9	6,4	6,6	5,8	6,2	6,1
SR w Wągrowcu sprawy RC	5,0	4,2	5,0	4,9	4,8	5,8
SR Szczecin-Centrum sprawy RC	7,3	7,6	10,2	9,9	10,3	9,8
SR Legionowo sprawy RC	7,9	7,8	8,2	10,0	11,0	11,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie tablic kluczowego miernika MS WSK\_25; dane dla pionu rodzinnego – zestawienie zbiorcze MS pn. Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2023 – wybrane repertoria; dane dla kategorii spraw – sprawozdania statystyczne MS-S16/18r; dane dla poszczególnych SR – Informacje o działalności sądów (tabl. III.1 po zaokrągleniu).

Średni czas trwania spraw rodzinnych procesowych RC (są to głównie sprawy o alimenty) w Polsce wydłużył się w badanym okresie o blisko dwa miesiące. Dane dla czterech badanych SR potwierdziły tę tendencję, wyjątkiem był SR w Sieradzu, w którym średni czas rozpatrywania spraw RC był najbardziej stabilny i w 2023 r. w porównaniu z 2018 r. uległ nieznacznej poprawie.

**Odnosząc się do przyczyn pogarszających się wyników statystycznych w zakresie średniego czasu trwania poszczególnych kategorii postępowań w I instancji prezesi kontrolowanych sądów, w szczególności wskazywali na problemy kadrowe** (wakaty, delegacje, czas oczekiwania na nominacje orzeczników itp.). Prezes SO w Świdnicy wskazał, że liczba spraw w referacie sędziego powinna oscylować w przedziale 100–150 (w wydziałach ksiąg wieczystych 300–350) rocznie<sup>131</sup>. Postulował też ustalenie optymalnej liczby spraw [w referacie] opartych o takie dane, jak: sąd, do którego sprawa wpływa, wydział pierwszo- lub drugoinstancyjny, pion orzecznicy (cywilny, karny, pracy itd.), skład sędziowski niezbędny do rozpoznania sprawy, poziom jej skomplikowania (liczba osób do przesłuchania, liczba tomów akt), ale także predyspozycje sędziego (zaangażowanie i wydajność), zastrzegając, że te ostatnie są niemierzalne. NIK co do zasady postuluje te uznaje za słuszne, jednak jako modelowe rozwiązania kształtujące ramy obciążeń, a nie w postaci dodatkowej parametryzacji pracy orzeczników ujętej w karby statystyki.

Dodatkowo NIK sprawdziła jak w badanym okresie zmieniały się wartości wskaźnika sprawności postępowań obliczanego według metodologii CEPEJ (jako stosunek liczby spraw pozostałych do załatwienia na koniec okresu statystycznego do średniego dziennego załatwienia spraw w danym okresie) dla ww. głównych kategorii spraw. Analiza wykazała, że w latach 2013–2023 tak obliczany średni czas trwania postępowań wzrósł:

- w sprawach cywilnych procesowych C<sup>132</sup> w SO z 242,2 do 568,3 dni, a w SR z 214,7 do 314,4 dni;

<sup>131</sup> Z opracowania *Wyniki statystyczne Sądu Okręgowego w Poznaniu w porównaniu do Polski za rok 2022* wynika, że obciążenie wpływem sędziów 10 największych sądów okręgowych w Polsce (na obsadę średniookresową w wersji III, tj. po odliczeniu wakatów i osób delegowanych, uwzględnione zostały sprawy wpływające do wszystkich pionów) w 2022 r. wynosiła od 319 spraw (SO w Gdańsku) do 488,4 (SO w Poznaniu). Ponadto NIK ustaliła, że np. w SR w obszarze SO w Warszawie średnio do referatu sędziego w 2022 r. wpływało 661 spraw.

<sup>132</sup> W SO sprawy cywilne wykazywane są razem ze sprawami rodzinnymi (np. rozwodowymi). Dane na podstawie opracowań MS *Ewidencja spraw w Polsce według działów prawa i instancyjności*.

**Sprawność  
postępowania  
sądowego  
wg metodologii  
CEPEJ**

- w sprawach cywilnych nieprocesowych (Ns, z wył. rejestrowych) w SO z 142,0 do 207,1 dni, a w SR z 120,3 do 302,1 dni;
- w sprawach karnych procesowych K w SO z 223,8 do 279,8 dni, a w SR z 140,4 do 167,4 dni;
- w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych U w SO z 191,5 do 303,4 dni, a w SR z 246,0 do 319,7 dni;
- w sprawach z zakresu prawa pracy P w SO z 269,9 do 481,6 dni, a w SR ze 177,4 do 331 dni;
- w sprawach gospodarczych procesowych GC w SO z 361,8 do 534,2 dni, a w SR z 247,1 do 251,0 dni;
- w sprawach rodzinnych RC rozpatrywanych w SR ze 140,0 do 237,2 dni.

Czas trwania postępowań obliczany wg metodologii CEPEJ (wskaźnik WSK\_26) wzrósł w każdej z badanych kategorii spraw, analogicznie do ustaleń opartych o analizę średniego czasu trwania postępowań uprawomocnionych w sądach I instancji (WSK\_25). W okresie dekady najbardziej pogorszyła się sprawność rozpatrywania spraw cywilnych nieprocesowych Ns w SR (wzrost wartości wskaźnika o 151,1 %) oraz procesowych cywilnych C w SO (o 134,6 %). Znacząco (o blisko 50 %) wartość wskaźnika wzrosła w pozostałych głównych kategorii spraw z wydziałów cywilnych, odpowiednio: C w SR oraz Ns z wyłączeniem rejestrowych w SO. **Sytuację w pionie cywilnym uznać należy zatem za kryzysową. Tak wysoki wzrost wskaźników wskazuje bowiem na nawarstwiająca się zaległości, np. w SO na koniec 2023 r. pozostało nierozpatrzonych 267 867 spraw kategorii C. Na ich rozpatrzenie statystycznie czekać trzeba będzie średnio 568 dni (półtora roku).** Porównywalnie długo trwałoby wychodzenie z zaległości – mierzone wskaźnikiem wg metodologii CEPEJ – spraw gospodarczych procesowych GC w SO (534 dni). Znacząco pogorszyła się też, porównując rok 2023 do 2013 r., sprawność spraw pracowniczych P (wzrost czasu trwania o ok. 80 % na obu szczeblach sądowych). Statystycznie niewielkie wzrosty (ok. 20 %) wystąpiły w badanym okresie w sprawach karnych, a w postępowaniach gospodarczych procesowych GC w SR w 2023 r. wskaźnik wynosił tyle samo, co przed dekadą (ok. 250 dni).

Analiza wartości średniego czasu trwania postępowań obliczanego według metodologii CEPEJ potwierdza tezę o konieczności objaśniania danych statystyki sądowej, zwłaszcza tych prezentowanych publicznie.

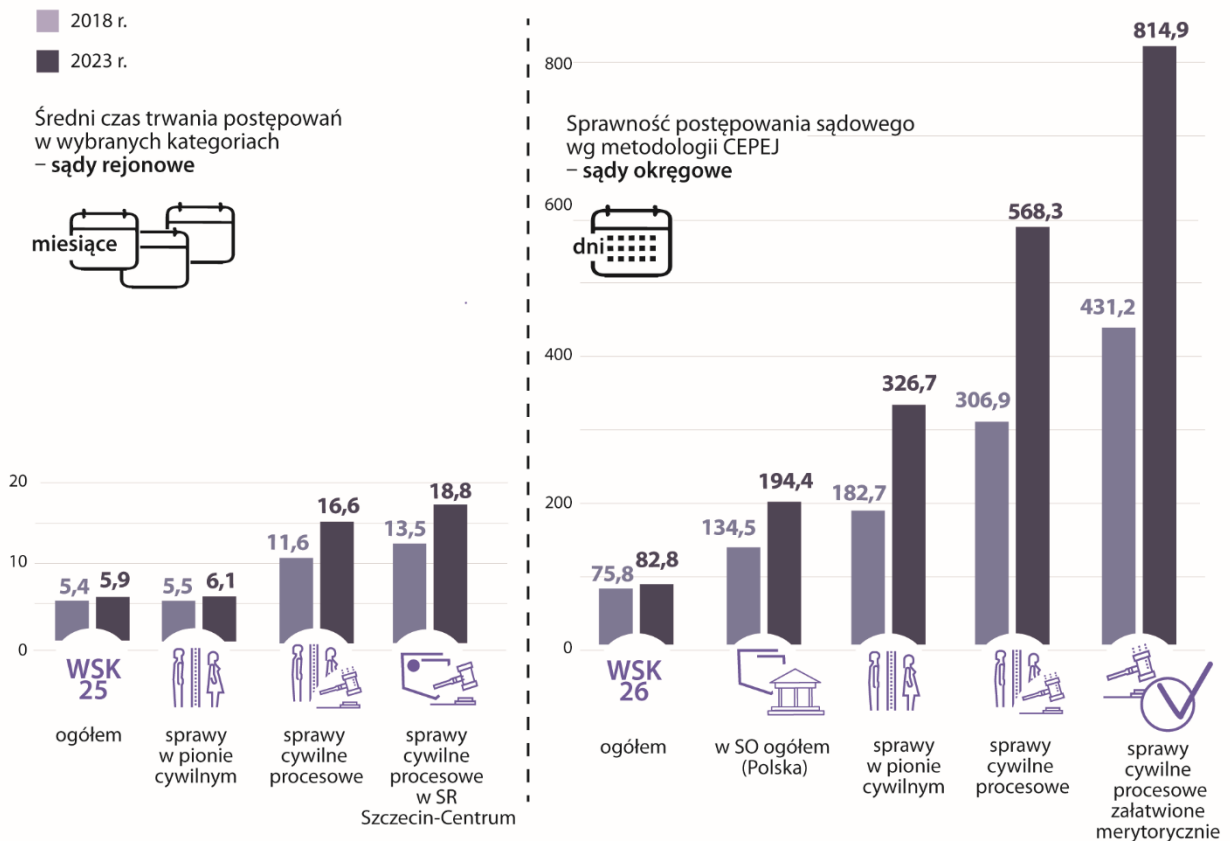
Wskaźnik *sprawności postępowania sądowego (według metodologii CEPEJ) (w dniach)* (WSK\_26) obliczony dla wszystkich postępowań sądowych w kraju w 2023 r. wynosił 82,8 dnia. Po zawężeniu danych objętych wskaźnikiem tylko do spraw rozpatrywanych przez SO było to 194,4 dnia. Gdyby wziąć pod uwagę tylko postępowania cywilne w SO, tj. sprawy procesowe C, ale także nieprocesowe Ns, nakazowe i upominawcze Nc, ogólne Co – jak oznaczane jest np. nadanie klauzuli wykonalności, ale też takie techniczne czynności, jak zwolnienie od kosztów, a takie sprawy (te czynności w ramach postępowania rejestrowane są jako odrębne sprawy i w SO liczone są w dziesiątkach tysięcy rocznie), dalej – skargi na bieg postępowania (z wykazu S), wszystkie te tzw. repertoria i wykazy wchodzą do obliczenia wartości wskaźnika na poziomie pionu postępowań cywilnych, to w 2023 r. otrzymamy uśredniony wynik – 326,7 dnia. Jeśli jednak wyodrębnimy tylko sprawy cywilne procesowe C, które najczęściej obywatel kojarzy z tym czym zajmują się sądy, to – jak wskazano wyżej – wartość wskaźnika wyniesie 568,3 dnia. Na każdym poziomie prezentacji, w zależności od zakresu danych wchodzących w skład wskaźnika, jego wartość się niemal podwajała.

Wartość wskaźników sprawności postępowań (WSK\_25 i WSK\_26) na różnych poziomach agregowania danych przedstawiono na infografice poniżej.

Infografika nr 29

Sprawność postępowań a poziom prezentacji danych – studium przypadków

Wartość wskaźników sprawności postępowań, a poziom prezentacji danych (przykłady)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

**Nierzetelna publikacja wyników statystycznych przez Ministra**

Posługiwanie się statystyką sądową, zwłaszcza danymi na wysokim poziomie zagregowania, bez objaśnień co obejmują, jaki fragment rzeczywistości sądowej przedstawiają w ocenie NIK jest działaniem nierzetelnym. Nie służy budowaniu zaufania do sądownictwa.

Podobnie, **budowaniu zaufania do sądów nie sprzyjało publikowanie przez MS wyników statystycznych i wielowymiarowych analiz w sposób całkowicie dowolny.** Utrudniało to także dokonywanie analiz i ocen tej sfery funkcjonowania państwa przez organizacje pozarządowe, środowiska naukowe i innych interesariuszy, sprawowanie społecznej kontroli.

Minister jako organ prowadzący badania statystyczne (zgodnie z postanowieniami *Programów badań statystycznych statystyki publicznej*) obowiązany był do ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wyników informacji statystycznych, tj. wyników obliczeń, opracowań i analiz dokonywanych na podstawie zebranych w badaniach statystyki publicznej danych statystycznych, z zachowaniem tajemnicy statystycznej. Ponadto, zgodnie z przyjętymi przez Ministra regulacjami wewnętrznymi, począwszy od 1 lipca 2015 r. wyniki statystyczne i wielowymiarowe analizy podlegały publikacji na ogólnie dostępnym portalu ISWS oraz na portalu NetWeaver dostępnym dla pracowników sądów i Ministerstwa Sprawiedliwości. Obowiązek sporządzania i publikacji analiz, na podstawie regulaminu organizacyjnego MS w okresie objętym kontrolą spoczywał na DSF.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że **Minister w latach 2016–2023 (do 18 października 2023 r.) nierzetelnie realizował obowiązki wynikające z zarządzenia o biurowości w zakresie publikacji wyników statystycznych**

**i wielowymiarowych analiz na ogólnie dostępnym portalu ISWS.**

NIK stwierdziła, że opracowania przygotowywane i publikowane były przez DSF w sposób dowolny, w tym sukcesywnie ograniczano zakres prezentowanych materiałów, w szczególności MS zaprzestało od 2019 r. umieszczania danych jednorocznych oraz aktualizacji, zwłaszcza od 2022 r., opracowań wieloletnich, w tym:

- w odniesieniu do danych jednorocznych opracowań dotyczących: stabilności załatwiania spraw (od 2021 r.), ewidencji z wykazu S w sądach apelacyjnych i okręgowych (od 2019 r.), analizy statystycznej sądów powszechnych (apelacyjnych, okręgowych, rejonowych) według obszarów apelacji (od 2019 r., przy czym nie zostały ujawnione dane za lata 2015–2016), wskaźnika opanowania wpływu spraw (od 2020 r., a dane za lata wcześniejsze nie zostały ujawnione, za wyjątkiem wskaźnika odnoszącego się do spraw cywilnych w 2019 r.), wskaźnika mediacji (od 2021 r., przy czym wskaźnik ten pojawił się w ujęciu jednorocznym dopiero za 2019 r.), ewidencji spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności (od 2019 r.), średniego czasu trwania/sprawności postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji (od 2017 r.);
- w odniesieniu do opracowań wieloletnich odnoszących się do: wskaźnika mediacji w sądach powszechnych (ostatnie opracowanie odnosiło się do lat 2013–2021), średniego czasu trwania postępowania sądowego w wybranych repertoriach (ostatnie opracowanie odnosiło się do lat 2011–I kwartał 2022), skarg na przewlekłość postępowań sądowych w sądach okręgowych i w sądach apelacyjnych (ostatnie opracowanie odnosiło się do lat 2010–2020), ogólnej ewidencji spraw w sądach powszechnych w Polsce (ostatnie opracowanie odnosiło się do lat 2011–2021).

W badanym okresie MS miało status producenta statystyk europejskich tzw. ONAs (Other National Authorities). Było zatem instytucją zobowiązaną do przestrzegania Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych (EKPS), w tym opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej zgodnie z zasadą niezależności naukowej oraz w sposób obiektywny, profesjonalny i przejrzysty, zapewniający równe traktowanie wszystkich użytkowników. W ramach III przeglądu EKPS Ministerstwo potwierdziło stosowanie standardu 15. *Dostępność i przejrzystość* tego kodeksu, tj. że dane pozyskane za pośrednictwem sprawozdawczości statystycznej są powszechnie dostępne, a szeroki i łatwy dostęp do informacji statystycznych zapewnia m.in. portal ISWS.

Podsekretarz Stanu, Katarzyna Frydrych wskazała, że szczegółowy zakres danych prezentowanych na portalu ISWS określany jest w oparciu o zapotrzebowanie na dane statystyczne o wymiarze sprawiedliwości zgłaszane przez odbiorców wewnętrznych i zewnętrznych, a także Kierownictwo MS. W ocenie NIK działania MS, istotnie ograniczające zakres prezentowanych informacji o wynikach funkcjonowania sądów powszechnych, było sprzeczne z zasadą przejrzystości, którą powinny się kierować organy administracji publicznej. Z dokonanego przez NIK przeglądu opracowań i raportów organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń np. sędziowskich wynika, że notoryjnie, wobec nieudostępniania przez Ministra pełnego zakresu danych pozyskiwanych w ramach sprawozdawczości sądowej, pozyskiwano je dopiero w trybie dostępu do informacji publicznych.

W trakcie kontroli NIK, w listopadzie 2023 r., MS rozpoczęło sukcesywne zamieszczanie danych statystycznych za lata 2021–2022 – w postaci opracowań jednorocznych oraz wieloletnich oraz aktualizację pozostałych komponentów ISWS, w tym m.in. map obrazujących rozkład terytorialny wykonania wskaźnika opanowania wpływu spraw (ogółem), czy wskaźnika mediacji.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli P/23/030 pn. <i>Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości</i> było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy działania naprawcze wpłynęły na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy prawidłowo wykorzystywano dostępne narzędzia diagnozy sprawności funkcjonowania sądów powszechnych i określania kierunków usprawnienia realizacji zadań przez te podmioty?</li> <li>2. Czy zmiany dokonywane w organizacji oraz w ramach zarządzania zasobami sądów powszechnych przyczyniały się do ich usprawnienia?</li> <li>3. Czy statystyka sądowa była rzetelnie gromadzona i prawidłowo wykorzystywana do celów diagnozy sprawności sądów powszechnych i zarządzania ich zasobami?</li> <li>4. Czy prawidłowo planowano, prowadzono i oceniano skutki działań prawotwórczych, których celem było usprawnienie funkcjonowania sądów powszechnych?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 16 jednostek, w tym Ministerstwo Sprawiedliwości oraz 15 sądów powszechnych, tj. po pięć sądów: apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, przy czym w przypadku sądów apelacyjnych kontrola obejmowała zagadnienia związane z funkcjonowaniem sądów na obszarze apelacji. Dobór jednostek sądowych do kontroli uwzględniał potrzebę zapewnienia reprezentatywności wyników, poprzez uwzględnienie na każdym szczeblu sądowym jednostek różnej wielkości (obliczanej według obciążenia liczbą wpływających spraw, liczbą etatów).
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Sprawiedliwości i sądach powszechnych, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości i rzetelności (w przypadku sądów – legalności i rzetelności).
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. – 30 czerwca 2023 r., przy czym zasadnicze badania kontrolne w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz kontrola w sądach powszechnych przeprowadzone zostały w odniesieniu do okresu 1 stycznia 2018 r. – 30 czerwca 2023 r. Czynności kontrolne rozpoczęto 15 czerwca 2023 r., a zakończono 4 kwietnia 2024 r.
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>W trakcie kontroli zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.</p> <p>NIK przeprowadziła, w okresie grudzień 2023 r. – styczeń 2024 r. dwa badania kwestionariuszowe skierowane odpowiednio do: sędziów sądów powszechnych i przedsiębiorców. Badanie skierowane do przedsiębiorców było ogólnodostępne, a kwestionariusz ankiety zamieszczony został na stronie internetowej NIK. W jego wyniku uzyskano 246 odpowiedzi, spośród których 157 respondentów deklarowało prowadzenie działalności gospodarczej w ostatnich pięciu latach, w tym 104 wskazało na styczność z sądami powszechnymi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą). Z uwagi na niską liczbę respondentów, NIK uznała jego wynik za niereprezentatywny. Kwestionariusz ankietowy przeznaczony dla sędziów NIK rozesłała za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych, a także stowarzyszeń sędziów (ograniczony sposób dystrybucji kwestionariusza miał na celu zawężenie kręgu respondentów badania do osób faktycznie pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych). NIK uzyskała 778 odpowiedzi na kwestionariusz ankietowy dla sędziów. Większość odpowiadających (67 %) deklarowała posiadanie ponad 15 lat doświadczenia na stanowisku sędziowskim, zaś doświadczenie do 5 lat wykazało 13 % respondentów.</p>



**Stan realizacji  
wniosków  
pokontrolnych**

W wyniku kontroli skierowano do kierowników jednostek kontrolowanych 16 wystąpień pokontrolnych. Do żadnego z nich nie złożono zastrzeżeń. Minister i prezesi sądów poinformowali NIK o podejmowanych działaniach w zakresie wykorzystania uwag i realizacji wniosków. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała 20 wniosków pokontrolnych, z których zrealizowano 12 (wszystkie wnioski skierowane do prezesów sądów). Spośród wniosków skierowanych do Ministra trzy były w trakcie realizacji, zaś nie zrealizowano pięciu (stan na 8 maja 2024 r.).

**Wykaz jednostek  
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Sprawiedliwości	Adam Bodnar (od 13 grudnia 2023 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Jarosław Gowin od 18 listopada 2011 r. do 6 maja 2013 r. Marek Biernacki od 6 maja 2013 r. do 22 września 2014 r. Cezary Grabarczyk od 22 września 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. p.o. Ministra Sprawiedliwości, Prezes Rady Ministrów Ewa Kopacz od 30 kwietnia 2015 r. do 4 maja 2015 r. Borys Budka od 4 maja 2015 r. do 16 listopada 2015 r. Zbigniew Ziobro od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r. Marcin Warchoł od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.
2.	Delegatura NIK w Łodzi	Sąd Apelacyjny w Łodzi	Sławomir Lerman (od 19 stycznia 2023 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Tomasz Szabelski od 16 stycznia 2017 r. do 18 stycznia 2023 r.
3.		Sąd Okręgowy w Sieradzu	Przemysław Majkowski (od 24 listopada 2022 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Elżbieta Zalewska-Statuch od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2022 r. Janina Składowska od 1 września 2022 r. do 31 października 2022 r. Dorota Załęska od 1 listopada 2022 r. do 23 listopada 2022 r.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
4.		Sąd Rejonowy w Sieradzu	Paweł Kowalczyk (od 1 września 2018 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Paweł Chlebicz od 2 sierpnia 2014 r. do 2 sierpnia 2018 r. Elżbieta Sadowska-Augustyniak od 3 sierpnia 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r.
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Sąd Apelacyjny w Poznaniu	Mateusz Bartoszek (od 4 maja 2023 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Andrzej Daczyński od 4 maja 2017 r. do 3 maja 2023 r.
6.		Sąd Okręgowy w Poznaniu	Daniel Jurkiewicz (od 4 maja 2023 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Krzysztof Lewandowski od 28 kwietnia 2017 r. do 3 maja 2023 r.
7.		Sąd Rejonowy w Wągrowcu	Anna Filipiak (od 4 maja 2023 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Dariusz Ratajczak od 20 lipca 2010 r. do 19 lipca 2018 r. Daniel Jurkiewicz od 20 lipca 2018 r. do 3 maja 2023 r.
8.	Delegatura NIK w Szczecinie	Sąd Apelacyjny w Szczecinie	Beata Górską (od 9 stycznia 2018 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Maciej Żelazowski od 23 czerwca 2016 r. do 8 stycznia 2018 r.
9.		Sąd Okręgowy w Szczecinie	Piotr Szarek (od 11 września 2023 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Maciej Strączyński od 11 września 2017 r. do 10 września 2023 r.
10.		Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie	Grażyna Sienicka (od 1 stycznia 2021 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnił: Robert Bury od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
11.	Delegatura NIK w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie	Piotr Schab (od 6 lipca 2022 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełniła: Beata Waś od 6 lipca 2016 r. do 5 lipca 2022 r.
12.		Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie	Michał Bukiewicz (od 29 marca 2023 r.) Wcześniej funkcję kierownika pełnił: Paweł Iwaniuk od 29 marca 2013 r. do 29 marca 2023 r.
13.		Sąd Rejonowy w Legionowie	Marcin Brud (od 28 grudnia 2017 r.)
14.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	Jacek Saramaga (od 21 marca 2019 r.) Wcześniej funkcję kierownika pełnili: Konrad Wytrykowski od 19 grudnia 2017 r. do 20 września 2018 r. Jan Gibiec od 21 września 2018 r. do 20 marca 2019 r.
15.		Sąd Okręgowy w Świdnicy	Arkadiusz Rodziewicz (od 18 lipca 2018 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Anatol Gul od 11 kwietnia 2016 r. do 12 lutego 2018 r. Maciej Pająk od 13 lutego 2018 r. do 17 lipca 2018 r.
16.		Sąd Rejonowy w Świdnicy	Marzena Rusin-Gielniewska (od 1 czerwca 2020 r.) Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: Arkadiusz Rodziewicz od 28 września 2015 r. do 17 lipca 2018 r. Wojciech Zatorski od 18 lipca 2018 r. do 31 maja 2020 r.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	w formie opisowej		NIK stwierdziła nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych obszarach
2.	Sąd Apelacyjny w Łodzi	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
3.	Sąd Okręgowy w Sieradzu	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej oraz w kwestiach formalnych dot. m.in. organizacji sądu i zarządzania kadrami
4.	Sąd Rejonowy w Sieradzu	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
5.	Sąd Apelacyjny w Poznaniu	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej i kwestii formalnych w zarządzaniu kadrami
6.	Sąd Okręgowy w Poznaniu	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości dot. kwestii formalnych w zarządzaniu kadrami
7.	Sąd Rejonowy w Wągrowcu	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej
8.	Sąd Apelacyjny w Szczecinie	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
9.	Sąd Okręgowy w Szczecinie	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
10.	Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Sąd Apelacyjny w Warszawie	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
12.	Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
13.	Sąd Rejonowy w Legionowie	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
14.	Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
15.	Sąd Okręgowy w Świdnicy	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK nie stwierdziła nieprawidłowości
16.	Sąd Rejonowy w Świdnicy	w formie opisowej	Podejmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie kontroli zarządczej i kwestii formalnych w zarządzaniu kadrami

NIK dokonała oceny w formie opisowej we wszystkich kontrolowanych jednostkach sądownictwa powszechnego, co wynikało z braku wypracowania w obszarze wymiaru sprawiedliwości jednoznacznych narzędzi pomiaru jego sprawności; dużej zmienności uwarunkowań funkcjonowania kontrolowanych jednostek sądownictwa powszechnego, zarówno podatnych na czynniki zewnętrzne, takie jak np. ograniczenia w funkcjonowaniu sądów podczas epidemii COVID-19, ogólna sytuacja gospodarcza, demograficzna, wpływająca na decyzje o skierowaniu, bądź nie, sprawy do rozstrzygnięcia przed sądem; oraz czynniki wewnętrzne, w szczególności generowany przez kolejnych Ministrów stan permanentnych zmian prawno-organizacyjnych oddziałujących na sądy. W tych okolicznościach zdaniem NIK jednoznaczna ocena pojedynczych (odseparowanych) działań naprawczych na poziomie konkretnego kontrolowanego sądu okazała się niemożliwa.



## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Przedmiotem kontroli była sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Uwzględniając bardzo szeroki zakres podmiotowy obszaru wymiaru sprawiedliwości, kontrola skoncentrowana została na jej wiodącym aktorze, tj. sądownictwie powszechnym. Sprawność funkcjonowania można w tym świetle postrzegać przez pryzmat dwóch jej znamion, tj. terminowości i prawidłowości czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie (tj. w ślad za przesłankami stwierdzenia przewlekłości postępowania określonymi w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki). Jednakże mając na względzie ograniczenia kontrolne wynikające z ustrojowej odrębności kontrolowanych jednostek sądownictwa, kontrola skoncentrowana została na pierwszym z nich, a więc „terminowości” działania sądu (tj. działaniu sądu bez zbędnej zwłoki).

Podstawową funkcją sądów w Polsce jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, przy czym przyjmuje się domniemanie właściwości sądów powszechnych (art. 177 w zw. z art. 175 Konstytucji RP). Konstytucja RP przyznaje sądom atrybuty niezależności (władza sądownicza jest odrębna i niezależna od innych władz), a sędziom – niezawisłości<sup>133</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądach doktryny prawa precyzuje się, że niezależność sądów nie oznacza braku jakiegokolwiek możliwości oddziaływania na nie władzy wykonawczej. Podkreśla się w szczególności ograniczenia wynikające z wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP zasady podziału, ale i wzajemnego równoważenia się władz, dostrzegając przy tym, że nie wszystkie działania sądów związane są wyłącznie z wymierzaniem sprawiedliwości.

Konstytucja RP nie określa struktury sądów, odsyłając w tym zakresie do zwykłych ustaw, wymaga natomiast by struktura ta obejmowała co najmniej dwa szczeble (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego określona w art. 176 Konstytucji RP). Szczegółowe regulacje dotyczące ustroju i organizacji sądownictwa powszechnego określone zostały w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych (Pusp). Ustawa ta określa trójszczeblowy podział sądów powszechnych, sądami powszechnymi są: sądy rejonowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne.

Centralną rolę w organizacji sądów powszechnych odgrywa Minister Sprawiedliwości, tj. organ obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rządu RP w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość (obejmującym m.in. sprawy sądownictwa), przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Minister otrzymał szereg wiodących uprawnień i kompetencji w sferze organizacji sądownictwa powszechnego, zarówno w sferze jego finansowania, jak i kształtowania sieci sądów, ich struktury organizacyjnej i zarządzania kadrami sądownictwa.

Organ ten jest dysponentem budżetu państwa w części 15 – sądy powszechne, mając tym samym kluczową rolę w kształtowaniu budżetu sądów i nadzoru nad jego wykonaniem. Minister jest zwierzchnikiem służbowym dyrektorów sądów, odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarki majątkowej w sądach, posiada przy tym wyłącznie kompetencje do ich powołania i odwołania z zajmowanego stanowiska. Ta sfera działań Ministra i funkcjonowania sądów powszechnych jest przedmiotem kontroli wykonania budżetu państwa, realizowanej cyklicznie przez NIK.

<sup>133</sup> Niezawisłość sędziowska obejmuje szereg elementów składowych: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; 5) wewnętrzna niezależność sędziego (za: TK w uzasadnieniu do wyroku TK sygn. K.3/98 z dnia 24 czerwca 1998 r.; M.P. z 1998 r. Nr 22, poz. 331).

Minister (po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa) tworzy i znosi sądy, ustala ich siedziby, obszary właściwości i zakres rozpoznawanych przez nie spraw. Upoważniony jest także do przekazywania wybranych sądom do rozpatrywania spraw określonego rodzaju (np. w ramach apelacji warszawskiej, sprawy gospodarcze zostały przekazane do rozpoznawania tylko przez jeden z dwóch funkcjonujących w tej apelacji sądów okręgowych, tj. SO w Warszawie). Wykonując to upoważnienie zobowiązany jest kierować się dyrektywą o charakterze klauzuli generalnej, wskazującą cel w postaci zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem, a także uwzględnienie ekonomii postępowania sądowego. Swoboda decyzyjna Ministra ograniczona została przez wprowadzone w 2014 r. przesłanki tworzenia i znoszenia sądów rejonowych, odwołujące się do kryterium terytorialnego (jedna lub więcej gmin), osobowego (zamieszkałe przez co najmniej 50 tys. mieszkańców<sup>134</sup>), obciążenia sądu (liczba spraw wpływających do sądu w ciągu roku kalendarzowego nie najmniej niż 5 tys.).

Sąd rejonowy jest co do zasady sądem I instancji. Tworzy się w nim wydziały właściwe do rozpoznania spraw: cywilnych, karnych, rodzinnych i nieletnich, pracy i/lub ubezpieczeń społecznych, gospodarczych, a także wydziały do spraw ksiąg wieczystych oraz wydziały egzekucyjne. Sąd okręgowy jest sądem wyższego stopnia, zaś jego właściwość ma dwojaki charakter, tj. jest zarówno sądem odwoławczym (II instancji) w sprawach rozstrzyganych w SR jako sądzie I instancji, jak również jest sądem I instancji w określonych w ustawach tzw. proceduralnych (w tym Kpc, Kpk) sprawach o charakterze bardziej złożonym lub poważnym. W sądach okręgowych tworzy się wydziały: cywilny, karny, pracy i/lub ubezpieczeń społecznych, gospodarczy oraz kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych przez uprawnione służby państwowe. Sąd apelacyjny jest sądem tworzonym dla obszaru co najmniej dwóch okręgów sądowych i pełni rolę sądu II instancji w sprawach rozpatrywanych przez SO jako sąd I instancji. W sądzie apelacyjnym tworzy się wydziały cywilny, karny oraz pracy i ubezpieczeń społecznych. Podział struktury SR, SO i SA na wydziały nie ma charakteru obligatoryjnego, decyzja pozostaje w gestii Ministra, który może tworzyć także inne, niż ww. wydziały, poza siedzibą sądu może także tworzyć wydziały zamiejscowe, a w przypadku SO także ośrodki pozamiejscowe.

Organami sądów powszechnych są: prezes sądu, dyrektor sądu (w przypadku SR: dyrektor SR jeśli został powołany albo dyrektor przełożonego SO) i kolegium sądu (wyłącznie w SO i SA).

Prezes sądu jest powoływany (a w określonych przypadkach także odwoływany) przez Ministra Sprawiedliwości na okres kadencji (SR – 4 lata, SO i SA – 6 lat). Organ ten kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu, w szczególności kieruje działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz innych powierzonych zadań z zakresu ochrony prawnej. Prezes podlega w tym zakresie prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Działalność administracyjna sądów powszechnych podlega tzw. nadzorowi administracyjnemu sprawowanemu przez Ministra Sprawiedliwości i przez prezesów sądów, który przybiera dwie formy w zależności od rodzaju działalności organizacyjnej:

- nadzór nad działalnością sądów powszechnych związaną z wydatkowaniem środków publicznych, Minister realizuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu

<sup>134</sup> Przepisy Pusp przewidują wyjątek od konieczności spełnienia tego warunku (patrz art. 10 § 1b w zw. z § 1c Pusp).

wymiaru sprawiedliwości oraz innych powierzonych zadań z zakresu ochrony prawnej (zewnętrzny nadzór administracyjny). Nadzór ten sprawowany jest przez Ministra poprzez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz w ograniczonym zakresie referendarze sądowi. Zewnętrzny nadzór obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego; ponadto, wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, także reprezentowanie RP przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawach dotyczących działalności sądów. Istotnym elementem tego nadzoru jest ocena (a wcześniej, przyjęcie) informacji rocznych przedkładanych Ministrowi przez prezesów sądów apelacyjnych o działalności sądów na obszarze apelacji, a także wyznaczanie ogólnych kierunków nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów.

Prezesi sądów sprawują wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz innych powierzonych zadań z zakresu ochrony prawnej. Zakres wewnętrznego nadzoru obejmuje w szczególności: badanie sprawności postępowań w poszczególnych sprawach, kontrolę działalności sekretariatów wydziałów, prawidłowość przydzielania spraw oraz równomierność obciążenia pracą. Nadzór ten sprawowany jest zarówno przez prezesa sądu w odniesieniu do kierowanego przez niego sądu, a w przypadku prezesów SA i SO także wobec sądów podległych. Prezesi sądów „przełożonych” mogą przeprowadzać wizytacje (obejmują pełną działalność administracyjną sądów lub wydziałów sądów) oraz lustracje (obejmują wybrane zagadnienia działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu). Prezes SA ustala kierunki WNA wykonywanego przez prezesów sądów na obszarze apelacji, koordynuje czynności z zakresu WNA wykonywane przez prezesów sądów działających na obszarze apelacji; kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez ww. prezesów oraz wydaje stosowne zarządzenia.

Szczegółowe uregulowania dotyczące sposobu realizacji nadzoru administracyjnego nad sądami określone zostały w przepisach wykonawczych (tj. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych).

Kontrola zarządcza w sądownictwie powszechnym została zorganizowana w oparciu o przepisy mające zastosowanie do ogółu jednostek sektora finansów publicznych (w tym określone w ustawie o finansach publicznych i wydane przez Ministra Finansów przepisy wykonawcze i wytyczne) oraz szczegółowe wytyczne dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość wydane przez Ministra Sprawiedliwości (aktualnie obowiązuje w tym zakresie *Komunikat Ministra Sprawiedliwości z 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – Sprawiedliwość*<sup>135</sup>, dalej wytyczne). Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej należy do obowiązków: prezesa i dyrektora sądu w zakresie przypisanych im zadań w Pusp (I poziom) oraz do prezesa sądu nadrzędnego i dyrektora sądu apelacyjnego (II poziom). W przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości ww. zadania należą do obowiązków Ministra realizującego je za pośrednictwem Dyrektora Generalnego. Wytyczne określają szczegółowe zadania realizowane przez organy odpowiedzialne na etapie planowania działalności, a także w ramach systemu zarządzania ryzykiem, monitorowania i oceny. Charakterystycznym elementem przyjętych rozwiązań jest podejście tzw. kaskadowania celów i zadań w planowaniu działalności – tj. zgodnie z § 7 wytycznych, *wyznaczanie celów i zadań w dziale realizowane jest w sposób kaskadowy od szczybla Ministra Sprawiedliwości poprzez poszczególne szczyble struktury organizacyjnej działu*. SA i SO sporządzają co do zasady po dwa plany działalności, tj. odpowiednio plan działalności sądów na obszarze apelacji

<sup>135</sup> Dz. Urz. MS poz. 160.

i okręgu sądowego i plany jednostkowe dla SA i SO. W SR sporządzany jest plan działalności tego sądu. System zarządzania ryzykiem opisany został w rozdziale III wytycznych i obejmuje identyfikowanie, analizę ryzyka i adekwatne do poziomu ryzyka reagowanie na nie. Proces zarządzania ryzykiem podlega dokumentowaniu na każdym jego etapie, w tym w szczególności poprzez utworzenie rejestru ryzyk poszczególnych celów i zadań. Wytyczne zawierają także szczegółowe regulacje dot. monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej. Działania te powinny być prowadzone na bieżąco i być odpowiednio dokumentowane. Istnieje obowiązek kwartalnego raportowania z zarządzania ryzykiem w zakresie realizacji celów kaskadowanych z planu działalności Ministra Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości ogrywa także wiodącą rolę w zarządzaniu kadrami sądownictwa powszechnego. W szczególności Minister decyduje o przydziale do poszczególnych sądów stanowisk (etatów) zarówno w grupie stanowisk orzeczniczych (sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych), jak i stanowisk wspierających pracę orzeczniczą w sądzie (asystentów sędziów, urzędników sądowych). Kierownictwo sądu zobowiązane jest każdorazowo informować MS o zwalnianych stanowiskach, gdzie podejmowana jest decyzja o ich zagospodarowaniu (np. w przypadku etatu sędziego, Minister decyduje o utrzymaniu stanowiska w dotychczasowym sądzie lub przeniesieniu etatu do innego sądu, albo przekształceniu na etat asesorski albo zniesieniu stanowiska). Uprawnienie to doznaje natomiast istotnego ograniczenia w postaci wymogu uzyskania zgody (sędziego) na przeniesienie zajętego etatu do innego sądu. Minister posiada także uprawnienia w zakresie delegowania sędziów zarówno do innych sądów powszechnych, jak i do wykonywania czynności administracyjnych w innych instytucjach publicznych poza systemem sądownictwa powszechnego. Prezesi sądów mają w tym zakresie ograniczone uprawnienia, do czasowego delegowania sądów w ramach apelacji (prezes SA) lub okręgu sądowego (prezes SO). Prezesi sądów uprawnieni są natomiast do bieżącego zarządzania kadrą orzeczniczą w sądach poprzez kształtowanie ich zakresów czynności i w razie potrzeb przenoszenie sędziów pomiędzy wydziałami, przy czym uprawnienie to doznaje istotnych ograniczeń i co do zasady wymaga zgody zainteresowanego sędziego.

Istotnym narzędziem wykorzystywanym przez Ministra oraz prezesów sądów do celów zarządczych w sądownictwie była statystyka sądowa. Minister zorganizował w sądownictwie rozbudowany system sprawozdawczości statystycznej, obowiązany był przy tym jako organ prowadzący badania statystyczne (w rozumieniu systemu statystyki publicznej) do ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wynikowych informacji statystycznych, tj. wyników obliczeń, opracowań i analiz dokonywanych na podstawie zebranych w badaniach statystyki publicznej danych statystycznych, z zachowaniem tajemnicy statystycznej.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2023 r. poz. 1725).
6. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2018 r. poz. 577).
9. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 773).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 867).
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2316, ze zm.) – akt prawny uchylony z dniem 21 czerwca 2019 r.
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1166).
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2462, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych (Dz. U. poz. 524).
16. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom (Dz. U. z 2021 r. poz. 632).
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie prowadzenia listy stałych mediatorów (Dz. U. poz. 122).
18. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. z 2023 r. poz. 2016, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania konkursów na staż urzędniczy w sądzie i prokuraturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 400).
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. Nr 187, poz. 1254).
21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz. U. Nr 238, poz. 1581).
22. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348).
23. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 187, ze zm.).



24. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS poz. 138, ze zm.).
25. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.) – akt prawny uchylony z dniem 21 czerwca 2019 r.
26. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 18 ze zm.).
27. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 212, ze zm.) – akt prawny uchylony z dniem 1 marca 2021 r.
28. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS, poz. 136, ze zm.).
29. Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS poz. 160).
30. Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS poz. 82) – akt prawny uchylony z dniem 25 lipca 2019 r.
31. Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS poz. 237) – akt prawny uchylony z dniem 15 marca 2017 r.
32. Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS poz. 107) – akt prawny uchylony z dniem 1 grudnia 2015 r.
33. Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS Nr 14, poz. 199) – akt prawny uchylony z dniem 21 maja 2014 r.

#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sprawiedliwości
8. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
9. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
10. Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji do spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
13. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP
14. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP



# Minister Sprawiedliwości

---

BM-VI.0910.4.2023  
Warszawa, 12 sierpnia 2024 r.

Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do dyspozycji art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, przedstawiam stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli nr P/23/030 pn. *"Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości"*.

Na wstępie pragnę szczerze podziękować Najwyższej Izbie Kontroli oraz Panu Prezesowi za przeprowadzenie wnikliwej i kompleksowej kontroli w resorcie sprawiedliwości. Państwa szczegółowa analiza i ocena funkcjonowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych kształtujących system wymiaru sprawiedliwości stanowi istotny wkład w procesie diagnozy i ewaluacji obszarów wymagających istotnych i niezbędnych zmian. Doceniam profesjonalizm i zaangażowanie, jakie towarzyszyły temu złożonemu zadaniu.

Podzielając stanowisko Najwyższej Izby Kontroli co do stanu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz oceny działań poprzedników na stanowisku Ministra Sprawiedliwości, chciałbym podkreślić, że najważniejszym i pierwszoplanowym zadaniem stojącym przed aktualnym Kierownictwem Ministerstwa Sprawiedliwości jest restytucja zasad praworządności, m.in. poprzez wyeliminowanie rozwiązań ustrojowych niezgodnych z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami prawa europejskiego. W szczególności dotyczy to przywrócenia prawidłowej obsady oraz funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa oraz Trybunału Konstytucyjnego. Dopiero po osiągnięciu w tych instytucjach stanu zgodnego z prawem, będzie możliwa kompleksowa i efektywna reforma całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Kierunek i sekwencja działań wynika również z zobowiązań międzynarodowych Polski. Niezwykle istotna jest również konieczność prawnego rozstrzygnięcia w przedmiocie statusu osób powołanych przez Prezydenta RP na urząd sędziego, których kandydatury zostały przedstawione Prezydentowi przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną na podstawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>2</sup>. Bez realizacji tych priorytetowych zadań nie będzie możliwe skuteczne wdrożenie rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli. Obecne dysfunkcjonalności w systemie wymiaru sprawiedliwości, wynikające min. z naruszeń praworządności, wymagają długotrwałych i konsekwentnych działań, na czym koncentruje swoją stałą uwagę Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości od pierwszego dnia powołania rządu pana Premiera Donalda Tuska.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 269, z późn. zm.

Dotyczy to także przedsięwzięć mających na celu wdrożenie wszystkich zaleceń wskazanych w Informacji o wynikach kontroli NIK. Realizowane są już przedsięwzięcia w zakresie weryfikacji i modyfikacji dotychczasowych procedur oraz narzędzi zarządzania, aby zapewnić ich zgodność z wymaganiami wskazanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli. W obszarze procesów legislacyjnych i organizacyjnych planowane są kompleksowe zmiany, które umożliwią odpowiednie dostosowanie działań resortu do zgłoszonych uwag. Każda rekomendacja poddawana jest dogłębnej analizie, aby jak najlepiej odpowiedzieć na zidentyfikowane potrzeby i wyzwania. Tytułem przykładu warto wskazać na fakt powołania Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów i Prokuratury rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 r. , której zadaniem jest zapewnienie merytorycznej jakości projektów legislacyjnych odnoszących się do przestrzeni wymiaru sprawiedliwości. W Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są również prace legislacyjne dotyczące projektów najistotniejszych ustaw zmierzających do przywrócenia praworządności a zarazem zgodności polskiego wymiaru sprawiedliwości ze standardami międzynarodowymi, w tym ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa, o Sądzie Najwyższym oraz dotycząca uzdrowienia statusu nieprawidłowo powołanych sędziów. Ponadto, zainicjowano dialog z grupami zawodowymi sędziów, prokuratorów referendarzy, asystentów, oraz pracowników sądów i prokuratury, aby zapewnić ich udział w procesie tworzenia nowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania jednostek sądownictwa i prokuratury. W ramach tego dialogu zaplanowano serię konferencji tematycznych, które pozwolą na wypracowanie optymalnych rozwiązań. Jestem świadomy, że właściwe wdrożenie zaleceń Najwyższej Izby Kontroli ma fundamentalne znaczenie dla dalszego wzmocnienia struktur całego resortu sprawiedliwości oraz prawidłowego wypełniania konstytucyjnej misji sądownictwa powszechnego.

Wyrażając raz jeszcze podziękowania za profesjonalizm oraz wysiłek włożony w przeprowadzenie niniejszej kontroli, zapewniam, że Ministerstwo Sprawiedliwości dokłada wszelkich starań, aby wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli zalecenia zostały zrealizowane optymalnie i w sposób poprawiający sprawność wymiaru sprawiedliwości.

Z wyrazami szacunku,  
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości  
Arkadiusz Myrcha  
Sekretarz Stanu  
/podpisano elektronicznie/