



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KPB.410.3.1.2023

Pan Adam Bodnar  
Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/030 - Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Adam Bodnar, Minister Sprawiedliwości, powołany na stanowisko z dniem 13 grudnia 2023 r., wcześniej Marcin Warchoł (od 27 listopada 2023 r.), Zbigniew Ziobro (od 16 listopada 2015 r.), Borys Budka (od 4 maja 2015 r.), Ewa Kopacz (od 30 kwietnia 2015 r.), Cezary Grabarczyk (od 22 września 2014 r.), Marek Biernacki (od 6 maja 2013 r.), Jarosław Gowin (od 18 listopada 2011 r.)

Zakres przedmiotowy kontroli

Planowanie strategiczne w obszarze sądownictwa powszechnego.  
Kontrola zarządcza w obszarze sądownictwa powszechnego.  
Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów.  
Organizacja sądów powszechnych, zarządzanie kadrami i innymi zasobami tych sądów.  
Organizacja statystyki sądowej, przetwarzanie danych i ich wykorzystanie do celów zarządczych w systemie sądownictwa powszechnego.  
Działalność legislacyjna MS związana z zapewnieniem sprawności funkcjonowania sądów powszechnych.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2013 r. – 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KPB/51/2023 z 7 czerwca 2023 r. oraz nr KPB/31/2024 z 2 lutego 2024 r.
2. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/52/2023 z 7 czerwca 2023 r. (do dnia 15 grudnia 2023 r.)
3. Barbara Łysakowska-Paletko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/53/2023 z 7 czerwca 2023 r. (do dnia 5 stycznia 2024 r.)
4. Adriana Surwiło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/54/2023 z 7 czerwca 2023 r. oraz nr KPB/32/2024 z 2 lutego 2024 r.
5. Igor Szlachetka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/55/2023 z 7 czerwca 2023 r. (do dnia 5 stycznia 2024 r.)
6. Rafał Wojtyra, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/56/2023 z 7 czerwca 2023 r. (do dnia 13 listopada 2023 r.)
7. Justyna Zarecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/76/2023 z 31 października 2023 r. (do dnia 5 stycznia 2024 r.)
8. Maciej Lenarcik, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/33/2024 z 16 lutego 2024 r.

(akta kontroli: tom I str.1-20)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w latach 2013-2023 (I półrocze) działania nie wpłynęły na poprawę sprawności<sup>3</sup> funkcjonowania sądownictwa powszechnego. W większości skontrolowanych obszarów NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości, które wymagają podjęcia działań naprawczych.

Pomimo dostrzeganej przez Ministra potrzeby fundamentalnych reform ustrojowych i organizacyjnych sądownictwa powszechnego, nie dokonał on kompleksowej diagnozy problemów sądownictwa, nie określili koniecznych kierunków interwencji, planu działań i harmonogramu ich wdrożenia. Wprowadzone w 2021 r. *Kierunki i cele strategiczne Ministerstwa Sprawiedliwości* nie spełniały takiej roli, a postulowana od wielu lat przez Izbę strategia informatyzacji wymiaru sprawiedliwości nie została przygotowana. Stosowane przez Ministra jedynie w sposób pozorny mechanizmy kontroli zarządczej także nie przyczyniały się do zapewnienia poprawy funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Badanie przeprowadzone na próbie działań organizacyjnych i kadrowych realizowanych w latach 2018-2023 (I półrocze) wykazało, że koncentracja na idei tzw. „wielkiej” reformy wymiaru sprawiedliwości, skutkowałą ograniczeniem działań Ministra do bieżących, doraźnych interwencji w zakresie zmian w strukturze sądów i zarządzania ich kadrami. Działania te nie zawsze opierały się na czytelnych, weryfikowalnych kryteriach, czemu sprzyjał brak określenia modelowych rozwiązań. Z perspektywy sprawnego funkcjonowania sądów NIK negatywnie ocenia także wstrzymanie w 2017 r. przez Ministra na ponad rok publikacji obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich skutkujące wzrostem liczby wakatów oraz nadmierne wykorzystywanie przez Ministra kadr sądowych do wykonywania czynności administracyjnych w ramach delegacji, w tym w Ministerstwie. Minister nie wykorzystywał w pełni potencjału wynikającego z zakresu dostępnych danych gromadzonych w ramach bardzo rozbudowanego systemu statystyki sądowej. Analizy prowadzone były na poziomie bieżącego zarządzania i kontroli zarządczej oraz zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami. Minister nie przygotował jednak kompleksowych analiz w ujęciu wieloletnim, które mogłyby się stać podstawą podejmowania decyzji o działaniach naprawczych w sądownictwie, w szczególności w kontekście poprawy jego sprawności.

Zmienność i konstrukcja niektórych z kluczowych wskaźników opartych o sprawozdania statystyczne sądów, a wykorzystywanych przez Ministra do monitorowania sprawności sądów, zdaniem NIK, utrudniały lub nawet uniemożliwiały porównywanie wyników pracy sądów powszechnych w ujęciu wieloletnim. NIK odnotowała spadek sprawności sądów mierzony średnim czasem trwania postępowań ogółem (zakończonych prawomocnie w I instancji), który wzrósł z 4,1 miesiąca w 2013 r. do 5,9 w 2022. W większości głównych kategorii spraw czas ich trwania był nawet znacząco wyższy od powyższej średniej, np. w sprawach cywilnych procesowych w sądach rejonowych wzrósł on z 9,2 do 17 miesięcy, a w sprawach gospodarczych procesowych w tych sądach z 11 miesięcy do 20,5 miesiąca w tym samym okresie. W badanym okresie wzrosła także wysokość

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. Dokonana ocena dotyczy działań organu państwa, jakim jest Minister Sprawiedliwości.

<sup>3</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, skutkowałą zawężeniem zakresu kontroli do pierwszego z ww. kryteriów, tj. terminowość działania sądu. Kryterium to interpretowano jako działanie sądu bez zbędnej zwłoki, zwracając uwagę na identyfikowane bariery i trudności wpływające na wydłużenie czynności sądu oraz podejmowane działania zaradcze.

rekompensat pieniężnych za przewlekłość postępowań sądowych z 4,3 mln zł w 2013 r. do 6,3 mln zł w 2022 r., tj. o 47%.

Obserwowany w badanym okresie brak stabilności obowiązujących przepisów, w tym zarówno regulujących organizację sądów, jak i znajdujących zastosowanie w rozpoznawanych sprawach był, w ocenie NIK, jednym z istotnych czynników wpływających negatywnie na sprawność funkcjonowania sądownictwa powszechnego<sup>4</sup>. Zbadana próba prac legislacyjnych MS<sup>5</sup> wykazała m.in., że regulacje ustawowe były przygotowywane w sposób nierzetelny, bez pogłębionego uzasadnienia oraz uzgodnień i konsultacji, a działania legislacyjne cechował nadmierny pośpiech. Powyższe nosiło znamiona chaosu legislacyjnego i skutkowało m.in. koniecznością natychmiastowego nowelizowania nowo przyjętych przepisów. NIK stwierdziła m.in. przypadki, gdy właśnie znowelizowane przepisy były niezwłocznie zmieniane lub w jednym czasie wchodziły w życie trzy różne ustawy nowelizujące tą samą ustawę.

Wobec braku monitorowania przez Ministra skutków podejmowanych działań naprawczych, w toku kontroli brak było możliwości jednoznacznego zwymiarowania ich wpływu na funkcjonowanie sądów. Niemniej jednak, w ocenie NIK, brak systemowego podejścia Ministra do projektowania i wdrażania działań naprawczych, w szczególności legislacyjnych negatywnie wpływał na efektywność tych działań. Minister nie wykorzystywał właściwie istniejących możliwości optymalizacji funkcjonowania sądownictwa powszechnego, zarówno w aspekcie organizacyjno-kadrowym, jak i proceduralnym.

### III. Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć

CEPEJ	Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (ang. European Commission for the Efficiency of Justice)
DSF	Departament Strategii i Funduszy Europejskich MS
DKO	Departament Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych MS
DNA	Departament Nadzoru Administracyjnego MS
EPU	Elektroniczne postępowanie upominawcze
Informacja roczna SA	Informacja roczna o działalności sądów na obszarze apelacji składana przez prezesów sądów apelacyjnych, o której mowa w art. 37h § 1 Pusp
ISWS	Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości
KSSIP	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
Miernik/wskaźnik	Pojęcia „miernik” i „wskaźnik” używane są w znaczeniu nadanym im w dokumentach źródłowych, do których odwołuje się tematyka kontroli, w tym planach działalności Ministra/sądów powszechnych (co do zasady „mierniki”) i innych dokumentach lub opracowaniach statystycznych (np. publikowanych na portalu ISWS)

<sup>4</sup> Analogiczna ocena w zakresie negatywnego wpływu niestabilnych przepisów prawa na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jest powszechnie wyrażana w literaturze przedmiotu oraz przez środowiska prawnicze.

<sup>5</sup> Działalność legislacyjna MS rozumiana 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.

Minister	Minister Sprawiedliwości
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MS-S	sprawozdania statystyczne sporządzone przez sądy powszechne (określone przez MS)
Pbssp	Programy badań statystycznych statystyki publicznej
Plan działalności	Plan działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej – Sprawiedliwość
Pusp	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
Repertorium	urządzenie ewidencyjne służące do rejestracji spraw sądowych, w którym rejestruje się sprawy danej kategorii (np. C – sprawy cywilne procesowe, z wyłączeniem spraw w postępowaniu nakazowym lub upominawczym)
SA	sąd apelacyjny
SO	sąd okręgowy
SR	sąd rejonowy
WSK	oznaczenie stosowane w MS dla najważniejszych wskaźników
Wytyczne MS	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), a także wcześniej z dnia 15 marca 2017 r. (Dz. Urz. MS poz. 82), z dnia 1 grudnia 2015 r. (Dz. Urz. MS poz. 237), z dnia 21 maja 2014 r. (Dz. Urz. MS poz. 107), z dnia 16 listopada 2011 r. (Dz. Urz. MS Nr 14, poz. 199).
Zarządzenie o biurowości	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.). Wcześniej: z dnia 12 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.).
ZSRK	Zintegrowany System Informatyczny Rachunkowości i Zarządzania Kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości

#### **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji rządowej – Sprawiedliwość (obejmującym m.in. sprawy sądownictwa)<sup>7</sup>. Obsługę działania Ministra zapewnia Ministerstwo Sprawiedliwości. Minister jako członek Rady Ministrów jest obowiązany w zakresie swojego działania do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, założeń do projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz. U. poz. 2723).

<sup>8</sup> Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.) – dalej: u.r.m.

Przepisy ustrojowe – w szczególności przepisy ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych – przyznały Ministrowi istotne kompetencje w zakresie kontroli zarządczej w dziale sprawiedliwość oraz zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Nadzór ten obejmował zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, co obejmuje m.in. analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Ponadto, Minister posiadał kompetencje w zakresie podejmowania decyzji dotyczących architektury sieci sądów powszechnych (w tym tworzenia i znoszenia sądów powszechnych, ich struktury organizacyjnej, ustalania ich siedziby, obszarów właściwości i zakresu rozpoznawanych przez nie spraw), spraw kadrowych w sądownictwie (w tym określania limitów zatrudnienia na stanowiskach orzeczniczych i pozostałych pracowników sądu). Powyżej wymienione obowiązki i uprawnienia Ministra były przedmiotem niniejszej kontroli. Poza zakresem kontroli pozostał nadzór Ministra, jako dysponenta części 15 budżetu państwa, na wykonaniem budżetu sądów. Natomiast kwestie informatyzacji sądownictwa były przedmiotem odrębnej kontroli NIK.<sup>9</sup>

OBSZAR

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

### **1.1 Planowanie strategiczne w obszarze sądownictwa powszechnego.**

Opis stanu faktycznego

Potrzebę kompleksowej reformy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym sądownictwa powszechnego, formułowano w dokumentach strategicznych na szczeblu rządowym: Strategii Rozwoju Kraju 2020<sup>10</sup> (dalej SRK), którą zastąpiła Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020<sup>11</sup> (z perspektywą do 2030 r.; dalej: SOR). Diagnoza zawarta w SRK przełożyła się na działania w ramach jednej z tzw. strategii zintegrowanych Strategii Sprawne Państwo 2020 z lutego 2013 r.<sup>12</sup> (dalej: SSP).

W SSP jako zasadnicze problemy sądownictwa powszechnego zdiagnozowano:

- stały wzrost wpływu spraw do sądów i stałe rozszerzanie kognicji sądów o nowe rodzaje spraw;
- zaległości nierozpoznanych spraw;
- niewłaściwa alokacja zasobów etatowych sądownictwa powszechnego;
- struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego utrudniająca wykorzystywanie zasobów;
- wykonywanie przez sędziów wielu czynności o charakterze innym niż jurysdykcyjny;
- rozwiązania proceduralne utrudniające szybkie rozpoznawanie spraw;
- niedostateczne informatyczne wspomaganie organizacji pracy.

<sup>9</sup> Kontrola nr P/19/038, pn. Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości.

<sup>10</sup> M.P. z 2012 r. poz. 882. Akt prawny przyjęty zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, ze zm.), a uchylony z dniem 15 marca 2017 r. Ustawa określała system strategii rozwoju kraju, kształtowania polityk publicznych i wiązała je z zarządzaniem finansami publicznymi.

<sup>11</sup> M.P. z 2017 r. poz. 260.

<sup>12</sup> M.P. poz. 136. Za koordynację strategii odpowiadał minister właściwy ds. administracji.

Dla celu strategicznego SSP 6. *Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura* przyjęto sześć kluczowych kierunków interwencji, w tym 6.1. *Usprawnienie sądownictwa*. Wśród planowanych działań w obszarze usprawnienia sądownictwa, będących odpowiedzią na zdiagnozowane problemy, na pierwszym miejscu wymieniono kierunek pn. *Usprawnienie postępowania i likwidacja strukturalnych zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy powszechne* (6.1.1.)<sup>13</sup>, 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.

W latach 2013-2016 SRK oraz SSP<sup>14</sup> stanowiły odniesienie, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie planu działalności<sup>15</sup> i przyjętym w MS systemem kontroli zarządczej, dla celów Ministra przyjmowanych w planach działalności.

(akta kontroli: tom I str. 47-137; 516-522)

Kierunki interwencji dedykowane wymiarowi sprawiedliwości w dokumencie 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 instytucji publicznych, które koncentrowały się na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań. Jako istotny problem wskazano w SOR także przewlekłość i niejasność procedur w kontaktach z administracją publiczną i wymiarem sprawiedliwości, w tym słabo rozpowszechnione mechanizmy arbitrażu i mediacji. Zgodnie z przyjętym w SOR tzw. podejściem zintegrowanym, realizacji celów strategii służyć miały rekomendacje dla polityk publicznych (adresowanych do powiązanych ze sobą instytucji publicznych np. administracji i sądownictwa) oraz projekty strategiczne (tj. strategiczne zadania państwa).

Do projektów strategicznych, które mieściły się w obszarze niniejszej kontroli i 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<sup>16</sup>. Przedsięwzięcia te znalazły odniesienie w planach działalności Ministra w okresie obowiązywania SOR.

<sup>13</sup> Inne to: 6.1.2. Wprowadzenie zarządzania menadżerskiego, 6.1.3. Racjonalizacja struktury organizacyjnej i rozmieszczenia kadr, 6.1.4. Zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania sądów, 6.1.5. Zwiększenie liczby spraw załatwianych przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych (e-Sądy). Wprowadzenie informatycznych narzędzi zarządzania sprawą oraz rozpowszechnienie komunikacji drogą elektroniczną między sądem a obywatelem, 6.1.6. Wprowadzenie ocen pracy sędziów, 6.1.7. Rozpowszechnienie i przyspieszenie dostępu do rejestrów sądowych oraz europejskich rejestrów karnych, 6.1.8. Rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych.

<sup>14</sup> W 2013 r. projekt SSP.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U z 2010 r. nr 187 poz. 1254).

<sup>16</sup> Pozostałe projekty strategiczne, za których realizację odpowiadać miał Minister to: *Wyższe kompetencje pracowników sądów i prokuratur* oraz *E-usługi w obszarze wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa*, oba przewidziane do realizacji na lata 2017-2023.

SOR stanowiła odniesienie dla celów Ministra określanych w planach działalności na lata 2017<sup>17</sup>-2023. Z analizy dokumentacji sprawozdań z realizacji SOR, przekazywanej ministrowi właściwemu ds. rozwoju i polityki regionalnej, wynika, że za lata 2017-2022 Minister wykazywał, w podziale na cztery projekty strategiczne, wybrane realizowane w MS działania takie jak: inicjatywy legislacyjne, prace nad projektami aktów prawnych (np. dot. Kodeksu Karnego i Kodeksu Postępowania Karnego, nowelizacje obowiązujących ustaw, np. o nieodpłatnej pomocy prawnej), projekty systemów informatycznych (np. KRK 2.0), w tym ewidencyjnych (np. Rejestru Sprawców Przepięstst w Tle Seksualnym, Krajowego Rejestru Mediatorów), budowę narzędzi informatycznych (np. Systemu Losowego Przydziału Spraw), ogłaszane programy (np. pomocy pokrzywdzonym), opracowywane i wdrażane standardy (np. obsługi interesantów), prowadzone przez KSSiP szkolenia i inne działania np. podejmowane w związku z sytuacją epidemiczną w kraju.

Ponadto MS prowadziło<sup>18</sup> Portfel Projektów, które zgodnie z przyjętymi zasadami wspierać miały realizację celów określonych w dokumentach strategicznych dla wymiaru sprawiedliwości. Na koniec 2022 r. w Portfelu znajdowało się siedem projektów rozwojowych związanych z informatyzacją sądownictwa, co nie stanowiło przedmiotu niniejszej kontroli. Dwa z nich, dotyczące rozwoju KRK 2.0 oraz e-KRS, stanowiły najważniejsze zadania służące realizacji wprowadzonego w 2022 r. do planu działalności nowego celu, tj. *Usprawnienie działania poprzez szerokie wprowadzenie e-usług i nowoczesnych technologii do wymiaru sprawiedliwości (cyfryzacja)*.

NIK zwraca uwagę, że Minister nie opracował strategii informatyzacji wymiaru sprawiedliwości, o co wniosowała NIK w 2020 r.<sup>19</sup> Nie wyjaśniono powodów takiego stanu rzeczy. Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych wskazała jedynie, że MS mając na uwadze wnioski pokontrolne NIK, *przystąpi do działań zmierzających do stworzenia strategii informatyzacji wymiaru sprawiedliwości, po wejściu w życie Ustawy 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, umożliwiającej objęcie informatyzacją sądy powszechne*.<sup>20</sup> Do tego czasu zadania w zakresie informatyzacji realizowane miały być w oparciu o zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 8 czerwca 2021 r. w sprawie określenia kierunków i celów strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>21</sup>, w ramach kierunku strategicznego pn. *Właściwe i efektywne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości*.

(akta kontroli: tom I str. 47-137, 344-347, tom II str. 6-14, tom III str.1-4)

W latach 2013-2023 na poziomie MS wydane zostały dwa dokumenty, w których określono cele o charakterze strategicznym:

<sup>17</sup> W planie działalności na 2017 r. projekt Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju.

<sup>18</sup> Na podstawie zarządzenia 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.). Wcześniej obowiązywało zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2014 r. (Dz. Urz. MS poz. 110, ze zm.).

<sup>19</sup> Kontrola NIK P/19/038.

<sup>20</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, a polegające na przeniesieniu odpowiedzialności za zadania w zakresie IT na szczebel dyrektorów sądów apelacyjnych weszły w życie 1 stycznia 2024 r.

<sup>21</sup> Dz. Urz. MS poz. 155 (dalej: zarządzenie z 8 czerwca 2021 r.; *Kierunki i cele strategiczne MS*).



- *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014-2020* (wydana wspólnie przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w lutym 2014 r.; dalej: Strategia MPS);
- *Kierunki i cele strategiczne Ministerstwa Sprawiedliwości* (dokument stanowił załącznik do zarządzenia Ministra z 8 czerwca 2021 r.).

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. Dokument ten opierał się na analizie SWOT, określał kierunki działań i ich horyzont oraz mechanizm ewaluacji. Sądownictwo w Strategii MPS było jednym z pięciu, obok Prokuratury, Służby Więziennej, Ministerstwa i KSSiP, podmiotów objętych strategią. Określone w Strategii MPS cztery kierunki strategiczne: *Prawa obywateli w centrum przestrzeni sprawiedliwości*, *Poprawa sprawności działania*, *Zwiększenie spójności działania (konsolidacja)* oraz *Poprawa efektywności wydatkowania środków* realizowane miały być poprzez system kontroli zarządczej, przygotowanie projektów legislacyjnych i rozwojowych ukierunkowanych na cele strategii oraz realizację tzw. dobrych praktyk.

Dla kierunku *Poprawa sprawności działania* w odniesieniu do sądownictwa, sformułowano cel: *Poprawa sprawności i jakości sądownictwa*, cztery mierzalne wskaźniki jego realizacji (*Średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych) (w miesiącach)*; *Odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12-miesiący (ogółem)*; *Liczba spraw sądowych skierowanych do postępowań mediacyjnych* i *Procent orzeczeń kończących postępowanie w sprawie wskutek rozpoznania apelacji w II instancji w relacji do postępowań w II instancji* oraz katalog służących ich realizacji zadań<sup>22</sup>. Właścicielami mierników były poszczególne komórki organizacyjne MS (departamenty i biura).

Strategia MPS stanowiła odniesienie dla określania celów i zadań w planie działalności tylko na lata 2015-2016. Plany działalności na lata 2017-2021 nie odwoływały się już do Strategii MPS, ani innego dokumentu o charakterze strategicznym wypracowanego na poziomie MS. Minister jednak w tym czasie prezentował kierunki reform wymiaru sprawiedliwości w formie wystąpień medialnych i odnoszących się do nich komunikatów na stronie internetowej MS. W szczególności odnotować należy, że w styczniu 2017 r. Minister przedstawił w formie prezentacji multimedialnej plan reform pn. „Sprawne i sprawiedliwe sądy”<sup>23</sup>, a w kwietniu 2018 r. upubliczniona została koncepcja reformy procedury karnej pn. „Program reform: Sprawiedliwość i bezpieczeństwo”<sup>24</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 41-53; 516-522)

Dokument *Kierunki i cele strategiczne MS* określał trzy kierunki strategiczne dla działań Ministerstwa (*Właściwe i efektywne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości*; *Prawa obywatela w centrum wymiaru sprawiedliwości* oraz *Wzmocnienie efektu*

<sup>22</sup> W tym: Usprawnienie procedur. Specjalizacja. Wsparcie procesów narzędziami informatycznymi. Ograniczenie kognicji sądów. Poszerzenie katalogu czynności sądowych, które mogą być wykonywane przez osoby niebędące sędziami. Popularyzacja mediacji.

<sup>23</sup> Dostępne pod adresem: [https://www.arch.ms.gov.pl/pl/informacje/download\\_9422\\_0.html](https://www.arch.ms.gov.pl/pl/informacje/download_9422_0.html) (dostęp: 28.06.2023). W odniesieniu do ograniczenia przewlekłości postępowań Minister zdefiniował m.in. 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.

<sup>24</sup> Dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/23bc4c38-f212-49fb-b4b2-af8f9b1a8e24> (dostęp: 28.06.2023).

synergii i kultury organizacyjnej<sup>25</sup>) oraz cele strategiczne dla każdego z tych kierunków. Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych wskazała, że przyjęcie tego dokumentu stanowiło odpowiedź na organizacyjne wymogi związane z: obowiązkiem odwoływania się do celów strategicznych w trakcie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie (tj. we wniosku o wszczęcie prac legislacyjnych oraz przy wydawaniu opinii o zgodności z celami strategicznymi do sporządzanych OSR)<sup>26</sup>, sprawowaniem kontroli zarządczej (odniesienie realizowanych zadań do celów strategicznych przez komórki organizacyjne MS), zarządzaniem projektami rozwojowymi (uzależnienia pozytywnej decyzji projektowej od wpisywania się projektu w cele strategiczne)<sup>27</sup>. Bezpośrednią przyczyną opracowania zarządzenia wprowadzającego ww. dokument było wygaśnięcie terminu obowiązywania Strategii MSP.

NIK zauważa, że wydanie ww. dokumentu nie zostało poprzedzone kompleksową diagnozą sytuacji sądownictwa powszechnego. Jedynie w treści dokumentu przywołano uwarunkowania jego funkcjonowania, z których wyprowadzono ogólnie sformułowane kierunki i cele strategiczne. W szczególności nie powołano się na wyniki analiz lub dane obrazujące stan sądownictwa, słabości i problemy ograniczające skuteczność wymiaru sprawiedliwości, sygnalizowane przez jednostki w dziale (sądy) i jednostki wspomagające Ministra (Centrum Analiz Strategicznych Ministra Sprawiedliwości, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości) lub na analizy opracowywane przez komórki organizacyjne MS.

Z uzasadnienia do projektu Kierunków i celów strategicznych MS wynika, że dokument (...) *nie obejmuje konkretnych zadań oraz konkretnych działań realizowanych przez jednostki organizacyjne MS oraz podmioty podległe/nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości oraz nie jest powiązany z obowiązkiem sprawozdawczym lub obowiązkiem monitorowania*. Odpowiedzialny za realizację kierunków strategicznych Podsekretarz Stanu Marcin Romanowski wskazał, że dokument miał charakter ogólny, a konkretne zadania i działania realizujące *Kierunki i cele strategiczne MS* zostały określone w planach działalności Ministerstwa na poszczególne lata, dokumentach kontroli zarządczej, regulaminie organizacyjnym MS oraz dokumentach strategicznych m.in. SOR.

(akta kontroli: tom I str. 41-46, 138-258, tom II str. 6-14, tom III str. 348-390)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak spójnej, popartej wszechstronną diagnozą problemów i potrzeb, strategii Ministra ukierunkowanej na poprawę sprawności sądownictwa powszechnego, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym i niecelowym.

Definiowane w dokumentach rządowych i sygnalizowane przez prezesów sądów problemy i potrzeby sądownictwa powszechnego<sup>28</sup>, jego złożona struktura, wielość interesariuszy i ustrojowe uwarunkowania, w szczególności niezależność sądów i niezawisłość sędziów, wymagały od Ministra strategicznego podejścia przy podejmowaniu działań mających na celu poprawę funkcjonowania sądów. Wprowadzona w 2014 r. Strategia MPS na lata 2014-2020, choć odpowiadała podstawowym zasadom prowadzenia polityk publicznych, ze względu na swe istotne

<sup>25</sup> Łącznie sformułowano 14 celów strategicznych w tym, w dziewięć w obszarze sądownictwa.

<sup>26</sup> § 5 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2021 roku w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 18, ze zm.).

<sup>27</sup> Zgodnie z przywołanym wyżej zarządzeniem w sprawie Portfela Projektów.

<sup>28</sup> Wyrażane także w literaturze przedmiotu oraz przez środowiska prawnicze i znajdujące odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej.

słabości<sup>29</sup>, nie spełniła tego zadania. Choć nie została uchylona, to faktycznie MS zaprzestało jej realizacji w 2017 r. W tym czasie Minister zaprzestał jej monitorowania oraz zniósł Radę Społeczną do spraw wdrażania Strategii MPS<sup>30</sup>. Działanie to uzasadnił *zmianą priorytetów odnośnie do planowanych kierunków zmian w wymiarze sprawiedliwości*.

Wprowadzony przez Ministra w czerwcu 2021 r. dokument *Kierunki i cele strategiczne MS*, w związku z wygaśnięciem terminu obowiązywania Strategii MSP, stanowił jedynie odpowiedź na organizacyjne wymogi związane z: obowiązkiem odwoływania się do celów strategicznych w trakcie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie, sprawowaniem kontroli zarządczej, zarządzaniem projektami rozwojowymi, co przyznała Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych. Nie został także poprzedzony diagnozą sytuacji sądownictwa powszechnego, w sposób ogólny wskazywał tzw. cele strategiczne nie przekładające się na konkretny plan działania wraz z harmonogramem jego realizacji oraz systemem monitorowania opartym o mierzalne wskaźniki realizacji tych celów. Nie zawierał też odniesień do operacyjnego poziomu zarządzania, np. wykorzystania dostępnych zasobów, czy redefiniowania zadań podejmowanych przez jednostki sądownictwa powszechnego oraz komórki organizacyjne MS w ramach szeroko rozumianej kontroli zarządczej.

W sytuacji braku strategicznych ram odniesienia, Minister realizował punktowe działania, ograniczone do doraźnych inicjatyw, w szczególności zmian przepisów odnoszących się do kwestii ustrojowych, organizacyjnych oraz proceduralnych<sup>31</sup>. Deklarowana przez Ministra potrzeba reformy struktury sądownictwa powszechnego (tzw. spłaszczenie struktury sądów powszechnych) została skonkretyzowana dopiero na przełomie lat 2021-2022<sup>32</sup>. Odpowiedzialna za jej przeprowadzenie Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych przyznała jednak, że szczegółowe założenia tej reformy oparła o własne przemyślenia wynikające z długoletniego doświadczenia zawodowego w sądownictwie, udziału w dyskusjach toczonych m.in. w środowisku sędziowskim, bez wykorzystania wcześniejszych prac MS nad realizacją tego projektu.

Zdaniem NIK takie podejście do kształtowania fundamentalnych ram funkcjonowania sądownictwa powszechnego niosło za sobą ryzyko dalszego pogarszania jego sprawności. Problem ten można rozpatrywać także w odniesieniu do prawidłowej organizacji systemu kontroli zarządczej w dziale, w szczególności wyznaczania celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>33</sup>).

(akta kontroli: tom I str. 41-53, 138-258, 516-522, tom II str. 6-9, 682-695, tom III str. 291-302)

## 1.2 Kontrola zarządcza w obszarze sądownictwa powszechnego.

Opis stanu faktycznego

Minister Sprawiedliwości realizował obowiązki kierującego działem administracji rządowej wynikające z art. 70 ufp, tj. terminowo i zgodnie z obowiązującymi wzorami<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Przykładowo: W strategii brakuje wyraźnego wskazania, kto odpowiada za realizację poszczególnych kierunków strategicznych, a co za tym idzie – celów przyjętych do osiągnięcia. Wojciech Major, *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce: analiza krytyczna*, w *Przegląd Organizacji*, Nr 10 (897), 2014, str.24-30.

<sup>30</sup> Zarządzenie nr 171/16/DSF Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie zniesienia Rady Społecznej do spraw wdrażania Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce.

<sup>31</sup> Co omówiono w rozdziałach 2 i 4 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>32</sup> Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD 322 i przekazy do uzgodnień w 2022 r.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. (dalej: ufp).

<sup>34</sup> Określonymi w przepisach wykonawczych do art. 70 ufp.

sporządzał plany działalności na lata 2013-2023, sprawozdania z wykonania tych planów oraz składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Plany działalności 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 zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej MS dopiero w toku kontroli NIK (w październiku 2023 r.), co omówione zostało niżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z obowiązującymi<sup>35</sup> szczegółowymi wytycznymi w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość, podstawę sporządzenia planu działalności stanowiła, zaakceptowana przez Kierownictwo Ministerstwa i przeprowadzona przez DSF, analiza uwarunkowań strategicznych zawierająca propozycje celów i mierników ich realizacji. Dokumenty analiz uwarunkowań strategicznych do planów działalności na lata 2015-2023 miały formalny charakter i ograniczały się do zaproponowania do ujęcia w planach wybranych celów strategicznych zawartych w dokumentach strategii rządowych (SSP dla planu na 2016 r. i SOR dla lat następnych) oraz wyliczenia celów w strategiach resortowych (w okresach ich obowiązywania, tj. Strategii MPS dla planu na 2016 r. oraz Kierunków i celów strategicznych do planów na lata 2022-2023), a także nazw mierników określających stopień realizacji tych celów (bez podania sposobu wyliczania oraz pożądanej wartości). W okresie 2017 – 2021 nie powoływano się na ww. dokumenty zaakceptowane przez Ministra Sprawiedliwości, co zostało szerzej omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kierownictwo DSF w analizach uwarunkowań nie przedstawiało żadnych okoliczności (np. analiz), przyczyn, czy potrzeby zmian wyznaczanych celów oraz mierników, w szczególności odnoszących się do ówczesnej/prognozowanej w tych analizach efektywności funkcjonowania sądownictwa.

(akta kontroli: tom I str. 336-347, 516-522, tom II str. 15-92, tom III str. 348-390)

NIK zauważa, że 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.). Plany działalności w latach 2013-2023 zawierały łącznie 28 unikalnych<sup>36</sup> celów, z których siedem odnosiło się do funkcjonowania Służby Więziennej i zadań wykonywanych przez tę służbę, skuteczności systemu wykonywania kar pozbawienia wolności, środków wychowawczych oraz resocjalizacji.

Spośród 21 celów odnoszących się, co do zasady, do funkcjonowania sądownictwa powszechnego, analizie NIK poddała 11 celów<sup>37</sup>. Zdaniem NIK przyjęte cele były istotne zarówno z perspektywy obywatela, jak i funkcjonowania sądów. Analiza objęła następujące zagadnienia: adekwatność mierników do ustalonych celów; planowanie,

<sup>35</sup> Od maja 2014 r., wcześniej zgodnie z ówczesnie obowiązującym Komunikatem Ministra Sprawiedliwości z listopada 2011 r. nie obowiązywała procedura przygotowania analizy uwarunkowań strategicznych do planu.

<sup>36</sup> Często nieznacznie różniących się nazwą ale o zbliżonym zakresie, o czym świadczył dobór mierników ich realizacji.

<sup>37</sup> Były to następujące cele: Zwiększenie sprawności postępowań sądowych oraz stopniowe ograniczanie poziomu zaległości sądowych (tylko plan na 2013 r.); 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).

monitorowanie i wykonanie mierników oraz zadania służące realizacji tych celów, jako kryterium przyjmując zakres przedmiotowy kontroli<sup>38</sup>.

Szczegółowej analizie NIK poddała 16 (z 62) mierników odnoszących się do sądownictwa powszechnego, z których 12 zostało skaskadowanych do planów działalności sądów powszechnych, zgodnie z wytycznymi w sprawie kontroli zarządczej<sup>39</sup>. Wprowadzony Komunikatem z maja 2014 r. mechanizm kaskadowania zakładał, że wyznaczone przez Ministra i wynikające z analizy uwarunkowań strategicznych cele dla działu powinny być uwzględnione w planach działalności jednostek sądownictwa i zapewniać ich realizację na poziomie zakładanym przez Ministra<sup>40</sup>. W badanej próbie uwzględnione zostały kaskadowane mierniki z wyłączeniem dotyczących wprowadzania Biur Obsługi Interesanta w sądach, ich standaryzacji oraz badań obsługi interesantów, ponieważ ich realizacja leżała wyłącznie po stronie jednostek sądownictwa. Do próby dobrano także celowo cztery mierniki znajdujące się w katalogu kluczowych mierników MS<sup>41</sup>, które nie były kaskadowane, ale bezpośrednio odnosiły się do sprawności postępowań sądowych, tj. dotyczące tzw. spraw starych oraz przewlekłości postępowań.

W analizie NIK uwzględniła specyfikę systemu sądownictwa, w którym Minister miał w niektórych przypadkach tylko pośredni wpływ na osiągane wartości mierników, gdyż zasadniczo odnosiły się one do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (rozstrzygania spraw), a ich współwłaścicielami były sądy. Wpływ Ministra decydujący był w odniesieniu do tworzenia warunków prawno-organizacyjnych funkcjonowania sądów (etatyżacja, legislacja, w tym w zakresie kognicji, procedur). Ponadto osiągane wartości mierników zależały także od okoliczności zewnętrznych, w szczególności aktywności obywateli, uwarunkowań gospodarczych czy zdarzeń nieprzewidywalnych, takich jak pandemia.

(akta kontroli: tom III str. 348-390)

NIK ustaliła, co następuje:

- 1) Tylko jeden miernik wystąpił we wszystkich planach działalności w całym badanym okresie (2013-2023) - *wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)* (dalej: **WSK\_1**), który wyrażał stosunek liczby wszystkich spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby wszystkich spraw, które wpłynęły w tym czasie do sądów<sup>42</sup>. W latach 2014-2021 miernik występował w części B planów działalności, tj. dotyczącej celów priorytetowych wynikających z budżetu państwa w układzie zadaniowym (dla celu *Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu*), a w 2013 r. i od 2022 w części A planów (dla celu: *Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości*). NIK zauważa, że Minister planował wartości dla wskaźnika WSK\_1 w latach 2013-2018 na zbliżonym poziomie (98,7%-100,7%), następnie zaplanowane progi zostały

<sup>38</sup> Poza zakresem kontroli pozostawała problematyka wydatkowania środków budżetowych i pozabudżetowych, funkcjonowania organów i jednostek nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości (np. adwokatury, instytutów naukowych), doskonalenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, podnoszenie kwalifikacji kadr wymiaru sprawiedliwości, wprowadzanie e-usług i informatyzacji, niwelowanie barier w działalności gospodarczej (ten ostatni cel wymieniony został tylko w planie działalności na 2013 r.).

<sup>39</sup> Oznaczone w katalogu kluczowych mierników Ministerstwa Sprawiedliwości jako: WSK\_1, WSK\_2, WSK\_5, WSK\_9, WSK\_12, WSK\_13, WSK\_22, WSK\_22a, WSK\_23, WSK\_23a, WSK\_25, WSK\_26.

<sup>40</sup> Ustalane przez Ministra progi mierników obowiązywały na poziomie planów działalności na obszarach apelacji, na niższych szczeblach sądownictwa mogły być modyfikowane w zależności od lokalnych uwarunkowań.

<sup>41</sup> Oznaczone w katalogu kluczowych mierników Ministerstwa Sprawiedliwości jako: WSK\_3, WSK\_4, WSK\_7, WSK\_8.

<sup>42</sup> Więcej w rozdziale 3 *Wystąpienia pokontrolnego*, gdzie omówiono wykonanie mierników w okresie objętym kontrolą.

obniżone (95% dla lat 2019-2020 i 92% w 2021 r.), a od 2022 r. wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem) planowane było na stałym poziomie 97%, tj. poniżej planowanych wartości z roku 2018 i lat wcześniejszych.

- 2) *Wskaźnik opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji* (dalej: **WSK\_2**)<sup>43</sup> wykorzystywany był w części B planów w 2013 r. (dla celu *Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu*), a w części A planów działalności na lata 2018-2023 do pomiaru stopnia realizacji celu *Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego* (2018-2021), a od 2022 r. - *Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości*. Na najwyższym poziomie (tj. 98%) zaplanowany został w 2018 r., w kolejnych latach progi akceptacji planowanej wartości wskaźnika nie przekroczyły 95,7% (95% w planach na 2022-2023). W przypadku obu wskaźników opanowania wpływu (WSK\_1, WSK\_2) wartości mierników powyżej 100% wskazywałyby na efektywną pracę sądów, bowiem więcej spraw (w ujęciu statystycznym) byłoby załatwianych niż do nich wpływało, co w konsekwencji oznaczałoby skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie. Obniżanie planowanych wartości mierników świadczyło o realnej ocenie Ministra, co do pogarszania się wyników pracy sądów. Oba mierniki występowały z innymi miernikami np. dotyczącymi czasu trwania postępowań przy pomiarze realizacji tych samych celów strategicznych, z uwagi na szerokie sformułowanie celów przez Ministra.
- 3) W odniesieniu do kluczowego dla oceny sprawności postępowań wskaźnika dotyczącego średniego czasu ich trwania Minister używał w planach działalności trzech różnych, inaczej obliczanych, mierników. W latach 2013-2014 był to miernik pn. *Średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych)* (dalej: **WSK\_5**)<sup>44</sup>. W latach 2015-2021 był to miernik **WSK\_25**<sup>45</sup>, który obliczany był dla wybranych kategorii spraw (przy czym ich katalog zmieniał się w badanym okresie kilkakrotnie) jako średnia ważona czasu trwania postępowań (czyli w określonych przedziałach czasowych) od dnia ich pierwszej rejestracji do dnia uprawomocnienia się w sądzie I instancji. Informował on zatem o statystycznym czasie trwania postępowań zakończonych w danym okresie. Wartość ww. wskaźników wyrażana była w miesiącach. W planach działalności na lata 2022-2023 WSK\_25 zastąpiony został *Wskaźnikiem sprawności postępowania sądowego (wg metodologii CEPEJ<sup>46</sup>) (w dniach)* (dalej: **WSK\_26**), który omówiony został w punkcie poniżej.

---

<sup>43</sup> Wskaźnik obliczany był dla tzw. głównych repertoriów (kategorii spraw), w sądach okręgowych: sprawy procesowe cywilne (C), karne (K), z zakresu ubezpieczeń społecznych (U), prawa pracy (P), gospodarcze (GC); w sądach rejonowych: C, K, wykroczeniowe (W), U, P, rodzinne (RC), GC, nieprocesowe rodzinne (RNs) i dotyczące małoletnich (Nsm) oraz upadłościowe, po ogłoszeniu upadłości (GUp) [oznaczenia literowe zgodnie definicją ujętą w instrukcji o biurowości]. Więcej w rozdziale 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>44</sup> Obliczany był jako stosunek liczby spraw niezadowolonych i liczby spraw wpływających średnio w ciągu jednego miesiąca. Na tej podstawie można było ocenić, ile czasu zajęłoby sądom rozpatrzenie zaległych spraw.

<sup>45</sup> Obliczany w ten sam sposób, ale obejmujący zmienne kategorie spraw i występujący pod trzema różnymi nazwami: *Sprawność postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji* (plan na 2015 r.), *Średni czas trwania (dotychczas: sprawność) postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji* (2016-2017) i *Średni czas trwania (dotychczas: sprawność) postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji* (2018-2021). Więcej w rozdziale 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>46</sup> Skróć nazwy Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości. Tak jak WSK\_5 wartość wskaźnika informowała o czasie potrzebnym na załatwienie zaległych spraw, ale w tym przypadku wyrażonym w dniach, a nie miesiącach.

Mierniki WSK\_5 i WSK\_25 służyły ocenie stopnia realizacji trzech celów, w zbliżony sposób zdefiniowanych w planach działalności<sup>47</sup>. Łącznym elementem w każdym przypadku było odniesienie nazwy celu wprost do poprawy sprawności postępowań, sądownictwa, czy wymiaru sprawiedliwości.

Z uwagi na odmienny sposób obliczania (odnoszący się albo do zaległości, albo do tzw. załatwień) porównywanie planowanych wartości wskaźników WSK\_5 i WSK\_25 nie było możliwe w kolejnych planach działalności. Odnotować należy, że w latach 2015-2021 Minister zwiększał progi akceptacji planowanej wartości miernika WSK\_25 (średniego czasu trwania postępowań sądowych wybranych kategorii zakończonych prawomocnie w sądach I instancji) z 4,8 miesiąca w 2015 r. do 6,5 miesiąca w 2021 r., co (analogicznie jak w przypadku wskaźników WSK\_1 i WSK\_2) świadczyło o realnej ocenie Ministra, co do pogarszania się wyników pracy sądów.

- 4) Od roku 2022 do planów działalności Minister wprowadził ww. *wskaźnik sprawności postępowania sądowego (według metodologii CEPEJ) (w dniach) WSK\_26*, będący odniesieniem liczby spraw pozostających do załatwienia na następny okres statystyczny do przeciętnego, dziennego załatwienia spraw ogółem w danym okresie statystycznym lub okresie działania jednostki sprawozdawczej<sup>48</sup>. Miernik WSK\_26 odnosił się do bardziej ogólnego celu, sformułowanego na podstawie zarządzenia Ministra z czerwca 2021 r., tj. *Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości*. Planowana do osiągnięcia wartość na 2022 r. określona została na 100 dni, a w 2023 r. na 95 dni, tj. Minister założył niewielką poprawę sprawności funkcjonowania sądownictwa.
- 5) Po 2013 r. (do końca badanego okresu) Minister zrezygnował z ujęcia w planach działalności wskaźników odnoszących się do tzw. spraw starych, tj. *odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy (dalej: WSK\_3)* i *odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 3 lata (dalej: WSK\_4)*<sup>49</sup>. Ponadto do pomiaru stopnia realizacji celów odnoszących się do poprawy sprawności postępowań w planach działalności nie był wykorzystywany inny wskaźnik dotyczący zaległości - *średni czas trwania spraw niezłatwionych w miesiącach (w wybranych repertoriach I instancji) WSK\_8*.
- 6) Od 2018 r. Minister do określenia stopnia realizacji celów: *Zapewnienie właściwego funkcjonowania sądów powszechnych (2018-2021)* oraz *Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości (od roku 2022)* posługiwał się też miernikiem odsetka uwzględnionych skarg na przewlekłość postępowań sądowych w odniesieniu do ogółu skarg na przewlekłość (dalej: *WSK\_7*)<sup>50</sup>. Planowane wartości miernika oscylowały wokół 11% (10,8-11,1%) za wyjątkiem planu działalności na 2023 r., w którym przyjęto wartość zwiększoną do

<sup>47</sup> Zwiększenie sprawności postępowań sądowych oraz stopniowe ograniczanie poziomu zaległości sądowych (tylko plan na 2013 r.), Poprawa sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości (2014-2017), Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego (2018-2021).

<sup>48</sup> Więcej w rozdziale 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>49</sup> Oba wskaźniki obliczane były jako stosunek spraw, które uprawomocniły się w pierwszej instancji po upływie 12 miesięcy (3 lat), zastosowane zostały w badanym okresie raz, w planie działalności na 2013 r. jako mierniki stopnia realizacji celu *Zwiększenie sprawności postępowań sądowych oraz stopniowe ograniczenia poziomu zaległości sądowych*. Więcej w rozdziale 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>50</sup> Procent skarg na działalność sądów powszechnych wniesionych na podstawie 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 (odsetek skarg uwzględnionych w odniesieniu do ogółu skarg, które wpłynęły). Więcej w rozdziale 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

13%. Podniesienia wartości wskaźnika odsetka skarg uwzględnionych nie da się jednoznacznie zinterpretować w kontekście sprawności postępowań. Może świadczyć o pogorszeniu tej sprawności, bo większą liczbę skarg sądy uznały za zasadne (potwierdziły przewlekłość), ale mogło to też wynikać np. z mniejszej liczby złożonych skarg, co świadczyłoby o poprawie tej sprawności. Sekretarz Stanu Sebastian Kaleta nie wskazał przyczyn podniesienia wartości wskaźnika w planie. Od 2022 r. WSK\_7 współwystępował z innymi miernikami tego samego celu.

- 7) Tylko raz (w planie działalności na 2017 r.) Minister do pomiaru stopnia realizacji celu *Poprawa sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości* wskazał tzw. wskaźnik stabilności orzeczeń (dalej: **WSK\_12**)<sup>51</sup>. Wskaźnik ten obrazuje jakość pracy orzeczników. Minister ma pośredni wpływ na jego wykonanie, poprzez zapewnienie stabilności prawa, o czym szerzej w rozdziale 4 *Wystąpienia pokontrolnego*. Z drugiej strony, jest to dla Ministra istotny wskaźnik, gdyż sygnalizuje ewentualną potrzebę zmiany przepisów w danej dziedzinie prawa.
- 8) W odniesieniu do kwestii kadrowych, które jako jeden z głównych problemów sprawności sądownictwa wskazywane były w całym badanym okresie, np. w Informacjach rocznych SA, Minister używał w planach działalności dwóch odrębnych mierników. Najpierw, w latach 2014-2016, dla celu *Zwiększenie efektywności alokacji etatów w sądownictwie* ustanowił grupę mierników, tzw. wyrównania etatyacji, na poziomie sądów okręgowych (dalej: **WSK\_22, 22a**) oraz na poziomie sądów rejonowych (dalej: **WSK\_23, 23a**)<sup>52</sup>. Przyjęte w planie działalności na rok 2014 wskaźniki odnosiły się do sędziów, a w latach 2015-2016 do urzędników sądowych. Następnie, w planach na lata 2017-2023 Minister jako miernik przyjął *liczbę etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego* (dalej: **WSK\_9**), którego planowana wartość dla całego okresu, która w pierwszych trzech latach miała bardzo małą zmienność (w przedziale 0,38 do 0,41), a od planu na 2020 r. była stała i wynosiła 0,40. Miernik WSK\_9 przez pięć lat (2017-2021) był jednym z kilkunastu mierników ogólnie sformułowanych celów nakierowanych na poprawę sprawności systemu wymiaru sprawiedliwości/sądownictwa powszechnego, by od 2022 r. służyć pomiarowi celu pn. *Standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości*. Więcej o zarządzaniu zasobami kadrowymi w sądownictwie w rozdziale 2 *Wystąpienia pokontrolnego*.
- 9) Minister uznając, że jednym z istotnych kierunków poprawy sprawności funkcjonowania sądownictwa jest poszerzenie zakresu pozasądowego, polubownego rozwiązywania sporów wprowadził do planów działalności mierniki dotyczące mediacji. W planach na lata 2014 – 2015 do pomiaru celu *Poprawy sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości* jako miernik przyjął *liczbę spraw sądowych*, w których sąd skierował strony do mediacji/postępowań mediacyjnych. W latach 2017-2023 wprowadził wskaźnik mediacji (dalej: **WSK\_13**)<sup>53</sup>, najpierw jako jeden z mierników w ramach ogólnie sformułowanych celów: *Zwiększenie stopnia realizacji praw obywatelskich przez system wymiaru sprawiedliwości* (2017), *Poprawa*

<sup>51</sup> Mierzony odsetkiem oddalonych środków zaskarżenia w stosunku do wszystkich spraw apelacyjnych i zażaleniovych załatwionych w sądach II instancji. Zaplanowana została wartość wskaźnika na poziomie 63,9%, a osiągnięta wyniosła 61,5%. Dane MS dotyczące wykonanych wartości wskaźnika stabilności orzeczeń WSK\_12 wskazują na trzy okresy, w których wskaźnik przyjmował różne wartości: 80,5% i 81,5% w latach odpowiednio 2014 i 2015 (za rok 2013 brak danych); lata 2016-2019, gdy wahał się w granicach (61,5%-63,6%) oraz lata 2020-2022, w których jego wartość wyniosła od 54,4 % do 58,3%.

<sup>52</sup> Wskaźniki WSK\_22 i WSK\_23 wiązały wielkość wpływu spraw do sądów z obsadą sędziowską na obu tych szczeblach sądowych; wskaźniki WSK\_22a i WSK\_23a wielkość wpływu spraw do sądów z obsadą urzędniczą. Więcej w rozdziale 2 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>53</sup> Mierzony odsetkiem spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana. Więcej w rozdziale 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.



*sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego (lata 2018-2021), a od 2022 r. wyodrębnionego, dedykowanego tej problematyce celu *Upowszechnianie mediacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, jako rzeczywistej i ogólnodostępnej alternatywy dla spornych postępowań sądowych*. W pierwszym roku stosowania miernika WSK\_13 jego planowaną wartość Minister określił na 1,7%, w latach 2018-2021 utrzymywał na stałym poziomie 1,2%, a w latach 2022-2023 – 1,3%.*

Zdaniem NIK analiza próby 16 mierników stosowanych do mierzenia celów strategicznych Ministra wskazała przede wszystkim na ich zmienność, a w niektórych przypadkach także na ograniczoną możliwość oceny stopnia realizacji celów na ich podstawie, zwłaszcza w perspektywie wieloletniej, co omówiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykonanie mierników ujętych w planach działalności omówiono w kolejnych częściach *Wystąpienia pokontrolnego*, odpowiednio: mierników/wskaźników odnoszących się do ruchu spraw w sądownictwie, sprawności postępowań sądowych mierzonych czasem ich trwania oraz pozasądowego rozstrzygnięcia sporów w rozdziale 3 (części statystycznej); związane z etatyzacją w rozdziale 2, dotyczącym organizacji sądownictwa powszechnego; a prawotwórczych w rozdziale 4, odnoszącym się do działań legislacyjnych Ministra.

(akta kontroli: tom III str. 348-390, tom VIII str. 12-23, 28-33, 259-266, tom IX str. 156-161, 245-269)

Zgodnie z mechanizmem „kaskadowania” celów i zadań<sup>54</sup> Minister corocznie przekazywał prezesom i dyrektorom sądów apelacyjnych plan działalności wskazując cele i mierniki (określające stopień ich realizacji), podlegające dalszemu kaskadowaniu. Minister nie kaskadował do sądów powszechnych najważniejszych zadań, które służyć miały realizacji tych celów, pomimo że w Komunikatach (§ 7) wskazywał, iż nie tylko wyznaczanie celów, ale też *zadań w dziale jest realizowane w sposób kaskadowy od szczebla Ministra Sprawiedliwości poprzez poszczególne szczeble struktury organizacyjnej działu*. Najważniejsze zadania służące realizacji postawionych celów określone były przez Ministra w planach działalności dla działu, w liczbie od kilku do ponad 20 dla jednego celu, ale bez wskazania, czy realizować je będą wyłącznie komórki organizacyjne Ministerstwa<sup>55</sup>, czy jednostki sądownictwa, czy też zadanie ma gospodarza na obu poziomach. W latach 2013-2018 mierniki realizacji celów nie były w planach działalności wprost powiązane z najważniejszymi zadaniami służącymi ich realizacji, np. w planie działalności na rok 2017 dla celu *Poprawa sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości* określonych zostało 11 mierników i 16 najważniejszych zadań, przy czym w żadnym przypadku nie wskazano, które zadanie oddziaływać będzie na osiągnięte wartości poszczególnych mierników. Część zadań, np. przeprowadzenie reformy działalności komorników sądowych, rozwój systemu zapewnienia jakości – akredytacja kolejnych metod badawczych, itp. nie miała swojego odzwierciedlenia w miernikach. Ponadto dopiero począwszy od sprawozdania z wykonania planu działalności za rok 2019 wykazywano w nich odrębnie najważniejsze zadania podjęte przez sądy oraz przez Ministerstwo.

<sup>54</sup> Mechanizm „kaskadowania” określony został w wytycznych MS (§7), zgodnie z którym cele i zadania określone w planie działalności Ministra podlegają odpowiedniemu „kaskadowaniu” – tj. przeniesieniu z poziomu MS i dostosowaniu do uwarunkowań na kolejnych szczeblach struktury sądownictwa powszechnych – do planów działalności opracowywanych przez prezesów i dyrektorów SA i SO jako tzw. sądów zwierzchnich (II poziom kontroli zarządczej) oraz prezesów i dyrektorów SA, SO i SR (na I poziomie kontroli zarządczej).

<sup>55</sup> Przyjęte na dany rok cele i najważniejsze zadania służące realizacji celu w planach działalności Ministerstwa Sprawiedliwości wynikały z planu działalności Ministra dla działu – sprawiedliwość.

NIK dokonała przeglądu najważniejszych zadań<sup>56</sup>, ustalonych przez Ministra dla lat 2018-2022<sup>57</sup>, odnoszących się do ustanowionych celów nakierowanych na poprawę funkcjonowania sądownictwa powszechnego, które realizowane były przez Ministerstwo. Poniżej przedstawiono wyniki badania wybranych zadań.

- 1) Wykonywanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów.
- 2) Prowadzenie bieżącej analizy wyników pracy sądów oraz podejmowanie czynności nadzorczych w celu zapewnienia prawidłowego toku urzędowania sądu.

W latach 2018-2021 obydwie ww. zadania wskazane w planach działalności służyć miały realizacji celu *poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego*, którego stopień realizacji mierzony był łącznie wskaźnikami WSK\_2 i WSK\_25. Od 2022 r. zaś realizacji celu *zagwarantowanie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości*, mierzonego czterema wskaźnikami: WSK\_1, WSK\_2, WSK\_7, WSK\_26. Właścicielem mierników<sup>58</sup> na poziomie MS był DNA.

W sprawozdaniach z wykonania planu działalności Minister wskazywał na najważniejsze (i realizowane w MS) zadania służące realizacji tych celów, w tym:

- występowanie z pismami nadzorczymi do prezesów sądów apelacyjnych dotyczącymi uzyskanych wyników lub zdiagnozowanych problemów w działalności sądów (2018 r., 2019 r., 2020 r., 2022 r.);
- analizy *Informacji rocznych SA* za rok poprzedni (2018 r., 2019 r., 2021 r., 2022 r.);
- analizy wyników sądów za I półrocze roku sprawozdawczego (lata 2018-2020);
- opracowywanie projektów ustalanych przez Ministra ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych (2021 r., 2022 r.).

NIK zwraca uwagę, że sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów jest 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>59</sup>, a zatem były to podstawowe zadania i obowiązki realizowane w ramach nadzoru przez kierującego działem administracji rządowej – sprawiedliwość, szerzej opisane w pkt 1.3 poniżej.

- 3) Zadania dotyczące etatyzacji sądownictwa powszechnego.

NIK zwraca uwagę, że w planach działalności Minister nie definiował, za wyjątkiem roku 2019, zadań związanych z zarządzaniem etatyzacją w odniesieniu do kluczowych dla sprawności sądownictwa grup stanowisk orzeczniczych, pomimo zgłaszania Ministrowi problemów kadrowych w tym zakresie przez prezesów sądów wszystkich szczebli w całym badanym okresie. Od wprowadzenia (w 2017 r.) do planów działalności Ministra miernika WSK\_9 (liczba etatów asystenckich

---

<sup>56</sup> Z wyłączeniem, w szczególności zadań dotyczących promocji oraz wsparcia procesu wdrażania alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR), które omówiono w rozdziale 3 oraz przygotowywania projektów zmian prawnych, które omówiono szczegółowo w rozdziale 4 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>57</sup> Co wynikało z powiązania zadań z miernikami począwszy od planu na 2018 r. oraz zakresu przedmiotowego kontroli w jednostkach sądownictwa ograniczonego do lat 2018-2023 (I połowa).

<sup>58</sup> Właściciel miernika, tj. komórka organizacyjna właściwa merytorycznie, wiodąca w zakresie wykorzystania miernika (w tym monitorowania i reagowania na uzyskiwane wyniki), jak i zarządzania nim (np. wnioski o jego zmianę, modyfikację).

<sup>59</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).

przypadających na jeden etat sędziego) skupił się na opisanej w mierniku kwestii i używał go jako jedyne miernika do pomiaru kwestii etatyzacyjnych. Do 2021 r. wskaźnik ten służył do pomiaru stopnia realizacji celu *poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego*, a od 2022 r. celu *standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości*. Na osiągnięte wartości wskaźnika miały oddziaływać poniższe najważniejsze zadania:

- a) Opracowanie analizy struktury rozmieszczenia etatów asystenckich w sądach apelacyjnych, sądach okręgowych, okręgach sądów okręgowych oraz sądach rejonowych (2018 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r.);
- b) Bieżący monitoring wskaźników, ustalanie ogólnych parametrów docelowych liczby asystentów w jednostkach (limit, współczynniki), analiza zwolnionych etatów asystenckich i właściwe ich rozmieszczenie w jednostkach (2018 r., 2020 r., 2021 r. WSK\_9, 2022 r.);
- c) 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 (2018 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r.);
- d) Przeprowadzenie reformy sądownictwa powszechnego w zakresie optymalizacji struktur sądów, a także poprawy funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego (2019 r.);
- e) Występowanie z inicjatywą utworzenia nowych etatów asystenckich, celem uzyskania zakładanego miernika bez nadmiernych przekształceń urzędniczych, szczególnie w sytuacji zwiększenia liczby etatów sędziowskich (2022 r.);
- f) Zarządzanie etatyzacją i obsadą stanowisk sędziowskich, referendarskich, asesorskich, asystenckich i urzędniczych w sądach w celu zapewnienia optymalnej obsady w danej jednostce (2019 r., w tym przypadku miernikami realizacji celu były WSK\_2, WSK\_25, odnoszące się do opanowania wpływu spraw w głównych kategoriach oraz średniego czasu trwania wybranych kategorii spraw w I instancji).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MS w latach 2018-2022 analizowanie rozmieszczenia i obciążenia pracą sędziów i innych pracowników sądownictwa w poszczególnych jednostkach organizacyjnych oraz opracowywanie rozwiązań służących racjonalnej etatyzacji i organizacji pracy należało do zadań DKO. Jako najważniejsze podjęte zadania w sprawozdaniach wymieniano: bieżący monitoring wskaźnika, analizę zwalnianych stanowisk asystentów sędziów w celu ich właściwego rozmieszczenia, wykorzystanie (zgodnie z zaleceniami Ministra) możliwości przekształcania etatów urzędniczych w etaty asystenckie oraz (od sprawozdania za 2021 r.) wnioskowanie o przyznanie nowych etatów z ustawy budżetowej. Efekty realizacji wymienionych zadań omówiono w rozdziale 2 *Wystąpienia pokontrolnego*.

#### 4) Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne.

Zadanie to przyjęto w latach 2018-2021 w części B planów działalności<sup>60</sup> do realizacji celów *zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu* – do pomiaru celu przyjęto wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem) (WSK\_1) oraz *zapewnienie właściwego funkcjonowania sądów powszechnych* – do pomiaru celu przyjęto odsetek uwzględnionych skarg na przewlekłość postępowań sądowych (WSK\_7). Od 2022 r. zadanie to było wskazywane w części A planu jako jedno z trzech

<sup>60</sup> Tj. części, jak wskazano wyżej, powiązanej z realizacją budżetu zadaniowego.

najważniejszych zadań<sup>61</sup> służących realizacji celu *zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości*. Jednocześnie w planach działalności od 2022 r. do pomiaru tego celu przyjęto cztery mierniki WSK\_1, WSK\_2 (odnoszące się do opanowania wpływu spraw), WSK\_26 (sprawności postępowania wg metodologii CEPEJ) oraz WSK\_7 (uwzględnionych skarg na przewlekłość). Właścicielem mierników było DNA.

Jako najważniejsze podjęte zadania realizowane w ramach *sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne* (za wyjątkiem sprawozdania za 2018 r., gdzie MS nie wskazał takich zadań) Minister wskazywał zadania podejmowane przez DNA w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, tożsame z zadaniami podejmowanymi w pkt 1 i 2 powyżej.

Biorąc pod uwagę, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania, a określanie celów i zadań stanowi najważniejszy element procesu tej kontroli oraz istotne kryterium dokonywania jej oceny ww. najważniejsze zadania służące realizacji celów ustalonych w planach działalności na lata 2018-2022 określone zostały, zdaniem NIK, nierzetelnie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 516-522, tom III str. 348-390)

DSF zgodnie z przyjętymi zasadami określonymi w komunikatach w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej, opracowywał kwartalne raporty ze stopnia realizacji celów określonych w planie działalności wraz z oceną ryzyka/prawdopodobieństwa nieosiągnięcia wskazanych w planie działalności wartości mierników dla poszczególnych celów oraz przedkładał je Ministrowi<sup>62</sup>.

Z uwagi na specyfikę kontroli zarządczej w dziale – sprawiedliwość, ryzyka nieosiągnięcia celów odnoszących się do poprawy funkcjonowania sądownictwa analizowane były z podziałem na MS (wynikające głównie z kompetencji i zadań Ministra, np. zarządzanie etatyzacją sądów) i sądy (związane z organizacją ich pracy oraz zdarzeniami losowymi, np. absencje kadry orzeczniczej) oraz czynniki zewnętrzne, np. pandemia COVID-19. NIK stwierdziła, że zidentyfikowane kluczowe ryzyka nieosiągnięcia celów na poziomie sądów były tożsame z problemami (ryzykami zmaterializowanymi) ujawnianymi w *Informacjach rocznych SA*.

MS wskazywał jako kluczowe ryzyka, ryzyka podobne ze wskazywanymi przez sądy, m.in. zwiększony i nieoczekiwany wpływ spraw do sądów, kłopoty z pozyskiwaniem biegłych, niedostateczną liczbę etatów asystenckich oraz brak zmian w aktach prawnych regulujących działalność sądów w kierunku usprawnienia procedur i ograniczenia zakresu kognicji sądów.

Wskazane w raportach działania zaradcze (w odniesieniu do ryzyka nieosiągnięcia planowanych wartości badanych mierników) ograniczały się, co do zasady, do:

- wskazywania na bieżący monitoring<sup>63</sup>, prowadzenia prac analitycznych, koncepcyjnych i przygotowania propozycji w zakresie projektów zmian procedur sądowych i prawa materialnego (jednak bez konkretnych dot. usprawniania procedur i ograniczenia kognicji) - w odniesieniu do wskaźników opanowania

<sup>61</sup> Obok ww. wykonywanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów oraz prowadzenie bieżącej analizy pracy sądów (...).

<sup>62</sup> Badanie dot. zarządzania ryzykiem ograniczono do lat 2018-2022, analogicznie jak wyżej, w odniesieniu do najważniejszych zadań.

<sup>63</sup> Incydentalnie, jak w przypadku gwałtownego wzrostu wpływu do sądów spraw wieczystoksięgowych w 2019 r. wynikającego ze zmian w przepisach (szerzej w rozdziale 3 wystąpienia pokontrolnego) wskazanie działania polegające na kierowaniu do prezesów sądów pism w sprawie zwiększenia liczby załatwienia spraw, a nie na alokację etatów, co było głównie w gestii Ministra.

wpływu spraw oraz wskaźników średniego czasu trwania postępowań oraz wskaźnika przewlekłości postępowań;

- wykazywania, jako działania zaradcze, zadań powtarzalnych, wcześniej zdefiniowanych w planach działalności - w przypadku wskaźnika mediacji oraz wskaźnika etatyzacji.

Od 2020 r., w związku z epidemią Covid-19, jako reakcję na ryzyko wskazywano rekomendacje Ministra oraz zmiany w tzw. ustawach covidowych mające neutralizować wpływ pandemii na działalność sądownictwa.

Wskazywanie w badanym okresie tych samych, powtarzalnych ryzyk, a jako reakcji na te ryzyka tych samych, powtarzalnych działań zaradczych, zamiast skonkretyzowanych działań, przy jednoczesnym utrzymywaniu wartości mierników celów na zbliżonym poziomie, a nawet określanie ich wartości na poziomie niższym niż wskazujący na poprawę (np. skrócenie czasu trwania postępowań, alokację etatów adekwatną do obciążeń zadaniami jednostek sądownictwa, czy ogólny wzrost efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości) wskazuje na słabości systemu kontroli zarządczej w zakresie praktyki jego stosowania.

(akta kontroli: tom I str. 176-183, tom VI str. 1-295, tom VIII str. 263-266)

NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo w latach 2015-2023 (I półrocze) przeprowadziło 84 kontrole działalności administracyjnej sądów powszechnych (w 29 sądach rejonowych, 28 sądach okręgowych i 8 sądach apelacyjnych)<sup>64</sup> w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1 Pusp, tylko w zakresie wykonania budżetu, gospodarki finansowej i majątkowej, czyli obejmujące kompetencje dyrektorów sądów. Kontrole nie obejmowały elementów kontroli zarządczej wykonywanej w sądach powszechnych, w odniesieniu, np. do procesu zarządzania ryzykiem, monitoringu realizacji celów i zadań; niedostosowania obsady kadry sędziowskiej, referendarskiej, asystenckiej i urzędniczej do obciążenia sądów, które w oświadczeniach wskazywane były corocznie jako wymagające poprawy.

(akta kontroli: tom I, str. 344-462; 516-522)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1. Nierzetelne przyjmowanie w planach działalności celów, mierników i zadań, następnie ich sprawozdawanie, a także zarządzanie ryzykiem w ramach ustanowionego systemu kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość.**

Mając na uwadze podstawę i zasady dotyczące sprawowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych określone w ustawie o finansach publicznych, aktach wykonawczych i komunikatach określających standardy tej kontroli<sup>65</sup> NIK wskazuje jako nieprawidłowe:

a) trzykrotną zmianę celów ujętych w planach działalności (począwszy od planu na 2014 r., na 2018 r. i na 2022 r.), która nie była powiązana z jednoczesnym

<sup>64</sup> Na podstawie Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość dotyczących przeprowadzania kontroli działalności administracyjnej sądów powszechnych (Dz. Urz. MS, poz. 236). Liczba kontroli nie odpowiada liczbie sądów, bowiem zdarzyły się przypadki, gdy w jednym sądzie przeprowadzono kilka kontroli np. w SA w Krakowie.

<sup>65</sup> Określonych w art. 68-70 ufp oraz Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84; dalej: Komunikacie Ministra Finansów) oraz 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).

dostosowaniem katalogu najważniejszych zadań służących ich realizacji – katalog ten pozostawał, co do zasady, bez zmian. Nie odpowiadało to standardom w zakresie planowania działań i zarządzania ryzykiem w dziale, o których mowa w komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r., tj. w szczególności dotyczących kryteriów określania celów i zadań, które powinny być istotne, precyzyjne i konkretne, mierzalne, osiągalne, realistyczne i określone w czasie;

b) w odniesieniu do badanej próby 16 mierników – określanie w planach działalności mierników realizacji celów w sposób, który utrudniał porównania osiąganych wyników w dłuższej perspektywie czasowej, z uwagi na:

- wykorzystywanie tego samego miernika do inaczej sformułowanych w planach działalności celów (dotyczy mierników WSK\_1, WSK\_2, WSK\_7, WSK\_9, WSK\_13, WSK\_25);
- wykorzystywanie do oceny tego samego rodzaju zjawisk zmiennych mierników, w szczególności w odniesieniu do sprawności postępowań sądowych (WSK\_5 - > WSK\_25 -> WSK\_26) oraz dostosowania zasobów kadrowych do zadań sądownictwa (etatyzacja) (WSK\_22, WSK\_22a, WSK\_23, WSK\_23a -> WSK\_9);
- rezygnację z ustanowionych mierników po zaledwie rocznym lub dwuletnim okresie ich stosowania (dotyczy: WSK\_3, WSK\_4, WSK\_5, WSK\_12, WSK\_22, WSK\_23, WSK\_22a, WSK\_23a).

c) w odniesieniu do zbadanej próby najważniejszych zadań służących realizacji celów ustalonych w planach działalności na lata 2018-2022, w szczególności:

- określanie zadań na dużym poziomie ogólności, będących w istocie realizacją ustawowych obowiązków Ministra Sprawiedliwości lub sądów powszechnych (np. wykonywanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości);
- brak, za wyjątkiem roku 2019, w planach działalności zdefiniowanych zadań związanych z zarządzaniem etatyzacją w odniesieniu do kluczowych dla sprawności sądownictwa grup stanowisk orzeczniczych;
- niewykazywanie w sprawozdaniach z wykonania planów podejmowanych najważniejszych zadań z podziałem na zadania realizowane przez MS oraz jednostki sądownictwa powszechnego do 2019 r.

d) w odniesieniu do zarządzania ryzykiem w dziale sprawiedliwość – wskazywanie na powtarzalne, ogólnikowo sformułowane działania zaradcze;

e) wskazanie w planach działalności na lata 2018-2021 jako zadań służących realizacji celu *poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego*, a od 2022 r. *tworzenie spójnego i przejrzystego prawa* w planach działalności łącznie 112 projektów aktów prawnych (z tego 73 unikalnych<sup>66</sup>), które zamierzano przygotować w MS w danym roku kalendarzowym, a jako miernik realizacji tych celów, w przypadku ustaw – liczbę ustaw przyjętych przez Radę Ministrów lub w przypadku rozporządzeń – liczbę projektów rozporządzeń podpisanych przez Ministra Sprawiedliwości, tj. mierników produktów, które nie obrazowały poprawy sprawności sądownictwa, w przeciwieństwie do możliwych do zastosowania mierników rezultatów;

f) pomiar sprawności działania sądów w latach 2018-2022 w oparciu o wykonanie miernika *procent uwzględnionych skarg na działalność sądów powszechnych*

---

<sup>66</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.

wniesionych na podstawie ustawy<sup>67</sup> (...) (odsetek skarg uwzględnionych w odniesieniu do ogółu skarg, które wpłynęły), który obejmował też skargi na przewlekłość postępowań przygotowawczych, co wykraczało poza zakres celu, którego pomiarowi miał służyć ten miernik<sup>68</sup>.

W każdym z lat 2018-2022 w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej w dziale Minister wskazywał, że w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej – sprawiedliwość, w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W odniesieniu do sądów powszechnych zwracano uwagę m.in. na niską świadomość pracowników w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. Dla Ministerstwa wskazywano zastrzeżenia w zakresie stosowania standardu B6 – *Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji* (2018 r., 2020 r.), co potwierdziła także dokumentacja samooceny systemu kontroli zarządczej w MS. W 2022 r. Minister nie miał zastrzeżeń w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w MS, ale nie wynikało to z samooceny, w której stwierdzono m.in. brak przekonania znacznej części ankietowanych o praktycznej przydatności stosowanego sposobu zarządzania ryzykiem (podobnie w samoocenie za 2021 r.).

Zakres i skala powyższych nieprawidłowości wskazuje na pozorny charakter prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości procesu planowania i sprawozdawania zadań w ramach ustanowionego systemu kontroli zarządczej. Powyższe skutkowało niedostatecznym wykorzystaniem instrumentu kontroli zarządczej dla zapewnienia poprawy sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego, w tym w zakresie zarządzania ryzykiem i efektywności działania jednostek w dziale, na co wskazuje art. 68 ust. 2 ufp. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale - sprawiedliwość należało do obowiązków Ministra, na podstawie art. 69 ust. 2 ufp.

(akta kontroli: tom I str. 514-530, tom II str. 450-470, 630-637, tom III str. 348-390, tom V str. 1-479)

## **2. Brak opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej MS planów działalności dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość na rok 2022 i rok 2023, sprawozdań z wykonania planów działalności za rok 2021 i rok 2022 oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok 2021 i rok 2022.**

Zgodnie z art. 70 ust. 5 ustawy o finansach publicznych plan działalności, sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej podlegają publikacji w BIP. Na obowiązek publikacji w BIP planów działalności, sprawozdań z ich wykonania oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej wskazuje też § 30 Wytocznych MS (z 2019 r.).

Obowiązki koordynatora kontroli zarządczej w dziale wykonywał DSF, stosownie do kompetencji przyznanych w Regulaminie organizacyjnym MS. W §6 pkt 14a regulaminu wskazano, że do zadań wykonywanych przez wszystkie komórki organizacyjne w zakresie ich właściwości należało w szczególności zamieszczanie i aktualizowanie informacji w BIP oraz w portalu danych (dane.gov.pl).

Dyrektor DSF, w odniesieniu do braku publikacji w BIP MS wskazanych dokumentów, wskazała, że *projekty Planów działalności Ministra Sprawiedliwości przekazywane były corocznie do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W związku z faktem integracji*

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze 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).

<sup>68</sup> Co szczegółowo opisano *Wystąpieniu pokontrolnym* w rozdziale 3.

stron internetowych poszczególnych ministerstw do jednej platformy internetowej [www.gov.pl](http://www.gov.pl) uznano - w uzgodnieniu, iż przekazanie dokumentów do KPRM wypełni obowiązek ustawy publikacji przedmiotowych dokumentów. Na okoliczność powyższych uzgodnień nie zostały przedstawione dowody. Wymienione plany, sprawozdania oraz oświadczenia zostały opublikowane w czasie kontroli NIK, tj. 20 października 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 336-341, 514-530, tom II str. 1-14, tom III str. 1-4)

### 1.3 Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów

Opis stanu  
faktycznego

Najistotniejszym elementem sprawowania przez Ministra kontroli zarządczej – obok uprawnień dotyczących organizacji sądów, w tym ich etatyzacji – był zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, w tym wykonywaniem przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Z uwagi na wymogi ustawowe NIK (w szczególności konstytucyjne wymogi niezależności sądów i niezawisłości sędziów) analizę w tym zakresie ograniczyła do ogólnej charakterystyki działań Ministra bez odniesień do poszczególnych decyzji w sprawach indywidualnych, odnoszących się do konkretnych postępowań i rozstrzygających je orzeczników.

Zgodnie z art. 37g § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Pusp, Minister w ramach nadzoru zewnętrznego analizuje *Informacje roczne SA*; ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych; kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów SA oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa SA wskazanych zarządzeń może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu.

W ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego na lata 2018-2023, Minister określił w szczególności:

- 1) progi akceptacji dla wskaźnika pozostałości ponad 1-, 2-, 3- miesięczny wpływ<sup>69</sup>, w zależności od kategorii spraw objętych nadzorem i szczebla sądowego (za wyjątkiem roku 2021 i 2022, gdy Minister, z uwagi na pandemię Covid-19, nie określił pożądanych wartości wskaźników). Progi były corocznie zwiększane bądź pozostawiane na tym samym poziomie<sup>70</sup>; najbardziej podniesiono je dla spraw cywilnych i gospodarczych (procesowych) w sądach okręgowych (odpowiednio: C z 3 do 4,5, GC z 3,3 do 4,7);
- 2) konieczność zmniejszania zaległości (za wyjątkiem kierunków na 2021 r.) w poszczególnych kategoriach spraw pozostających do rozpatrzenia powyżej 3 lat od daty wpływu do sądu (np. C, Ns, K, U, P, GC, czyli co do zasady spraw procesowych za wyjątkiem spraw cywilnych nieprocesowych - Ns) oraz powyżej 5 lat (GUp, U, czyli spraw upadłościowych oraz z zakresu ubezpieczeń społecznych), od 2020 r. także powyżej roku (Ca, Ga i od 2022 r. dodatkowo Ka, tj. spraw odwoławczych, cywilnych, gospodarczych i karnych), a od 2022 r. także powyżej 2 lat (RC, Nsm i RNs, czyli rodzinnych procesowych i nieprocesowych oraz dotyczących nieletnich);
- 3) Jako stałe elementy nadzoru Minister wskazywał prezesom SA:

<sup>69</sup> Obliczany jest jako iloraz liczby spraw pozostałych na koniec roku i średniego miesięcznego (2-miesięcznego, 3-miesięcznego) wpływu spraw danej kategorii w danym roku.

<sup>70</sup> Za wyjątkiem zmniejszenia wartości wskaźnika pozostałości dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (U) i odwoławczych cywilnych procesowych Ca w 2019 r. dla SO oraz karnych i cywilnych nieprocesowych (K i Ns) w 2023 r., dla SR.



- nadzór nad postępowaniami sądowymi, w których uwzględniono skargę wniesioną na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (...),
- kontrolę racjonalności przydziału sędziów i referendarzy sądowych do poszczególnych pionów i wydziałów, w celu zapewnienia równomiernego rozłożenia obowiązków, opanowania wpływu i likwidacji zaległości,
- działania mające na celu racjonalizację wykorzystania kadry urzędniczej oraz asystentów sędziów w aspekcie zagwarantowania sprawności postępowania sądowego.

W ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego Minister incydentalnie odnosił się do nowoprojektowanych bądź wprowadzonych w życie zmian aktów prawnych<sup>71</sup>, które mogły wpływać na sprawność postępowań, w celu umożliwienia oceny efektywności wprowadzanych zmian.

(akta kontroli: tom I str. 260-286, tom II str. 479-494, tom III str. 348-390)

Minister otrzymywał (analizie poddano lata 2018-2022) *Informacje roczne SA*, za wyjątkiem dokumentacji za rok 2019<sup>72</sup>. Wykonując dyspozycję z art. 37h §2 Pusp, Minister przyjął wszystkie przedłożone informacje, informując o tym prezesów sądów. NIK zauważa jednak, że dopiero od roku 2021 sporządzane były w MS pisemne opracowania dla Ministra zawierające rekomendacje przyjęcia poszczególnych ww. informacji. Dyrektor DNA wyjaśnił, że nie było wymogów, czy wytycznych Kierownictwa, wskazujących na potrzebę opracowywania zbiorczych bądź częściowych analiz pisemnych *Informacji rocznych SA*. Zgodnie z przyjętą praktyką stanowisko do ocen tych dokumentów wypracowywano w trakcie roboczych narad z przedstawicielami innych departamentów w oparciu o analizę pracy sądów na podstawie danych statystycznych pozyskiwanych z DSF i DKO.

Pisma nadzorcze kierowane w toku analiz *Informacji rocznych SA* dotyczyły przedstawienia wyjaśnień do złożonych dokumentów lub ich uzupełnienia, zgodnie z §19 ust. 2 rozporządzenia Ministra w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Minister odbywał także narady z prezesami sądów apelacyjnych i okręgowych. Wnioski z narad nie były dokumentowane w formie pisemnej. Na podstawie przedstawionych NIK agend planowanych narad ustalono, że ich przedmiotem było, w szczególności omówienie (przez przedstawicieli MS) kwestii zmian przepisów prawa, problemów dotyczących zasad przydziału spraw i działania Systemu Losowego Przydziału Spraw, kwestie statystyki sądowej, polityki kadrowej.

(akta kontroli: tom I str. 259, 302, 304-316, 531, tom II str. 122-438, 479-626, tom III str. 348-390, tom IV str. 1-1891)

W wyniku przeprowadzonej kwerendy prowadzonych w systemie EZD<sup>73</sup> spraw w latach 2018-2022 nie stwierdzono wydawania zarządzeń oraz udzielania uwag, o których mowa w art. 37g § 1 pkt 3 Pusp (wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesa SA) oraz art. 37ga Pusp (odnośnie stwierdzonych uchybień w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych).

Minister zarządził przeprowadzenie lustracji w sześciu SR, którymi objęto sprawy prowadzone przez konkretne osoby w wydziałach karnych (cztery sądy), zespoły

<sup>71</sup> M.in. ustaw mających wpływ na wyniki pracy wydziałów ksiąg wieczystych i wydziałów gospodarczych.

<sup>72</sup> W związku z pandemią COVID-19 wyłączony został obowiązek sporządzania przez prezesów sądów apelacyjnych informacji rocznych za 2019 r.

<sup>73</sup> System informatyczny Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją.

kuratorskiej służby sądowej (dwa sądy) oraz wydział cywilny (jeden sąd), uwzględniając w szczególności prawidłowość urzędowania sądu w sprawach pozostających w referatach wskazanych sędziów lub zawodowych kuratorów sądowych.

W latach 2018-2023 DNA prowadził 162 sprawy<sup>74</sup> dotyczące kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów SA (w ramach spraw wystosowano 580 pism nadzorczych). Przeważająca część spraw odnosiła się do działań nadzorczych w ramach indywidualnych postępowań sądowych prowadzonych przez SO i SR, pozostałe dotyczyły w szczególności analizy wyników pracy wybranych sądów. Indywidualne postępowania sądowe identyfikowano na podstawie składanych do Ministra skarg na działalność sądów, wniosków o interwencje w konkretnych sprawach, interwencji poselskich i senatorskich, w treści których podnoszono zarzuty dotyczące uchybień w zakresie sprawności postępowań sądowych, informacji innych departamentów MS, np. o toczących się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu postępowaniach w sprawie skarg przeciwko Polsce, w których podniesiony został zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>75</sup>. Czynności takie podejmowano również w następstwie pojawiających się w przestrzeni publicznej doniesień medialnych dotyczących konkretnych spraw sądowych.

(akta kontroli: tom I str. 292-301, tom II str. 93-106, 630-679, tom III str. 348-390)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Minister Sprawiedliwości w ramach ustanowionego systemu kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość odwoływał się do celów sformułowanych w dokumentach strategicznych na szczeblu rządowym, w szczególności w strategiach SSP oraz SOR. W programowaniu przez Ministra działań naprawczych w obszarze sądownictwa powszechnego zabrakło jednak strategicznego podejścia, opartego o diagnozy, opinie interesariuszy i uwzględniającego ustrojowe uwarunkowania sądów. W szczególności, deklarowane potrzeby gruntownej reformy sądownictwa nie znajdowały oparcia w rzetelnie wypracowanych propozycjach kompleksowych rozwiązań wraz z określeniem harmonogramu i planu działań oraz ich ewaluacji.

Takiej roli nie spełniła Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014-2020, a wprowadzony w jej miejsce dopiero w 2021 r. dokument *Kierunki i cele strategiczne Ministerstwa Sprawiedliwości* tworzył pozory dokumentu o charakterze strategicznym i nie był wystarczający dla zapewnienia rzetelnego zarządzania działaniem administracji rządowej na poziomie strategicznym. Wprowadzenie *Kierunków i celów strategicznych MS* nie wpłynęło też na realizowanie ustanowionego systemu kontroli zarządczej, w szczególności nie zmieniło sposobu określania i zakresu zadań służących realizacji celów w dziale sprawiedliwość.

Przyjęty w planach działalności sposób określania celów i zadań oraz planowanych wartości mierników realizacji celów, wskazał na słabości ustanowionego systemu kontroli zarządczej, niezapewniającego w pełni skutecznej realizacji standardów tej kontroli (m.in. w odniesieniu do zarządzania ryzykiem) określonych dla jednostek sektora finansów publicznych. Zarówno zmienność mierników do pomiaru tych samych celów, jak również zmienność celów mierzonych tymi samymi wskaźnikami utrudniała ocenę osiągnięcia celów strategicznych przyjętych w planach działalności. Także sposób określania oraz w szczególności zakres zadań, które służyć miały poprawie sprawności sądownictwa powszechnego, uniemożliwiał ocenę skuteczności i efektywności działania Ministra.

<sup>74</sup> W tym przejęte od komórek odpowiedzialnych za nadzór administracyjny przed powstaniem DNA.

<sup>75</sup> Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd (...). Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.

## 2. Organizacja sądów powszechnych, zarządzanie kadrami i innymi zasobami tych sądów.

### 2.1 Organizacja sądów powszechnych

Opis stanu faktycznego

Liczba sądów powszechnych funkcjonujących w Polsce zwiększyła się w badanym okresie z 298 (2013 r.) do 377 (2023 r.)<sup>76</sup>. Zmiany te były wynikiem zwiększenia:

- liczby sądów rejonowych z 242 do 319 – w 2014 r. doszło do zmiany koncepcji funkcjonowania SR, wskutek czego do 1 stycznia 2016 r. Minister przywrócił ogółem 76 jednostek sądowych<sup>77</sup> spośród zlikwidowanych z dniem 1 stycznia 2013 r.<sup>78</sup>. W kolejnych latach nastąpiła stabilizacja liczby SR, dopiero w 2022 r. Minister ustanowił kolejny SR;
- liczby sądów okręgowych z 45 do 47, po jednym w 2020 (tj. SO w Rybniku) i 2022 r. (tj. SO w Sosnowcu)<sup>79</sup>.

Liczba sądów apelacyjnych nie uległa zmianie i wynosiła w całym kontrolowanym okresie 11.

(akta kontroli: tom XVIII str. 591)

W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa zarządzenia Ministra w sprawie utworzenia wydziałów SR<sup>80</sup>, które zmieniane były łącznie 51 razy (w tym 36 zmian do końca 2019 r. i 15 w okresie późniejszym). W części przypadków, zmiany dokonywane były pakietowo (tj. w jednej dacie wprowadzane były nawet cztery różne zarządzenia), a w trzech przypadkach odnotowano także wprowadzenie zmian zarządzeń zmieniających jeszcze przed datą ich wejścia w życie. Zdaniem NIK takie podejście niekorzystnie oddziaływało na przejrzystość wprowadzanych zmian w strukturze sądów.

W całym okresie objętym kontrolą równoległe z ww. zmianami liczby SR w latach 2013-2015 znoszono wydziały zamiejscowe tych sądów. Liczba ww. komórek organizacyjnych SR zmniejszyła się w latach 2013-2023 z 374 wydziałów zamiejscowych utworzonych w 102 SR (wg 1 stycznia 2013 r.) do poziomu 62 wydziałów zamiejscowych w 36 SR (wg 30 czerwca 2023 r.). NIK zauważyła, że zniesienie 311 z 323 wydziałów zamiejscowych nastąpiło w 2015 r. wraz z przywróceniem 75 SR. Jednocześnie w badanym okresie Minister podejmował decyzje o tworzeniu pojedynczych wydziałów zamiejscowych SR, z czego w 2015 r. utworzono 9 z 10 z nich.

Podsekretarz Stanu w MS, Dariusz Mazur wskazał, że zniesienie wydziałów zamiejscowych wynikało z nowelizacji Pusp zmieniającej ustawę z dniem 15 lipca 2014 r. (w której określono kryteria tworzenia i znoszenia SR)<sup>81</sup>, która nałożyła na

<sup>76</sup> W tym jeden SR utworzony rozporządzeniem z dnia 28 października 2022 r. w sprawie utworzenia Sądu Rejonowego w Czeladzi (Dz. U. poz. 2234, ze zm.), który rozpoczął funkcjonowanie z dniem 1 października 2023 r.

<sup>77</sup> Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia niektórych sądów, wydane odpowiednio: 7 października 2014 r. (Dz. U. poz. 1404) oraz 12 listopada 2014 r. (Dz. U. poz. 1683) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie utworzenia sądu rejonowego w Strzyżowie (Dz. U. poz. 1594).

<sup>78</sup> Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszła w życie reforma struktury sądów powszechnych, w wyniku której Minister zniósł ogółem 79 SR (dobranych według kryterium limitu etatów).

<sup>79</sup> Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości odpowiednio: z dnia 4 października 2019 r. w sprawie utworzenia Sądu Okręgowego w Rybniku (Dz. U. poz. 1938), z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie utworzenia Sądu Okręgowego w Sosnowcu (Dz. U. z 2022 r. poz. 2181).

<sup>80</sup> Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia wydziałów w sądach rejonowych, kolejno z 27 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. MS poz. 95) i z 2 stycznia 2020 r. (Dz. Urz. MS poz. 3).

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 481).

Ministra Sprawiedliwości obowiązek dostosowania struktury sądów wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2013 r. do struktury odpowiadającej kryteriom określonym w nowelizacji, a zmiany w poszczególnych sądach (zniesienie lub utworzenie wydziału) były analizowane i oceniane indywidualnie.

(akta kontroli: tom XVIII str. 177-209, 362-560, tom XIX str. 146-595)

W badanym okresie zniesiono łącznie 139 wydziałów SR<sup>82</sup> (innych niż zamiejscowe), z czego najwięcej (tj. 116 wydziałów) w okresie do końca 2019 r. Ponad połowa zniesionych do tego czasu wydziałów, tj. 68 ze 116 to wydziały karne.

Jednocześnie w badanym okresie w mniejszej skali tworzone były także nowe wydziały SR, tj. ogółem 21 wydziałów innych, niż tworzonych w związku ze zniesieniem dotychczasowych wydziałów zamiejscowych, w tym 20 w okresie do końca 2019 r. (11 z nich to wydziały cywilne).

(akta kontroli: tom XVIII str. 177-209, 362-560, tom XIX str. 146-595)

Struktura organizacyjna SO uregulowana była w dwóch kolejnych zarządzeniach Ministra w sprawie organizacji SO<sup>83</sup>. Akty te zmienne były 33 razy (w tym 32 razy od 2014 r.). Podobnie jak w przypadku SR, NIK odnotowała przypadki pakietowego wprowadzania zmian - w dwóch datach (1 lipca 2020 r. i 1 kwietnia 2022 r.) wchodziły w życie po dwa różne zarządzenia zmieniające, a ponadto w dwóch przypadkach odnotowano wprowadzenie zmian zarządzeń zmieniających jeszcze przed datą ich wejścia w życie<sup>84</sup>.

(akta kontroli: tom XVIII str. 177-209, 292-361, tom XIX str. 146-595)

Od 2014 r. dokonano zmiany struktury (tworzenie lub zniesienie wydziałów) w 25 SO oraz utworzono dwa nowe sądy. Analiza NIK wskazała na poniższe tendencje:

- znoszenia wydziałów penitencjarnych i nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń (na przełomie 2018 i 2019 r. zniesiono ww. wydziały w 11 SO<sup>85</sup>);
- znoszenia wydziałów pracy oraz wydziałów ubezpieczeń społecznych, a następnie w ich miejsce tworzenia wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych (w czterech SO<sup>86</sup>);
- znoszenia wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych, bez tworzenia w ich miejsce innych o podobnym zakresie rozpoznawania spraw (w siedmiu SO<sup>87</sup>);
- tworzenia wydziałów własności intelektualnej (w czterech SO<sup>88</sup>);
- ogólnie zmniejszenia liczby wydziałów SO (nie licząc zmian wynikających z utworzenia SO w Rybniku i Sosnowcu, zniesiono 32 wydziały, zaś 18 wydziałów utworzono).

(akta kontroli: tom XVIII str. 177-209, 292-361)

---

<sup>82</sup> Z pominięciem zmian wynikających z utworzenia SR w Czeladzi i trzech wydziałów w tym sądzie oraz zmian wynikających z utworzenia SO w Rybniku i SO w Sosnowcu i związanym z tym przeniesieniem części SR pod obszar właściwości tych sądów.

<sup>83</sup> Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia wydziałów w sądach okręgowych oraz ośrodków zamiejscowych sądów okręgowych odpowiednio z dnia: 27 czerwca 2012 r. (Dz. Urz. MS poz. 94) oraz 18 grudnia 2013 (Dz. Urz. MS poz. 334).

<sup>84</sup> Tj. zarządzenia opublikowane w Dz. Urz. MS z 2022 r. poz. 43 oraz w Dz. Urz. MS z 2020 r. poz. 98.

<sup>85</sup> Tj. SO w Elblągu, Jeleniej Górze; Krośnie; Przemyślu; Siedlcach; Sieradzu; Słupsku; Tarnobrzegu; Włocławku; Zamościu (z dniem 1 grudnia 2018 r.) oraz SO w Rzeszowie (z dniem 1 stycznia 2019 r.).

<sup>86</sup> SO w: Krakowie (2013), Poznaniu (2015); Wrocławiu (2016); Katowicach (2020).

<sup>87</sup> SO w: Krakowie, Łodzi, Lublinie i Szczecinie (2016), Gdańsku (2017); Wrocławiu (2018); Katowicach (2020).

<sup>88</sup> SO w: Gdańsku, Katowicach, Lublinie i Poznaniu (2020).

Najmniej zmian przeprowadzono na szczeblu SA. W badanym okresie obowiązywało jedno zarządzenie Ministra<sup>89</sup>, zaś wprowadzone zmiany dotyczyły zakresu rozpoznawanych spraw lub właściwości miejscowej (SA w Warszawie, Katowicach i Poznaniu) oraz utworzenia nowych wydziałów (dwa wydziały w SA w Warszawie).

(akta kontroli: tom XVIII str. 177-209, 285-291)

Szczegółowemu badaniu poddano zmiany we właściwości sądów powszechnych i w zakresie rozpoznawanych przez nie spraw dokonane od 1 stycznia 2019 r.<sup>90</sup> Do dnia 30 czerwca 2023 r. zidentyfikowano 6 zmian wprowadzonych we właściwości miejscowej sądów oraz 10 zmian w zakresie rodzaju spraw rozpoznawanych przez sądy. Badaniu poddano również zmiany w strukturze sądów powszechnych polegające na utworzeniu dwóch sądów okręgowych, tj. SO w Rybniku i Sosnowcu, a także SR w Czeladzi i wynikłych z tego tytułu zmian we właściwości sądów i zakresie rozpoznawanych przez nie spraw<sup>91</sup>.

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 5 i 4 SR zostały włączone w okręgi sądowe nowych SO w Sosnowcu i Rybniku.

Terminy zmian dokonywanych w strukturze sądów powszechnych i polegających na utworzeniu nowych sądów, zarówno SO w Rybniku i SO w Sosnowcu, jak i SR w Czeladzi nie zostały racjonalnie określone, przez co konieczna była ich modyfikacja (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: tom XVIII str. 248-252)

Zmiany w zakresie spraw rozpoznawanych przez sądy dokonane w rozporządzeniu w sprawie właściwości i zakresu rozpoznawania spraw polegały na:

- wyłączeniu spraw z zakresu prawa pracy z zakresu spraw rozpoznawanych przez wybrane SR (dot. 12 SR) oraz włączeniu spraw tego rodzaju do zakresu spraw rozpoznawanych przez SR (dot. jednego SR)<sup>92</sup>;
- rozszerzeniu zakresu rozpoznawanych spraw jednego SR (w Chrzanowie) o spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (2021 r.);
- 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 (2020 r.);

<sup>89</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia wydziałów w sądach apelacyjnych z dnia 1 sierpnia 2012 r. (Dz. Urz. MS poz. 120).

<sup>90</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>91</sup> SR w Czeladzi rozpoczął funkcjonowanie z dniem 1 października 2023 r., jednak rozporządzenie, na mocy którego utworzono ten sąd, zostało wydane w dniu 28 października 2022 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1925).

<sup>92</sup> Tj. wyłączenia objęły SR w: Biskupcu, Szczytnie, Świeciu, Myszkowie, Starachowicach, Zgorzelcu, Głogowie, Mysłowicach, Pszczynie i Gnieźnie (2019 r.), Choszcznie (2020 r.) oraz Wałbrzychu (2021 r.), zaś włączenie tego rodzaju spraw dot. SR w Dębicy (2023 r.).

- 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 Bielsku-Białej; a spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych do zakresu spraw rozpoznawanych przez SR w Tarnowie (2022 r.);
- włączeniu spraw z zakresu rejestru fundacji rodzinnych do zakresu spraw rozpoznawanych przez SO w Piotrkowie Trybunalskim (2023 r.).

Prace nad wdrożeniem zmian wszczynane były w MS z inicjatywy własnej, na wniosek prezesów sądów lub na podstawie pism kierowanych przez podmioty zewnętrzne (m.in. starosta powiatu, burmistrz, rada miejska) wskazujących na potrzeby reorganizacji. Wszystkie zostały poprzedzone diagnozą stanu zastanego w tych sądach, których zmiany miały dotyczyć. Zidentyfikowano przy tym cztery przypadki, w których zmiany wprowadzono na podstawie indywidualnych decyzji członków Kierownictwa MS wbrew przedłożonym im analizom potrzeb i zasadności zmian (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W każdym badanym przypadku zasięgnięto opinii prezesów zainteresowanych sądów.

(akta kontroli: tom XV str. 505-511, tom XVIII str. 248-260)

W toku badania zidentyfikowano również trzy przypadki zmian mających w zamiarze Ministra racjonalizację struktury sądów powszechnych a obejmujących łącznie osiem sądów powszechnych, które zostały wprowadzone z opóźnieniem na skutek poleceń wydanych przez Podsekretarza Stanu w MS Łukasza Piebiaka (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

NIK ustaliła, że Minister dokonując zmian organizacyjnych w sądach tylko w jednym badanym przypadku (przeniesienie SR w Łukowie do okręgu sądowego SO w Siedlcach) przewidział przeprowadzenie ewaluacji wprowadzanych zmian. W pozostałych przypadkach uznano w MS, iż *efekty wejścia w życie projektowanych rozwiązań będą natychmiastowe i nie wymagają pomiaru lub ze względu na charakter regulacji nie będzie ona podlegała ewaluacji*. Podsekretarz Stanu w MS, Piotr Cieplucha wskazał, iż oceny takie prowadzone były w ramach bieżących analiz funkcjonowania sądów.

(akta kontroli: tom XVIII str. 248-260, tom XX str. 449-501)

Zdaniem NIK, Minister powinien był zweryfikować oddziaływanie wprowadzonych zmian na bezpośrednio nimi objęte sądy powszechne, zwłaszcza jeśli zmiany związane były z rozszerzeniem obszaru właściwości, czy zakresu rozpoznawania spraw. Wszelkie modyfikacje w tej materii mogły bowiem wpłynąć na funkcjonowanie sądów, a szczególnie na liczbę spraw wpływających do poszczególnych sądów, a wskutek tego sprawność ich działania.

NIK zauważa, że równoległe z wprowadzanymi zmianami struktury organizacyjnej sądów, co najmniej od 2016 r. prowadzone były w MS prace koncepcyjne nad zasadniczą zmianą organizacji sądownictwa powszechnego, tzw. spłaszczenie struktury sądów. Próba wdrożenia koncepcji reformy sądownictwa, tj. projekt Pusp z dnia 25 marca 2022 r.<sup>93</sup> zakładał m.in. *odejście od nieefektywnej struktury sądownictwa*, a jednym z narzędzi służących temu celowi miało być *ograniczenie liczby okręgów sądowych, przy pozostawieniu dotychczasowej liczby jednostek orzeczniczych, które stanowią będą oddziały sądów – dotychczasowe sądy rejonowe*. W uzasadnieniu do projektu wskazywano m.in. na *znaczne rozdrobnienie jednostek wymiaru sprawiedliwości, w tym zwłaszcza struktur szczebla rejonowego, które uniemożliwiają racjonalne rozmieszczenie kadr i zarządzanie nimi, zwłaszcza*

<sup>93</sup> Projekt Pusp wpisany do wykazu prac legislacyjny Rady Ministrów pod nr UD322.

w przypadku sądów o niewielkiej obsadzie orzeczniczej. NIK zauważa, że założenie to stanowiło w pewnym stopniu powrót do koncepcji rozwiązań wdrożonych z dniem 1 stycznia 2013 r., a w kolejnych latach wycofanych. Jednocześnie koncepcje spłaszczenia struktury sądów po 2015 r. nie były w praktyce realizowane, obserwowana zaś była odwrotna praktyka. W latach 2020-2023, Minister utworzył trzy nowe sądy, w tym dwa okręgowe i jeden rejonowy, co uzasadniał potrzebą poprawy dostępności do wymiaru sprawiedliwości i zmniejszeniem odległości mieszkańców do właściwej jednostki sądownictwa powszechnego. Stało to w sprzeczności z tezą zawartą w uzasadnieniu projektu spłaszczenia struktury sądów, w którym Minister wskazał, że uwarunkowania zewnętrzne (społeczne, gospodarcze a także wynikające z wykorzystania dostępnych nowoczesnych technologii) w coraz większym stopniu czynią nieistotnym usytuowanie terytorialne i organizacyjne danego sądu. Nie jest już tak ważne, by sąd był położony w bliskiej okolicy podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy (na terenie „własnej” bądź sąsiedniej gminy), lecz by był realnie dostępny.

Sekretarz Stanu w MS, Sebastian Kaleta, wyjaśnił, iż w perspektywie długookresowej, należy zakładać, że kryterium odległości do sądu, z uwagi na postępującą informatyzację postępowań sądowych (np. Portal Informacyjny, posiedzenia zdalne) choć nadal istotne, będzie tracić na znaczeniu. NIK zauważa jednak, że wspomnianej perspektywie długookresowej przeczy planowany termin wejścia w życie ustawy Pusp. Zgodnie z zapisami zawartymi w projekcie UD322 spłaszczenie struktury miało bowiem nastąpić z dniem 1 stycznia 2023 r.

(akta kontroli: tom XXI str. 492-539, str. 550-551,  
tom XXII str. 306-341, tom XXVII str. 459-702)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1. Podejmowanie przez członków Kierownictwa MS w sposób nietransparentny, niepoparty stosownym uzasadnieniem, rozstrzygnięć w zakresie tworzenia nowych jednostek sądownictwa powszechnego, zmian właściwości miejscowej sądów lub zakresu rozpoznawanych przez nie spraw.**

W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 16 zmian legislacyjnych w strukturze sądów powszechnych, ich właściwości miejscowej i w zakresie rozpoznawanych spraw<sup>94</sup> zidentyfikowano cztery przypadki, w których członkowie Kierownictwa MS podjęli indywidualne, niezgodne z analizą potrzeb decyzje, w tym dotyczące:

- zmiany we właściwości miejscowej polegające na przeniesieniu gminy Łągów z właściwości SR w Ostrowcu Świętokrzyskim do SR w Kielcach;
- zmiany w zakresie rozpoznawania spraw przez SR w Dębicy;
- wyodrębnienia nowych sądów, tj. SO w Rybniku, SO w Sosnowcu.

Odnosnie do SO w Rybniku – 22 grudnia 2017 r. i 29 maja 2019 r. DKO, działając na polecenie Podsekretarza Stanu Łukasza Piebiaka, przeprowadził analizę potrzeb wydzielenia z SO w Gliwicach odrębnego SO w Rybniku. Za każdym razem Departament prezentował negatywne stanowisko uzasadniając je: liczbą spraw wpływających z obszaru sądów rejonowych do SO w Gliwicach; prawidłową strukturą organizacyjną SO w Gliwicach, w kontekście której ewentualna reorganizacja doprowadziłaby do rozdrobnienia; brakiem możliwości zabezpieczenia potrzeb lokalowych samodzielnej jednostki szczebla okręgowego z siedzibą w Rybniku;

<sup>94</sup> Szczegółowe badanie 6 zmian wprowadzonych we właściwości miejscowej sądów oraz 10 zmian w zakresie rodzaju spraw rozpoznawanych przez sądy.

niewielkimi odległościami do Gliwic z miejscowości stanowiących siedziby sądów rejonowych należących do okręgu gliwickiego. W analizach podkreślano również, iż reorganizacja utrudniłaby racjonalne zarządzanie kadrami sądownictwa powszechnego, a jednocześnie nie przyczyniłaby się do zwiększenia efektywności pracy orzeczników. Negatywne stanowisko zaprezentował także DNA oraz Prezes SA w Katowicach.

Do reorganizacji pozytywnie odnieśli się natomiast Prezes SO w Gliwicach, Kierownik Ośrodka Zamiejscowego SO w Gliwicach z siedzibą w Rybniku oraz ówczesny radny Sejmiku Województwa Śląskiego Michał Woś. Wśród argumentów przemawiających za wyodrębnieniem SO w Rybniku wymienili oni m.in. możliwość poprawy w dostępności do wymiaru sprawiedliwości dla osób zamieszkujących na obszarze właściwości sądów rejonowych, które miałyby zostać włączone w obszar nowotworzonego okręgu oraz *prestiz samej miejscowości*.

W odpowiedzi na decyzję Podsekretarza Stanu Łukasza Piebiaka wyrażającą zgodę na wyodrębnienie SO w Rybniku i wydanie w dniu 26 lipca 2019 r. polecenia wszczęcia prac legislacyjnych Zastępca Dyrektora DKO w dniu 23 sierpnia 2019 r. wystosował pismo do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ponowną ocenę zasadności przeprowadzenia zmiany organizacyjnej i podjęcie decyzji co do kontynuacji prac legislacyjnych w sprawie. Minister Sprawiedliwości *podzielił ocenę o potrzebie utworzenia SO w Rybniku*, a dalsze prace z ramienia Kierownictwa w MS kontynuowała Podsekretarz Stanu Anna Dalkowska.

(akta kontroli: tom XV str. 505-517, tom XXII str. 540-555)

Pan Łukasz Piebiak zeznając w charakterze świadka wskazał, że wyrażając zgodę na wyodrębnienie SO w Rybniku kierował się własnym osądem odnośnie do sytuacji sądów z apelacji katowickiej, w tym ukształtowanym na podstawie informacji przekazywanych przez sędziów delegowanych do MS. Zdaniem Pana Łukasza Piebiaka wynikało z nich, że sytuacja sądów śląskich była inna niż to prezentowano w analizach przedłożonych przez DKO.

(akta kontroli: tom III str. 303-313)

Odnosnie do SO w Sosnowcu – Prokurator Krajowy w dniu 3 lutego 2020 r. wystąpił do Ministra z wnioskiem o utworzenie na terenie apelacji katowickiej SO w Sosnowcu obejmującego obszar właściwości SR w Będzinie, SR w Dąbrowie Górniczej, SR w Jaworznie, SR w Sosnowcu oraz SR w Zawierciu. Zdaniem Prokuratora Krajowego powołanie z dniem 1 stycznia 2021 r. Prokuratury Okręgowej w Sosnowcu<sup>95</sup> uzasadniało uruchomienie sądu odpowiadającego obszarowi jej właściwości. DKO negatywnie zaopiniował wydzielenie z SO w Katowicach nowego sądu. Wskazał, iż podział SO w Katowicach mógłby być przedmiotem rozważań w przyszłości i zwrócił uwagę na istnienie innych jednostek sądownictwa powszechnego, jak SO w Warszawie, w których w pierwszej kolejności należałoby poprawić warunki funkcjonowania. Za brakiem zasadności utworzenia SO w Sosnowcu przemawiała również odległość pomiędzy Katowicami a Sosnowcem wynosząca jedynie 7 km, brak bazy lokalowej na terenie Sosnowca, a także fakt, iż w okresie przeprowadzania analiz, tj. w pierwszym półroczu 2020 r., przewidziano już w apelacji katowickiej uruchomienie SO w Rybniku. Prezesi SA w Katowicach, SO w Katowicach, SO w Częstochowie oraz Dyrektor SA w Katowicach pozytywnie odnieśli się do pomysłu

---

<sup>95</sup> Prokuratura została powołana z dniem 1 marca 2021 r., a nie jak wówczas zakładano z dniem 1, stycznia 2021 r.; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Prokuratury Okręgowej w Sosnowcu oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. poz. 277).



wydzielenia SO w Sosnowcu. Zastrzegli jednak, iż sąd ten mógłby zostać utworzony w perspektywie najbliższych lat ze względu na brak nieruchomości odpowiadającej potrzebom nowej jednostki sądowej. Prezesi zainteresowanych sądów, wyrazili jednak negatywne stanowisko odnośnie do wnioskowanego przez Prokuratora Krajowego włączenia SR w Zawierciu do nowo tworzonego okręgu sosnowieckiego. Wskazywali, iż doprowadziłoby to do *niepożądanych dysproporcji w wielkości okręgów sądowych na obszarze apelacji katowickiej*. Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro w dniu 6 lutego 2020 r. wyraził zgodę na utworzenie SO w Sosnowcu, w tym włączenie SR w Zawierciu do okręgu sosnowieckiego.

(akta kontroli: tom XV str. 505-517, tom XXII str. 555-568)

Pani Anna Dalkowska zeznając w charakterze świadka zaznaczyła, że realizując zadania Podsekretarza Stanu w MS wyraziła jedynie zgodę na rozpoczęcie prac w kierunku utworzenia SO w Sosnowcu. Nie była ona równoznaczna z decyzją o utworzeniu sądu, która została wyrażona przez Ministra Sprawiedliwości w wydanym rozporządzeniu. Wskazała, iż w sprawie kierowała się stanowiskami prezesów SO w Katowicach, SO w Częstochowie i SA w Katowicach. Nie pamiętała natomiast, z jakich powodów wyraziła zgodę na włączenie SR w Zawierciu do nowo tworzonego okręgu sosnowieckiego, mimo iż sprzeciwiali się temu nie tylko DKO, ale również prezesi wspomnianych sądów.

(akta kontroli: tom III str. 281-290)

Odnośnie do zmian w obszarze właściwości SR w Kielcach oraz SR w Ostrowcu Świętokrzyskim - prace w MS zainicjowano w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Łagowie<sup>96</sup> z dnia 29 stycznia 2019 r. Wniosek uzasadniono m.in. odległością Łagowa do Ostrowca Świętokrzyskiego i czasem potrzebnym do jej przebycia za pośrednictwem komunikacji publicznej zajmującym nawet do 2,5 godziny. DKO negatywnie zaopiniował przeprowadzenie wnioskowanej zmiany organizacyjnej. Wskazał, iż z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami tak SR w Ostrowcu Świętokrzyskim, jak i SR w Kielcach, przeniesienie gminy Łagów z obszaru właściwości SR w Ostrowcu Świętokrzyskim do obszaru właściwości SR w Kielcach byłoby niezasadne. Propozycję negatywnie ocenił również Prezes SR w Kielcach, zwracając uwagę na problemy kadrowe występujące w sądzie. Włączenie gminy Łagów do obszaru właściwości SR w Kielcach stwarzałoby ryzyko nieopanowania wpływu spraw przez sąd. Pozytywne stanowisko w sprawie zajęł jedynie Prezes SR w Ostrowcu Świętokrzyskim. W dniu 11 maja 2019 r. Podsekretarz Stanu Łukasz Piebiak wyraził zgodę na przeniesienie.

(akta kontroli: tom XVIII str. 163-176, tom XXII str. 594-595)

Pan Łukasz Piebiak zeznając w charakterze świadka wskazał, że kierował się stanowiskiem i potrzebami lokalnej społeczności, a nie prezesa sądu. Jego zdaniem przeniesienie gminy Łagów do obszaru właściwości SR w Kielcach nie stanowiło nadmiernego obciążenia tego sądu.

Odnośnie do zmian w zakresie spraw rozpoznawanych przez SR w Dębicy polegających na przekazaniu temu sądowi spraw z zakresu prawa pracy z obszaru właściwości SR w Dębicy – sprawa została zainicjowana przez Prezesa SR w Dębicy, który swój wniosek uzasadnił istnieniem dużej liczby zakładów pracy na terenie właściwości miejscowej sądu oraz stref ekonomicznych wywołujących zainteresowanie kolejnych przedsiębiorców, a także tym, iż *ludność zamieszkująca*

---

<sup>96</sup> Uchwała z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wniosku o włączenie do obszaru właściwości Sądu Rejonowego w Kielcach gminy Łagów dla wszystkich rodzajów spraw.

*powiat ropczycko-sędziszowski jest mentalnie związana z powiatem dębickim. Do wniosku załączone zostały interpelacje poselskie oraz stanowisko rady powiatu dębickiego dotyczące przywrócenia sądu pracy.*

DKO wskazał, iż wyodrębnienie Wydziału Pracy w SR w Dębicy byłoby sprzeczne z zasadą racjonalnej polityki kadrowej i doprowadziłoby do *rozdrobienia struktury w grupie sądów rozpoznających te sprawy*. Analizy wpływu spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, które wpłynęły do SR w Rzeszowie z obszaru właściwości SR w Dębicy oraz SR w Ropczycach, wykazały bowiem, iż do nowoutworzonego wydziału trafiałyby od 7 do 11 nowych spraw w miesiącu. DKO zwrócił również uwagę, iż w sprawie nie zasięgnięto opinii sądów zwierzchnich. Pomimo tego Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych w dniu 30 listopada 2022 r. podjęła decyzję kierunkową o utworzeniu Wydziału Pracy w SR w Dębicy oraz poleciła, aby zmiana ta została wdrożona w terminie miesiąca, tj. z dniem 1 stycznia 2023 r.

(akta kontroli: tom XVIII str. 163-176, 248-260, tom XXII str. 588, 638-643)

Pani Katarzyna Frydrych zeznając w charakterze świadka 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 przy minimalnym obciążeniu wydatkami. Zaznaczyła przy tym, że na terenie Polski większość sądów pracy ma obsadę 1 etatową, albo w wymiarze 0,5 etatu. Pomimo tego nie są podejmowane decyzje o zniesieniu wydziałów, albowiem nikt nie jest w stanie przewidzieć czy na rynku pracy nie zaistnieje sytuacja czy pracownicy danego zakładu będą musieli skorzystać ze zwrócenia się ze sprawą do sądu.

(akta kontroli: tom III str. 291-302)

NIK zauważa, że wśród zadań DKO znajdowało się opracowywanie rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania sądów powszechnych czy rozwiązań służących racjonalnej etatyzacji i organizacji pracy. Departament przedkładał Kierownictwu MS szczegółowe analizy proponowanych lub wnioskowanych zmian. Obejmowały one (w zależności od tego, czego konkretnie miała dotyczyć reorganizacja) m.in. dane dotyczące funkcjonowania zainteresowanych sądów, jak wpływ spraw, etatyzacja, obciążenia sędziów; odległości i szlaki komunikacyjne pomiędzy miejscowościami lub siedzibami sądów; szacunki obrazujące sytuację danych jednostek sądowych po wprowadzeniu poszczególnych zmian. W analizach poddawano pod rozwagę 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, obecność elementów adekwatnych do prezentowanego tematu oraz wnioski korespondujące z prezentowanymi danymi statystycznymi. NIK kwestionuje natomiast te decyzje członków kierownictwa MS, które zostały podjęte po zapoznaniu się z analizami DKO, wbrew płynącym z nich wnioskowi przy jednoczesnym braku wskazania i udokumentowania powodów zajęcia odmiennego stanowiska. Decyzje członków Kierownictwa przyjmowały bowiem formy jedno lub dwuzdaniowych dekretacji zawierających polecenia procedowania lub rezygnacji z proponowanych zmian bez żadnej wzmianki o powodach rozstrzygnięć odmiennych niż te proponowane przez DKO w przedkładanych analizach. NIK zwraca uwagę, iż tego rodzaju działanie nie było transparentne, a prezentowane w ten sposób decyzje ocenia jako nieweryfikowalne, a tym samym budzące wątpliwości. Przywoływane przez ww. osoby motywy działań koncentrowały się na subiektywnym osądzie dokonanym na podstawie albo deklarowanej znajomości problemów poszczególnych sądów opartej o osobiste doświadczenia albo opierających się na postulatach

jednostek samorządu terytorialnego. NIK nie kwestionuje przy tym racji poszczególnych stron, ale zwraca uwagę, iż rolą przedstawicieli MS było dokładne rozważenie wszystkich prezentowanych argumentów i podjęcie decyzji w oparciu o czytelne i jednolite kryteria, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w jej uzasadnieniu.

## **2. Podejmowanie przez Ministra rozstrzygnięć w zakresie indywidualnych zmian właściwości sądów z pominięciem systemowego podejścia do kształtowania wewnętrznej struktury sądów**

W wyniku badania przeprowadzonego na próbie 16 zmian dotyczących zakresu rozpoznawania spraw przez sądy powszechne zidentyfikowano trzy przypadki zmian dokonanych w latach 2019-2021 a obejmujących łącznie osiem sądów. Polegały one na wyłączeniu z rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy: SR w Świeciu, SR w Myszkowie, SR w Starachowicach, SR w Mysłowicach, SR w Pszczynie, SR w Gnieźnie<sup>97</sup>; SR w Choszczynie<sup>98</sup> oraz SR w Wałbrzychu<sup>99</sup>. Reorganizacje zostały przeprowadzone m.in. w związku z niewielkim wpływem spraw i miały na celu zapewnienie racjonalnej struktury organizacyjnej, efektywne wykorzystanie zasobów kadrowych oraz równomierne obciążenie pracą sędziów i innych pracowników sądów.

Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2023 r. do SR w Dębicy przekazano rozpoznawanie spraw z zakresu prawa pracy. Dokonano tego pomimo negatywnej opinii DKO, w której oszacowano, że do wydziału pracy wpływałoby 7-11 spraw miesięcznie, w związku z czym reorganizacja wpłynęłaby na rozdrobnienie struktury w grupie sądów rozpoznających sprawy z zakresu prawa pracy (szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w pkt 1).

Pan Łukasz Piebiak i Pani Katarzyna Frydrych zeznając w charakterze świadków wskazali, że liczba spraw wpływających do wydziałów pracy jest najbardziej podatna na sytuację gospodarczą. W okresie spowolnienia gospodarczego wpływ spraw gwałtownie rośnie, jako że zwalniani pracownicy odwołują się do sądów pracy. Stąd do ewentualnej likwidacji wydziałów pracy należy podchodzić z ostrożnością. Zaznaczali przy tym, że na terenie Polski większość sądów pracy ma obsadę 1 etatową albo w wymiarze 0,5 etatu.

(akta kontroli: tom III str. 291-302, 303-313, tom XXII str. 588-591, 599-601, 609-611, 638-643, 647-648)

Zidentyfikowano również jeden przypadek, w którym członek Kierownictwa w MS<sup>100</sup> podjął decyzję mającą na celu uporządkowanie struktury sądów, ale ograniczył ją do okręgu krakowskiego i tarnowskiego, tj. z pominięciem przeprowadzenia przeglądu struktur organizacyjnych sądów powszechnych pod kątem identyfikacji podobnych przypadków na terenie kraju.

Zgodnie z zeznaniami Pani Katarzyny Frydrych złożonymi w charakterze świadka, zmiana miała na celu uporządkowanie struktury sądów: SO w Tarnowie, SO w Krakowie, SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie i SR w Tarnowie. Przed zmianą w SR w Tarnowie istniał bowiem wydział gospodarczy, ale na poziomie sądu

<sup>97</sup> Projekt rozporządzenia procedowany pod nr B436. Rozporządzenie opublikowano w Dz. U. z 2019 r. poz. 603, w zakresie SR w Świeciu, SR w Myszkowie, SR w Starachowicach weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2019 r., a w zakresie SR w Mysłowicach, SR w Pszczynie, SR w Gnieźnie – z dniem 1 lipca 2019 r.

<sup>98</sup> Projekt rozporządzenia procedowany pod nr B483. Rozporządzenie opublikowano w Dz. U. z 2019 r. poz. 1926, weszło w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

<sup>99</sup> Projekt rozporządzenia procedowany pod nr B559. Rozporządzenie opublikowano w Dz. U. z 2021 r. poz. 599, weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2021 r.

<sup>100</sup> Decyzje kierunkowe podjęte w uzgodnieniu z Ministrem przez Podsekretarzy Stanu: Annę Dalkowską (dot. SO w Tarnowie) i Katarzynę Frydrych (dot. SR w Tarnowie).

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 w Krakowie. 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. Pani Katarzyna Frydrych wskazała jednak, że nie poleciła właściwym komórkom organizacyjnym w MS przeprowadzenia przeglądu struktur organizacyjnych sądów powszechnych pod kątem identyfikacji podobnych przypadków na terenie kraju. Liczba realizowanych przez nią zadań nie pozwalała jej bowiem na zajęcie się uporządkowaniem wszystkich przestrzeni związanych z właściwością sądów rejonowych i okręgowych.

(akta kontroli: tom III str. 291-302, tom XXII str. 611-615)

NIK zwraca uwagę, że wyłączenie w latach 2019-2021 rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy w ośmiu sądach podyktowane potrzebą racjonalizacji struktury sądów oraz utworzenie w 2023 r. wydziału pracy o niewielkim szacowanym wpływie spraw a tym samym wpływające na rozdrobnienie struktury sądów były działaniami wzajemnie sprzecznymi i świadczyły o nieokreśleniu przez Ministra kierunku dokonywanych zmian. Dodatkowo potwierdzają to działania mające na celu uporządkowanie struktury, ale ograniczające się jedynie do reakcji doraźnej na zgłaszane potrzeby lub problemy. Zdaniem NIK, skoro Minister zidentyfikował brak spójności w obrębie rozpoznawania spraw gospodarczych występujący w dwóch okręgach sądowych, to powinien był przeprowadzić przegląd struktury również innych sądów na terenie kraju w celu zidentyfikowania podobnych przypadków, a następnie dokonać podobnych reorganizacji, co nie miało miejsca.

W toku kontroli Minister nie przedłożył dokumentacji świadczącej o określeniu modelu organizacji sądów powszechnych. Prezentowane analizy i opinie dotyczyły indywidualnych przypadków, natomiast ich sporządzanie było spowodowane przede wszystkim wnioskami zainteresowanych podmiotów, w tym prezesów poszczególnych sądów lub przedstawicieli władz samorządowych. Zdaniem NIK brak wykorzystania informacji o identyfikowanych dysfunkcjach organizacyjnych sądów do systemowej diagnozy problemów i opracowania rozwiązań modelowych, było działaniem nierzetelnym.

### **3. Nierzetelne wyznaczanie terminów rozpoczęcia funkcjonowania nowych jednostek w sądownictwie powszechnym w latach 2018-2023.**

Minister wyznaczył zbyt krótkie terminy na rozpoczęcie funkcjonowania nowotworzonych sądów pomimo posiadania informacji o istnieniu przeszkód utrudniających realizację tych przedsięwzięć. W efekcie żaden z nowoutworzonych sądów powszechnych, tj. SO w Rybniku, SO w Sosnowcu, SR w Czeladzi, nie rozpoczął funkcjonowania w pierwotnie zaplanowanym terminie. Opóźnienia wynosiły odpowiednio: 6, 7 i 3 miesiące.

Odnosnie do SO w Rybniku – w dniu 4 października 2019 r. Minister wydał rozporządzenie<sup>101</sup>, które określało rozpoczęcie działalności przez sąd z dniem 1 stycznia 2020 r. Problemy z dochowaniem pierwotnie wyznaczonego terminu, w tym brak wystarczającego zaplecza lokalowego dla nowotworzonego sądu, spowodowały iż w MS rozważano koncepcję powołania SO w Rybniku *jako sądu w organizacji, przy uwzględnieniu doświadczeń w funkcjonowaniu tego rodzaju bytów prawnych w innych dziedzinach życia*. Ostatecznie, po ustaleniu, iż *polski system prawa nie zna instytucji*

<sup>101</sup> Dz. U. poz. 1938 ze zm.

*powołania sądu w organizacji*, wycofano się z tego pomysłu. Decyzję kierunkową o przesunięciu terminu uruchomienia SO w Rybniku z 1 stycznia 2020 r. na 1 lipca 2020 r. podjęła Podsekretarz Stanu w MS, Anna Dalkowska dokonując stosownej dekretacji na piśmie DKO z 18 listopada 2019 r., w którym Departament ten po raz kolejny zwracał uwagę na brak możliwości dochowania pierwotnie zaplanowanego terminu.

W dniu 30 grudnia 2019 r. – wydano rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia SO w Rybniku<sup>102</sup> oraz w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw<sup>103</sup>. Nowy termin uruchomienia SO w Rybniku został wyznaczony na 1 lipca 2020 r.

(akta kontroli: tom XV str. 505-511, tom XVIII str. 248-252, tom XXII str. 540-555)

Pan Łukasz Piebiak i Pani Anna Dalkowska zeznając w charakterze świadków wskazali, że nie pamiętają kto zarekomendował, aby SO w Rybniku został uruchomiony z dniem 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli: tom III str. 281-290, 303-313)

Odnosnie do SO w Sosnowcu – na etapie prac koncepcyjnych prowadzonych w MS w sprawie wyodrębnienia nowego SO planowano rozpoczęcie jego funkcjonowania na 1 lipca 2021 r. W związku z brakiem bazy lokalowej dostosowanej do potrzeb nowego sądu, Departament Budżetu i Efektywności Finansowej w MS wskazał, iż pozostanie przy koncepcji uruchomienia sądu z dniem 1 lipca 2021 r., wymagałoby *ulokowania tymczasowej siedziby sądu w wynajętym lokalu na terenie Katowic*. Rozwiązane to spotkało się jednak ze sprzeciwem DKO, który argumentował, iż umiejscowienie SO w Sosnowcu na terenie miasta Katowice przeczyłoby samej idei utworzenia odrębnej jednostki sądownictwa powszechnego.

W dniu 16 marca 2021 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie<sup>104</sup>, które określało rozpoczęcie działalności przez sąd z dniem 1 września 2021 r. Dwa tygodnie przed tym terminem, tj. 18 sierpnia 2021 r. - rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia SO w Sosnowcu<sup>105</sup>, a w dniu 19 sierpnia 2021 r. - w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw<sup>106</sup>. Nowy termin uruchomienia SO w Sosnowcu został wyznaczony na 1 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli: tom XV str. 505-517, tom XXII str. 555-568)

Pani Anna Dalkowska zeznając w charakterze świadka wskazała, że analiza dokumentacji zgromadzonej w toku prac prowadzonych w MS nad utworzeniem SO w Sosnowcu przekonała ją o możliwości utworzenia sądu od 1 lipca 2021 r. Zaznaczyła przy tym, że jej decyzja, nie przesądzała jeszcze o utworzeniu sądu, lecz jedynie otwierała drogę do prac analityczno-koncepcyjnych ukierunkowanych na jego utworzenie.

(akta kontroli: tom III str. 281-290)

---

<sup>102</sup> Dz. U. poz. 2555.

<sup>103</sup> Dz. U. poz. 2561.

<sup>104</sup> Dz. U. poz. 528.

<sup>105</sup> Dz. U. poz. 1554.

<sup>106</sup> Dz. U. poz. 1549.

Odnosnie do SR w Czeladzi – w dniu 28 października 2022 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie<sup>107</sup>, które określało rozpoczęcie działalności przez sąd na 1 lipca 2023 r. Niespełna dwa tygodnie przed tym terminem, tj. 19 czerwca 2023 r., rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia SR w Czeladzi<sup>108</sup>, a nowy termin uruchomienia sądu został wyznaczony na 1 października 2023 r. Przyczyną zmiany były, podobnie jak w przypadku SO w Rybniku i SO w Sosnowcu, problemy ze znalezieniem bazy lokalowej, która odpowiadałaby wymaganiom niezbędnym dla funkcjonowania sądu. Znalazło to potwierdzenie w praktyce, gdyż mimo przesunięcia terminu uruchomienia, sąd ten dysponował tylko jedną salą rozpraw, a kolejne sale miały być oddane do użytku w późniejszym czasie.

(akta kontroli: tom XVIII str. 163-176, tom XXII str. 620-638)

Pani Katarzyna Frydrych zeznając w charakterze świadka wskazała, że wydanie polecenia podjęcia czynności w związku z utworzeniem sądu nie było równoznaczne z tym, że sąd ostatecznie powstanie. Taka decyzja mogła zostać podjęta dopiero po informacjach przekazanych przez pełnomocników, do zadań których należało m.in. rozpoznanie zasobów i poszukiwanie bazy lokalowej.

(akta kontroli: tom III str. 291-302)

NIK ocenia jako nierzetelne działanie Ministra polegające na wyznaczaniu niemożliwych do dotrzymania terminów uruchomienia nowych jednostek sądów. Zdaniem NIK analiza dokumentacji zgromadzonej w związku z utworzeniem SO w Rybniku i SO w Sosnowcu powinna była prowadzić do wniosku, iż uwarunkowania organizacyjne, w tym przede wszystkim brak bazy lokalowej, nie stwarzały możliwości uruchomienia SO w Rybniku w ciągu 5 miesięcy, a SO w Sosnowcu – 11 miesięcy licząc od dnia wydania polecenia o wszczęciu prac legislacyjnych.

W przypadku SR w Czeladzi nierzetelne działanie polegało na braku wyznaczenia rezerwy czasowej niezbędnej w razie wystąpienia problemów z pozyskaniem bazy lokalowej dla potrzeb sądu, pomimo posiadanych informacji o wysokim ryzyku ich wystąpienia. W toku prac wskazywano bowiem, iż lokal mogący posłużyć za siedzibę sądu będzie dostępny najwcześniej od 1 lipca 2023 r. Ostatecznie okazało się, iż wstępnie wytypowany lokal nie spełniał warunków ppoż. i w związku z zagrożeniem dotrzymania terminu uruchomienia sądu, koniecznym stało się jego przesunięcie.

Zdaniem NIK wydanie rozporządzeń zmieniających daty uruchomienia nowych sądów na dwa dni (SO w Rybniku) i dwa tygodnie (SO w Sosnowcu i SR w Czeladzi) przed upływem pierwotnie wyznaczonych terminów mogło skutkować dezorganizacją i destabilizacją w obrębie struktury sądów powszechnych. Mogła ona obejmować zarówno pracowników mających docelowo pracować w nowo tworzonych jednostkach (brak stabilności względem miejsca świadczenia pracy), jak i interesariuszy tych sądów i ich pełnomocników (problemy z funkcjonowaniem sądów, w tym dostęp do akt sądowych, kontakt z sądem – telefoniczny i kierowanie korespondencji; niepewność co do losów prowadzonych spraw, zwłaszcza karnych, wpływ na wizerunek sądownictwa).

NIK zauważa przy tym, że utworzenie nowego sądu jest przedsięwzięciem trudnym i czasochłonnym, a wyznaczenie optymalnego terminu funkcjonowania takiej jednostki - problematyczne. Z jednej strony termin ten nie może być zbyt krótki i obciążony ryzykiem jego niedotrzymania, z drugiej – zbyt długi, aby nie dopuścić do sytuacji, w której przygotowany wcześniej gmach sądu będzie oczekiwał na wejście w życie stosownych regulacji. Niemniej w przypadkach utworzenia SO w Rybniku

---

<sup>107</sup> Dz. U. poz. 2234.

<sup>108</sup> Dz. U. poz. 1188.

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 na wytypowanych terenach, tj. zasobów elementarnych i niezbędnych dla funkcjonowania nowych sądów. Tym samym wyznaczenie pierwotnych terminów uruchomienia poszczególnych sądów od początku było obarczone wysokim ryzykiem ich niedotrzymania, które ostatecznie ziściło się.

## 2.2 Zarządzanie kadrami i innymi zasobami sądów

Obsada i wakaty w wybranych grupach zatrudnienia w sądach powszechnych kształtowały się w badanym okresie następująco:

– W grupie sędziów:

Obsada według limitu etatów<sup>109</sup> sędziów w sądownictwie powszechnym spadła z 9908 (na koniec 2013 r.) do 9312 (na 30 czerwca 2023 r.), przy czym najwyższy poziom osiągnęła na koniec 2015 r. (9968), a w kolejnych latach liczba ta zmniejszała się osiągając najniższy poziom w 2020 r. (9003). Natomiast liczba nieobsadzonych etatów sędziów wzrosła z 522,5 (2013 r.) do 632,83 (30 czerwca 2023 r.). Do końca 2017 r. poziom nieobsadzonych etatów utrzymywał się na względnie stabilnym poziomie, by istotnie wzrosnąć na koniec 2018 r. (wzrost rok do roku o 270 nieobsadzonych etatów). Wysoki poziom wakatów utrzymywał się (z wahaniami) do końca 2021 r., kiedy poziom nieobsadzonych etatów osiągnął najwyższą wartość w badanym okresie tj. 780,11 nieobsadzonych etatów, by w kolejnym roku odnotować istotną poprawę (spadek nieobsadzonych etatów o 220 na koniec 2022 r.).<sup>110</sup>

– W grupie asesorów sądowych:

Obsada asesorów sądowych według limitu etatów wzrosła od 349 w 2017 r. do 494 na 30 czerwca 2023 r. Liczba nieobsadzonych etatów asesorów sądowych także wzrosła z 6 w 2017 r. do 165 na dzień 30 czerwca 2023 r., najwyższym poziom osiągając na koniec 2020 r.

– W grupie referendarzy sądowych:

Obsada referendarzy sądowych wzrosła z 1832 (2013 r.), do 2645 (30 czerwca 2023 r.). W badanym okresie obserwowany był co do zasady stały wzrost liczby referendarzy sądowych, za wyjątkiem roku 2017, kiedy odnotowano jednorazowy spadek, a liczba referendarzy od roku 2020 utrzymuje się na stabilnym poziomie. Nieobsadzone etaty referendarzy sądowych wynosiły od 36 (2013 r.) do 93,5 (30 czerwca 2023 r.), przy czym w badanym okresie występowały istotne wahania w liczbie etatów, w tym w latach 2017-2018 (odpowiednio: 275,9 i 466,5) oraz w mniejszym stopniu w 2022 r. (129,75).

— W grupie asystentów sędziów:

Obsada asystentów sędziów według planu etatów w badanym okresie zwiększyła się z 3215 w 2013 r. do 4018,925 na 30.06.2023 r., wykazując stały trend wzrostowy aż do końca 2021 r., by ustabilizować się w dalszych okresach. Liczba nieobsadzonych etatów asystentów sędziego wynosiła od 170,5 w 2013 r. do 159,56 na dzień 30.06.2023 r. W badanym okresie liczba wakatów na stanowiskach asystentów sędziów cechowała się istotnymi wahaniami, po początkowych spadkach, od 2016 r. rosła aż do poziom 216,82 etatu na koniec 2018 r., następnie spadała aż do poziomu

<sup>109</sup> Liczba osób faktycznie zatrudnionych na danym stanowisku, wykonujących powierzone obowiązki wg stanu na ostatni dzień kwartału wg zestawień „Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym” za lata 2013-I półrocze 2023 r.

<sup>110</sup> Dane na podstawie wyciągów z rocznych analiz wykonania budżetu za lata 2013-2022 oraz z pisma IK 04302922 z 14.09.2023 r.

94,36 etatu na koniec 2021 r., by w kolejnym roku odnotować ponad dwukrotny wzrost (183,96 etatu).

W grupie urzędników sądowych: obsada<sup>111</sup> urzędników sądowych przedstawiała się od 27 240 (2013 r.) do 29 976,74 (30 czerwca 2023 r.). W badanym okresie występował stała nieznaczna tendencja wzrostu zatrudnienia w tej grupie, przy czym istotny wzrost odnotowano w 2019 r. (wzrost o 1144,95 osób rok do roku). Nieobsadzone etaty urzędników wzrosły z 125,3 (2013 r.) do 458,29 (30 czerwca 2023 r.). Liczba nieobsadzonych etatów do 2017 r. utrzymywała się na względnie niskim poziomie, w 2018 r. odnotowano jednorazowy wzrost (blisko 1,6 tys. nieobsadzonych etatów, wzrost o 1,3 tys. rok do roku), a w kolejnych latach liczba ta utrzymywała się na względnie stabilnym poziomie około 500 etatów.

(akta kontroli: tom XIII str. 498-512, tom XIV str. 1-454, tom XVIII str.141-144)

Badanie wyciągów z rocznych analiz wykonania budżetu w części 15 Sądy Powszechne, wykazało, iż w latach 2018-2022 zostały zabezpieczone wydatki na utworzenie dodatkowych etatów:

- w 2018 r. – 2 000 dodatkowych etatów (37 etatów sędziowskich, 450 etatów referendarskich, 15 etatów asystenckich oraz 1498 etatów urzędniczych);<sup>112</sup>
- w 2019 r. – 1 740 dodatkowych etatów (450 etatów referendarskich, 1 260 etatów urzędniczych oraz 30 etatów specjalistów opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów);<sup>113</sup>
- w 2020 r. – 262 dodatkowe etaty (51 etatów sędziowskich, 109 etatów asystenckich oraz 102 etaty urzędnicze);
- w 2021 r. – 27 dodatkowych etatów (11 etatów referendarskich oraz 16 etatów urzędniczych);
- w 2022 r. – 200 dodatkowych etatów (101 etatów urzędników sądowych, 55 etatów asystentów sędziego, 44 etaty referendarzy sądowych);
- w 2023 r. – 180 dodatkowych etatów (70 etatów sędziów, 15 etaty referendarzy sądowych, 35 etatów asystentów sędziów, 50 etatów urzędników oraz 10 etatów w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów).

Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych wyjaśniła, że *zabezpieczenie środków na nowe etaty w kolejnych latach nie wynikało z decyzji Ministra Sprawiedliwości a było poprzedzone stosowną procedurą budżetową*. Zgodnie z wyjaśnieniami postulaty kadrowe zgłaszane przez resort znajdowały częściową akceptację w ramach uchwalanych budżetów. Zdaniem Podsekretarz Stanu *przydzielanie nowych etatów wiązało się najczęściej ze zmianami legislacyjnymi, które to powodowały rozszerzenie kognicji sądownictwa powszechnego*.

NIK zauważa jednak, iż spośród projektów poddanych analizie w toku kontroli (patrz rozdział 4) zidentyfikowano tylko jeden przypadek, projekt UD297<sup>114</sup>, w którym na

<sup>111</sup> Dane kadrowe prezentowane wg planu etatów – liczba zatrudnionych osób, wykazywana w takiej części, w jakiej zajmuje etat wg zestawień „Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym” w latach 2013-I połowa 2023 r.

<sup>112</sup> W 2018 r. Minister Finansów zablokował przyznane wcześniej środki na finansowanie 1680 etatów wobec opóźnienia prac legislacyjnych. W 2018 r. 1650 etatów (450 referendarskich i 1230 urzędniczych) zostało podzielonych ze skutkiem ich przydzielenia do poszczególnych jednostek oraz finansowania od dnia 1 stycznia 2019 r., a 30 etatów przydzielono w późniejszym terminie.

<sup>113</sup> W 2019 r. dodatkowo przydzielono 35 etatów (2, sędziowskie, 2 asystenckie, 1 urzędnicze, 30 specjalistów OZSS).

<sup>114</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, którego celem było wzmocnienie ochrony osób doznających przemocy w rodzinie oraz uzupełnienie rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz



etapie prac legislacyjnych w OSR w wersji z dnia 7 października 2021 r. MS wskazało na potrzebę zapewnienia, w związku z projektowanymi zmianami, dodatkowych 68 etatów w sądach powszechnych. Jednak na skutek uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów w kolejnej wersji OSR (z 18 sierpnia 2022 r.) wskazano, że *projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na wydatki budżetu państwa w części 15 – Sądy powszechne i 37 – Sprawiedliwość*.

Podsekretarz Stanu w MS Dariusz Mazur poinformował, że *zwiększenie etatyacji w sądach powszechnych było związane z planowanym powierzeniem spraw z zakresu przeciwdziałania przemoc domowej do rozpoznania wydziałom rodzinnym i nieletnich w sądach rejonowych*. Projektowane rozwiązanie nie spotkało się jednak z przychylnym przyjęciem podmiotów biorących udział w konsultacjach publicznych. W związku z tym odstąpiono od tego pomysłu, co eliminowało konieczność wzmocnienia kadrowego wydziałów rodzinnych i nieletnich.

(akta kontroli: tom XIII str. 498-512, tom XXI str. 294-353, tom XXII str. 65-111)

Podsekretarz Stanu, Katarzyna Frydrych 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, z uwzględnieniem istniejącej liczby sądów, dokonywane były w ramach indywidualnych wniosków o dodatkowe etaty. Analiza przedłożonej w toku kontroli NIK informacji o liczbie 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.)<sup>115</sup>, przy czym liczba wniosków wynosiła od 48 do 83 rocznie;
- 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.).

Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych wyjaśniła, iż samo uwzględnienie wniosku nie dawało *automatycznej możliwości przydzielenia etatu do danej jednostki*. Etat musiał bowiem *pochodzić z puli etatów już przyznanych dla potrzeb całego sądownictwa*. Trudna sytuacja kadrowa jednostki występującej z wnioskiem o wsparcie nie była *každorazowo powodem do jej wzmocnienia, albowiem podstawowym działaniem podejmowanym w MS była likwidacja skrajnych dysproporcji w ich obciążeniach*.

(akta kontroli: tom XIII str.1-20, 513-523)

Zgodnie z obowiązującymi procedurami, wynikającymi z przepisów Pusp (sędziowie, asesory sądowi, referendarze sądowi, asystenci sędziów) lub wytycznych MS (urzędnicy sądowi), sądy powszechne informują Ministra o uwolnionych etatach w ww. grupach zatrudnienia, który następnie decyduje o ich zagospodarowaniu.

Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych wyjaśniła, iż *w ramach istniejących struktur sądownictwa powszechnego wszelkie pozostające w zasobie etaty są przydzielone do poszczególnych jednostek*. *Každorazowo, w przypadku uwolnienia stanowiska sędziowskiego lub referendarskiego przeprowadzane są stosowne analizy, aby*

---

niektórych innych ustaw, opublikowaną w Dz. U. pod poz. 956, a procedowaną na etapie rządowych prac legislacyjnych pod numerem UD22.

<sup>115</sup> Dane prezentowane w układzie od najniższej do najwyższej procentowej wartości (rocznie) w badanym okresie.

*stanowisko pozostawić w dotychczasowej jednostce lub przydzielić je do dyspozycji jednostki bardziej obciążonej.* Podkreśliła jednak, że MS ma ograniczony wpływ na czas obsady stanowisk sędziowskich, gdyż jego rola w tym procesie kończy się na etapie obwieszczenia o wolnym stanowisku, zaś procedury związane z wyborem kandydatów na sędziów odbywają się bez udziału MS.

Odnosząc się zaś do pozostającej liczby nieobsadzonych etatów Podsekretarz Stanu wskazała, że obok czasu na obsadzenie wolnych stanowisk, okoliczność ta 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.*

(akta kontroli: tom XIII str. 498-512)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r. w sądach powszechnych zostało zwolnionych łącznie 2 593 stanowisk sędziowskich, z czego w SA – 161; w SO – 798; w SR – 1 634. 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; 1 358 – w SO i 792 – w SR. Ponadto w okresie od 12 października 2016 r. do 21 lutego 2018 r. zaprzestał wydawania ww. obwieszczeń (szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: tom XVIII str. 145-162, str. 177-209)

Szczegółowemu badaniu poddano próbę 31 decyzji dotyczących przydzielenia stanowisk w sądach powszechnych, które znalazły odzwierciedlenie w 19 obwieszczeniach o wolnych stanowiskach sędziowskich<sup>116</sup>, z czego 26 decyzji dotyczyło przydzielenia stanowisk sędziowskich do SO, a pięć – do SR. Dwie badane decyzje zapadły w związku z przyznaniem dodatkowych etatów do sądów powszechnych, jedna została podjęta na skutek ponownego wniosku Prezesa SA o dokonanie obwieszczenia<sup>117</sup>, a pozostałe 28 decyzji wydano w związku ze zwolnieniem stanowisk w jednostkach sądownictwa powszechnego. Wszystkie zostały poprzedzone analizami potrzeb przeprowadzonymi przez DKO, przy czym stwierdzono trzy przypadki podjęcia decyzji i dokonania obwieszczeń wbrew wynikom diagnozy stanu zastanego w sądach (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: tom XVI str. 1-760, tom XVII str. 1-590)

W okresie objętym kontrolą liczba osób delegowanych z sądów powszechnych do MS wzrosła ze 161 w 2013 r. do 388 w 2023 r. (stan na 30 czerwca). Wzrost delegowań z sądów powszechnych do MS w poszczególnych grupach zawodowych kształtował się następująco:

- sędziowie - od 127 (31 grudnia 2013 r.) do 142 (30 czerwca 2023 r.);
- referendarze sądowi - od 23 (31 grudnia 2013 r.) do 86 (30 czerwca 2023 r.);
- kuratorzy zawodowi - od 3 (31 grudnia 2013 r.) do 10 (30 czerwca 2023 r.);

<sup>116</sup> Liczba obwieszczeń nie była równa liczbie przebadanych decyzji, ponieważ obwieszczenia zawierały informacje o zwolnionych stanowiskach w różnych sądach powszechnych.

<sup>117</sup> Ponowienie wniosku było związane z uchwałą KRS nr 692/2016 z dnia 12 października 2016 r. o nieprzedstawienie wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w SO w Gorzowie Wielkopolskim.

- asystenci sędziów - od 1 (31 grudnia 2013 r.) do 65 (30 czerwca 2023 r.);
- urzędnicy sądowi - od 7 (31 grudnia 2013 r.) do 85 (30 czerwca 2023 r.).

Wzrosła również liczba osób delegowanych z sądów powszechnych do wykonywania czynności administracyjnych poza jednostkami sądownictwa powszechnego z 22 w 2013 r. do 55 w 2023 r. (stan na 30 czerwca).

W latach 2013-2017 delegacje do innych jednostek spoza sądownictwa powszechnego (oprócz MS) następowały do KSSiP, a także stanowiły delegacje zagraniczne. Kształtowały się one na poziomie 22 – 28 osób, z czego największą grupę stanowili sędziowie (do KSSiP – delegacje na poziomie od 16 do 19 sędziów).

Od 2018 r. rozszerzeniu uległ katalog jednostek, do których delegowane były osoby zatrudnione w sądach powszechnych. W 2018 r. o Biuro Krajowej Rady Sądownictwa (wg stanu na 31 grudnia 2018 r. do Biura KRS delegowanych było 2 asystentów sędziego), a w kolejnych latach również o Instytut Wymiaru Sprawiedliwości oraz Sąd Najwyższy. W latach 2018-2023 (stan na 30 czerwca) najliczniejszą grupę osób delegowanych do jednostek spoza sądownictwa powszechnego (oprócz MS) nadal stanowili sędziowie – ich liczba wzrosła w badanym okresie od 23 (na koniec 2018 r.) do 28 (na 30 czerwca 2023 r.). Przy czym największą liczbę, tj. 33 sędziów delegowanych poza sądy (oprócz MS) odnotowano na koniec 2022 r. (25 do KSSiP; 3 do Biura KRS; po 2 do IWS oraz SN; 1 przebywający w delegacji zagranicznej).

Odnosząc się do wzrostu delegowań poszczególnych grup zawodowych z sądów powszechnych do MS, Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych jako przyczyny i uzasadnienie wskazała: zwiększone potrzeby wsparcia w realizacji zadań nadzorczych (wzrost liczby zadań z zakresu nadzoru administracyjnego Ministra), legislacyjnych (*wzmoczony wysiłek legislacyjny*) i z zakresu elektronizacji sądownictwa; *spadek zainteresowania kandydatów ofertami pracy na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej w MS oraz brak kandydatów spełniających warunki, nie tylko merytoryczne, ale nawet formalne.*

(akta kontroli: tom XIII str. 513-523, tom XV str. 505-516, tom XXI str. 492-539, tom XXII str. 306-341)

Podsekretarz Stanu Piotr Cieplucha wskazał ponadto, iż *delegowanie do MS ma charakter czasowy. Osoba delegowana do MS, przez cały okres delegowania, jest zatrudniona w sądzie i po zakończeniu delegowania powraca na zajmowane tam stanowisko.* Tymczasem analiza próby 34 aktów delegowań sędziów wykazała, iż na dzień 30 czerwca 2023 r. w 19 przypadkach delegacji sędziów do MS delegacja ta trwała dłużej niż 5 lat (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zidentyfikowano również 13 przypadków, w których sędziowie, będąc oddelegowanymi do pełnienia czynności administracyjnych do MS, otrzymali awanse sędziowskie, po czym kontynuowali realizację czynności w MS (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: tom XV str. 4-5, 8-14, 16-32, 35-36, 38-55, 64-69, 74-83, 103-123, 217-220, 256-336, 518-525, tom XVIII str. 116-136)

NIK zauważa, że podstawowe wydatki z tytułu utrzymania osób delegowanych (tj. w szczególności uposażenie) ponoszone były przez sądy macierzyste tych osób. Wydatki ogółem, jakie poniosło Ministerstwo na osoby delegowane do MS wzrosły w badanym okresie od 4 744,3 tys. zł w 2013 r. do 9 317 tys. zł (w I półroczu 2023 r. zaś 4 950,1 tys. zł). Osoby delegowane blokowały jednocześnie zajmowane etaty w sądzie (szerzej o delegowaniu w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1. Wstrzymanie na ponad rok publikacji obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich skutkujące wzrostem liczby wakatów i wydłużeniem okresu obsadzenia tych stanowisk.**

W okresie od 12 października 2016 r. do 21 lutego 2018 r. Minister zaprzestał publikowania obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich. Jednocześnie analiza próby dokumentacji<sup>118</sup> wykazała, iż w ww. okresie przygotowywane były projekty obwieszczeń, jednak nie były one publikowane.

Podsekretarz Stanu Piotr Cieplucha wyjaśnił, iż działanie to skorelowane było z *działaniami o charakterze legislacyjnym oraz organizacyjnym, które miały na celu reformowanie ustroju oraz organizacji sądownictwa powszechnego*. Kierownictwo MS nie sprecyzowało jednak na czym konkretnie polegać miały wspomniane reformy, nie odniosło się także do oceny wpływu przerwy w wydawaniu obwieszczeń na późniejszą procedurę obsadzania zwolnionych etatów.

(akta kontroli: tom XVIII str. 145-162, 177-209)

W ww. okresie weszło w życie m.in. 12 nowelizacji ustawy – Pusp, z czego Minister był wnioskodawcą trzech. Wnioskodawcami pozostałych dziewięciu zmian byli: Prezydent RP (dwie nowelizacje); grupa posłów (dwie nowelizacje); inni Ministrowie (pięć nowelizacji).

NIK ocenia działania Ministra Sprawiedliwości jako nierzetelne i niecelowe. W ich efekcie termin od zwolnienia stanowiska do opublikowania obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich w dobranych do badania SO i SA<sup>119</sup> wyniósł od 180<sup>120</sup> do 718<sup>121</sup> 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<sup>122</sup>. Ponadto liczba zwolnionych stanowisk sędziowskich w sądach powszechnych w samym 2017 r. wynosiła 503, z czego w SA zwolniło się 47 stanowisk; w SO – 170; w SR – 286. Od lutego 2018 r. Minister zaczął publikować obwieszczenia o zwolnionych stanowiskach w sądach powszechnych – po kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt zwolnionych stanowisk.

NIK dostrzega, że procedura obsadzania wolnych stanowisk sędziowskich jest wieloetapowa, w której udział Ministra kończy się na etapie publikacji obwieszczenia o wolnym stanowisku, po którym prowadzone są dalsze prace związane z wyborem kandydatów na sędziów. Wskazując powyższe, wstrzymanie publikacji obwieszczeń,

<sup>118</sup> Badaniu poddano 32 decyzje dotyczące przydzielenia stanowisk w sądach powszechnych.

<sup>119</sup> SO w Zielonej Górze (dot. trzech stanowisk obwieszczonych w MP z 2018 r. poz. 283); SO Warszawa-Praga w Warszawie (dot. 10 stanowisk obwieszczonych w MP z 2018 r. poz. 291); SO w Warszawie (dot. jednego stanowiska obwieszczonego w MP z 2018 r. poz. 291); SO w Kaliszu (dot. jednego stanowiska obwieszczonego w MP z 2018 r. poz. 292); SA w Szczecinie (dot. jednego stanowiska obwieszczonego w MP z 2018 r. poz. 323); SA w Łodzi (dot. 1 stanowiska obwieszczonego w MP z 2018 r. poz. 323).

<sup>120</sup> Jedno z wolnych stanowisk w SO w Zielonej Górze, o którym obwieszczenia dokonano w MP z 2018 r. poz. 283.

<sup>121</sup> Wolne stanowisko w SA w Łodzi, o którym obwieszczenia dokonano w MP z 2018 r. poz. 323.

<sup>122</sup> Jedno z wolnych stanowisk w SO w Zielonej Górze, o którym pierwszego obwieszczenia dokonano w MP z 2018 r. poz. 283. Pierwszego obwieszczenia dokonano po 360 dniach, kolejnego – po 1372 dniach licząc od zwolnienia stanowiska. Również jedno z wolnych stanowisk w SO Warszawa-Praga w Warszawie, o którym pierwszego obwieszczenia dokonano w MP z 2018 r. poz. 291. Pierwszego obwieszczenia dokonano po 261 dniach, drugiego – po 1069 dniach, trzeciego – po 1433 dniach licząc od zwolnienia stanowiska.

tj. istotne opóźnienie etapu procedury naboru, który pozostawał w wyłącznej kompetencji Ministra, skutkowało na koniec 2018 r. wzrostem liczby nieobsadzonych etatów o 57% w stosunku do roku poprzedniego<sup>123</sup>. Ponadto zwiększona liczba nieobsadzonych etatów sędziowskich, tj. wynosząca od 687,75 (2019 r.) do 780,11 (2021 r.) nieobsadzonych etatów utrzymywała się przez trzy kolejne lata, aż do końca 2021 r.<sup>124</sup>, co w oczywisty sposób musiało wpływać na sprawność sądownictwa.

(akta kontroli: tom XXI str. 492-539, tom XXII str. 306-341, 514)

## **2. Podejmowanie w sposób nietransparentny, niepoparty stosownym uzasadnieniem, rozstrzygnięć w zakresie przenoszenia stanowisk sędziowskich.**

W wyniku analizy próby dokumentacji<sup>125</sup>, na podstawie której dokonano obwieszczeń o zwolnionych stanowiskach sędziowskich w wybranych sądach powszechnych, zidentyfikowano trzy przypadki dokonania obwieszczeń wbrew ocenie przedstawionej przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną MS (tj. DKO), a podyktowanych indywidualnymi decyzjami ówczesnych Podsekretarzy Stanu w MS – Pani Anny Dalkowskiej i Pana Łukasza Piebiaka. Dotyczyło to obwieszczeń:

- a) z dnia 8 listopada 2021 r. opublikowanego w MP, poz. 1064 (wolne stanowisko sędziowskie w SO w Warszawie);
- b) z dnia 15 czerwca 2018 r. opublikowanego w MP, poz. 626 (wolne stanowisko sędziowskie w SO w Zamościu);
- c) z dnia 4 lipca 2019 r. opublikowanego w MP, poz. 698 (wolne stanowisko sędziowskie w SO w Zamościu).

**Odnosnie lit. a)** Obwieszczenia dokonano 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 SO w Zielonej Górze, 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. Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż stanowisko to zostało ostatecznie objęte przez panią M.M. – wcześniej sędziego SR dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu, delegowanej w tamtym czasie (i nadal na 30 czerwca 2023 r.) do pełnienia czynności administracyjnych w MS.

(akta kontroli: tom XVI str. 85-127, tom XVIII str. 210-247, tom XXI str. 544-547, 554-558, tom XXII str. 588)

Pani Anna Dalkowska zeznając w charakterze świadka nie potrafiła wskazać jednoznacznych motywów, które przyświecały podjęciu decyzji o przeniesieniu zwolnionego etatu z SO w Zielonej Górze do SO w Warszawie. Stwierdziła, że najprawdopodobniej kierowała się trudną sytuacją w jakiej znajdował się SO w Warszawie. Zeznała, że sąd ten pozostawał w jej stałym zainteresowaniu, a wiedzę o sytuacji w poszczególnych sądach czerpała z narad, które w okresie pandemii cyklicznie prowadziła z prezesami SA.

(akta kontroli: tom III str. 281-290)

<sup>123</sup> Na koniec 2017 r. liczba nieobsadzonych etatów sędziowskich w jednostkach sądownictwa powszechnego wynosiła 472,5 etatów, na koniec 2018 r. – 742,5.

<sup>124</sup> Na koniec 2022 r. liczba ta zmalała do 560,5 nieobsadzonych etatów sędziowskich.

<sup>125</sup> Badaniu poddano 31 decyzji dotyczące przydzielenia stanowisk w sądach powszechnych.

**Odnosnie lit. b)** Pomimo negatywnej opinii DKO co do pozostawienia zwolnionego etatu w SO w Zamościu<sup>126</sup>, Podsekretarz Stanu Łukasz Piebiak w dniu 10 maja 2018 r. podjął decyzję o pozostawieniu stanowiska w pionie karnym w SO w Zamościu. Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż stanowisko to zostało ostatecznie objęte przez pana P.Z. – wcześniej sędziego SR w Janowie Lubelskim, delegowanego w tamtym czasie (i nadal na 30 czerwca 2023 r.) do pełnienia czynności administracyjnych w MS.

**Odnosnie do lit. c):** 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.

(akta kontroli: tom XVI str. 10-84, tom XVIII str. 210-247, tom XXI str. 544-547, 554-558, tom XXII str. 588)

Pan Łukasz Piebiak zeznając w charakterze świadka wskazał, że pozostawiając zwolnione etaty w SO w Zamościu – dążył do utworzenia zaplecza etatowego w tym sądzie. W tamtym czasie rozważano bowiem rządową koncepcję zwiększenia kognicji sądów powszechnych o sprawy graniczne związane z nielegalną imigracją i azyłowe. Do ich rozpoznawania typowany był SO w Zamościu. Pan Łukasz Piebiak nie pamiętał szczegółów sprawy, jednak wskazał, że ostatecznie odstąpiono od tego projektu.

(akta kontroli: tom III str. 303-313)

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. Na każdym z badanych dokumentów wytworzonym w Departamencie znajdowała się odrębna dekretacja członka kierownictwa MS właściwego w sprawach kadr sędziowskich o wyrażeniu zgody na przedstawioną propozycję lub wskazująca własną. W tym drugim przypadku żaden z Podsekretarzy Stanu nie prezentował powodów przyjęcia odmiennego stanowiska. W toku składania zeznań w charakterze świadków Pan Łukasz Piebiak i Pani Anna Dalkowska wskazali, że kierowali się własnym osądem co do sytuacji poszczególnych sądów, zwracając uwagę na te, które znajdowały się w sferze ich szczególnego zainteresowania. NIK nie kwestionuje przy tym ani możliwości podjęcia decyzji odmiennej od propozycji zaprezentowanej przez DKO, ani potrzeb sądu, do którego ostatecznie został przydzielony etat. Podważa natomiast sposób podejmowania decyzji. Zdaniem NIK rozstrzygnięcia powinny opierać się na obiektywnych analizach potrzeb sądownictwa, a nie dowolnej ocenie opartej albo na indywidualnej znajomości sytuacji wybranego sądu, albo ogólnej wiedzy o generalnych tendencjach wpływu spraw do sądów, z pominięciem sytuacji sądu zainteresowanego.

NIK zwraca przy tym uwagę, iż etat przeniesiony decyzją Pani Anny Dalkowskiej z SO w Zielonej Górze do SO w Warszawie z powodu trudnej sytuacji warszawskiego sądu,

---

<sup>126</sup> Analiza danych statystycznych i wyników pracy przeprowadzona przez DKO nie przemawiała za utrzymaniem dotychczasowej etatyżacji w SO w Zamościu. W związku z tym Departament sugerował przeniesienie zwolnionego etatu do innej bardziej obciążonej jednostki.

nie został ostatecznie obsadzony w sposób faktyczny. Stanowisko objęła bowiem sędzia delegowana do MS, której Minister przedłużył delegację zaraz po otrzymaniu awansu. Tym samym sytuacja kadrowa SO w Warszawie nie uległa poprawie.

W przypadku decyzji podejmowanych przez Pana Łukasza Piebiaka w ocenie NIK tworzenie zaplecza etatowego w sądzie (SO w Zamościu), w sytuacji, gdy wyłącznym powodem takiego działania miały być prace mające jedynie potencjalnie, w bliżej nieokreślonej przyszłości poszerzyć kognicję sądów. W czasie podejmowania decyzji nie istniały zdaniem NIK obiektywne przesłanki co do pozostawienia zwolnionych stanowisk w sądzie, w którym istniała nadwyżka etatowa, zwłaszcza w sytuacji potrzeb zgłaszanych przez inne sądy. NIK zauważa także, iż decyzja z dnia 10 maja 2018 r. dotycząca pozostawienia etatu w SO w Zamościu została podjęta na dwa miesiące przed wpływem do MS pisma w sprawie projektowanych zmian regulujących postępowanie w sprawie cudzoziemców, zaś sądem rozpoznającym sprawy migracyjne miał być początkowo SO w Warszawie. Informacja o wytypowaniu 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.

### **3. Długoletnie delegacje sędziów sądów powszechnych do pełnienia czynności administracyjnych w MS.**

W toku kontroli zidentyfikowano 19 przypadków, w których okres delegacji sędziów do pełnienia czynności administracyjnych w MS (stan na dzień 20 czerwca 2023 r.) trwał dłużej niż 5 lat<sup>127</sup>, 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.

(akta kontroli: tom XV str. 4-5,8-14,16-32, 35-36, 38-51, 64-68, 76-78, 81-83, 109-111, 263-269, 291-298, 303-319, 323-336, 518-521, tom XVIII str. 210-247)

NIK zauważa, iż wzrost delegowań z sądów powszechnych do pełnienia czynności administracyjnych w MS (liczba osób delegowanych do MS wzrosła ze 161 osób w 2013 r. do 388 osób na 30 czerwca 2023 r., w tym w grupie sędziów odpowiednio ze 127 do 142) generował problemy kadrowe w poszczególnych sądach. Choć Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych wskazała, że decyzje o takiej delegacji podejmowane były *dopiero po wyważeniu potrzeb obu jednostek (tj. sądu macierzystego i MS)*, to jednak problemy wynikające ze wzmożonych delegowań sędziów zostały uwidocznione w pismach kierowanych przez prezesów sądów do Ministra, jak również w Informacjach rocznych SA.

Przykładowo, NIK ustaliła, iż w marcu 2016 r. Prezes SO w Krakowie skierowała do Ministra (za pośrednictwem Prezesa SA w Krakowie) wniosek o przyznanie 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 MS podjął decyzję o przyznaniu dwóch stanowisk referendarskich, zaś w pozostałym zakresie Podsekretarz Stanu podzielił negatywną opinię przedłożoną przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości (DSO) w MS wskazującą m.in. iż *przydział dodatkowych etatów, w razie zakończenia*

---

<sup>127</sup> Próg 5-letniej delegacji przyjęty na podstawie analizy poglądów prezentowanych w dyskusji publicznej; a także dotychczas zgłaszanych inicjatyw legislacyjnych, np. odpowiedź na zapytanie nr 6313 w sprawie kosztów i zasadności delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości; [Zapytanie nr 6313 - tekst odpowiedzi - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#); [dostęp: 14.12.2023]

*delegacji, skutkowałby bowiem nadmiernym obniżeniem poziomu obciążenia.* Z ustaleń NIK wynika, iż 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 rocznych SA za lata 2018-2022 wykazała iż prezesi SA odnośnie delegowań postulowali do Ministra o:

- wstrzymanie lub ograniczenie możliwości (i liczby) 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 orzecniczej i pracowniczej w sądach, ewentualnie, w przypadku braku takich możliwości, przydzielenie w to miejsce dodatkowych stanowisk (w szczególności w przypadku delegacji długotrwałych lub bezterminowych);
- zaprzestanie delegowania orzeczników do sądów wyższego szczebla oraz do MS.

Ponadto NIK zauważa, iż powierzenie w MS zadań wyłącznie osobom delegowanym powodowało problemy nie tylko w samych sądach, ale również na poziomie funkcjonowania urzędu. W sytuacji zakończenia wykonywania zadań w MS przez referenta sprawy – delegowanego do MS – w urzędzie nie było pracowników znających szczegóły danej sprawy, w tym przyczyny i motywy podejmowanych działań, co zdaniem NIK negatywnie oddziaływało na zapewnienie ciągłości działania urzędu (patrz także ustalenia opisane w rozdziale 4 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli: tom I str. 259, 302-303, 531-532, tom XIII str. 513-523, tom XV str. 512-514, tom XVII str. 466-534, tom XVIII str. 116-136, 210-247, tom XXI str. 277-292, tom XXVI str. 226-227)

NIK zwraca uwagę, iż instytucja delegowania ma charakter czasowy i służy 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. Nie oznacza to jednak, iż Minister Sprawiedliwości może wykorzystywać instytucję delegacji w sposób całkowicie dowolny, polegający na zastępowaniu pracowników służby cywilnej osobami delegowanymi z sądów powszechnych, a w dodatku kosztem zasobu kadrowego jednostek sądownictwa powszechnego.

#### **4. Pozostawianie awansowanych sędziów na delegacji w MS**

W toku kontroli zidentyfikowano 13 przypadków, w których sędziowie, będąc oddelegowanymi do pełnienia czynności administracyjnych do MS, otrzymali awanse sędziowskie, ale nie wrócili do orzekania i na dzień 30 czerwca 2023 r. dalej pełnili te czynności w MS. Minister Zbigniew Ziobro utrzymywał bowiem w mocy decyzje w przedmiocie delegowania oraz decyzje o powierzeniu obowiązków w MS.

(akta kontroli: tom XI str. 463-467, tom XV str. 4-5, 21-27, 38-45, 76-78, 81-83, 109-116, 256-282, 291-319, 323-336, 518-521, tom XVIII str. 137-144, 210-247)

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 jednak 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.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK działania ingerujące w organizację sądownictwa powszechnego powinny być poprzedzone staranną, wszechstronną diagnozą potrzeb i potencjalnych skutków ingerencji (w tym tych niepożądanych), optymalnym doбором środków oddziaływania. W toku kontroli Minister nie wykazał, aby takie podejście było w praktyce stosowane.

W kontrolowanym okresie nie została wdrożona żadna reforma organizacyjna, która trwale wpłynęłaby na poprawę funkcjonowania sądów. Wdrożona z dniem 1 stycznia 2013 r. reforma organizacji sądów, znosząca istotną część sądów rejonowych (najmniejszych jednostek) została w praktyce odwrócona w przeciągu dwóch kolejnych lat. W późniejszym czasie prace koncepcyjne w MS koncentrowały się na idei spłaszczenia struktury sądownictwa, co motywowane był oceną struktury sądownictwa jako nieefektywnej, w tym w szczególności w odniesieniu do najmniejszych jednostek. Finalnie wypracowany projekt zmiany tej struktury (nowa Pusp) nie został jednak wdrożony.

Minister reagował na zgłaszane, w szczególności przez prezesów sądów lub społeczności lokalne, problemy w sprawności sądownictwa poprzez doraźne działania w zakresie zmian organizacyjnych i kadrowych w sądach. Działania te nie zawsze opierały się jednak na czytelnych, weryfikowalnych kryteriach, czemu sprzyjał brak określenia modelowych rozwiązań. Skutki poszczególnych wdrażanych zmian nie podlegały ewaluacji MS, pomimo że Minister dysponował niezbędnymi do tego celu danymi.

Badanie próby decyzji organizacyjnych Ministra z lat 2018-2023 (I półrocze) wykazało brak konsekwencji w kierunkach interwencji Ministra. 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).

NIK zauważa także, że motywowane reformą ustroju i organizacji sądownictwa wstrzymanie na ponad rok publikacji obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich skutkowało w 2018 r. zwiększeniem liczby nieobsadzonych etatów sędziowskich o 57% w stosunku do roku poprzedniego, a zwiększona liczba nieobsadzonych etatów utrzymywała się aż do końca 2021 r. Jednocześnie rosła liczba delegowanych przez Ministra sędziów i innych pracowników poza sądy, w tym długoletnie (nawet powyżej 20 lat) delegacje sędziów do MS, co NIK ocenia negatywnie.

### **3. Organizacja statystyki sądowej, przetwarzanie danych i ich wykorzystanie do celów zarządczych w systemie sądownictwa powszechnego.**

Opis stanu faktycznego

Minister Sprawiedliwości przyjął, że systemy ewidencyjne i teleinformatyczne prowadzone w resorcie sprawiedliwości są źródłem danych do zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji statystycznych do celów zarządczych

Ministra, w tym związanych z realizacją zadań wynikających ze sprawowania zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych oraz do celów statystyki publicznej, na podstawie ustawy o statystyce publicznej<sup>128</sup>.

Zgodnie z programami badań statystycznych statystyki publicznej<sup>129</sup>, w okresie objętym kontrolą Minister był prowadzącym badania statystyczne w celu realizacji potrzeb użytkowników (m.in. Sejm, Senat, placówki naukowe/badawcze, administracja rządowa, wymiar sprawiedliwości, media ogólnopolskie i terenowe):

- 1.03.01 Sprawy rozpatrywane w wymiarze sprawiedliwości;
- 1.03.02 Orzeczenia sądów pierwszej instancji i prawomocne osądenia osób pełnoletnich w sprawach karnych i wykroczeniowych, orzeczenia w sprawach nieletnich oraz o podmiotach zbiorowych;
- 1.03.04 Wykonywanie orzeczeń sądowych przez zakłady karne, sądy i zakłady dla nieletnich; areszty śledcze;
- 1.03.05 Zatrudnienie i wynagrodzenia pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Nośnikami informacji do celów statystycznych były m.in. sprawozdania statystyczne (dane zagregowane) przekazywane przez jednostki sądownictwa za pośrednictwem modułu statystycznego (AS-SAP) w ramach ZSRK, do hurtowni danych (SAP-BW) administrowanej przez MS (DSF). Minister określił zasady korygowania sprawozdań, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach możliwe było dokonywanie poprawek w zatwierdzonych sprawozdaniach w każdym czasie; ich wprowadzenie wymagało każdorazowego odblokowania sprawozdania przez DSF i ponownego przeprowadzenia pełnej procedury zatwierdzenia sprawozdania wraz z wyjaśnieniem poprawek. NIK potwierdziła, że zgodnie z wprowadzonymi zasadami dane były gromadzone i archiwizowane w hurtowni danych, a ich przetwarzanie i analizowanie odbywało się za pomocą narzędzi analitycznych zaimplementowanych w tej hurtowni.

Statystyczny System Informacyjny MS nie był zintegrowany z Systemem Metadanych Statystycznych (dalej: SMS)<sup>130</sup> Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS). GUS nie dysponował zbiorami danych, które pochodziły ze sprawozdań statystycznych MS, a Prezes GUS nie był organem współprowadzącym ww. badania opisane w Pbssp. Liczba sprawozdań i kart statystycznych MS związanych z funkcjonowaniem i sprawnością wymiaru sprawiedliwości określonych w Pbssp uległa zmniejszeniu z 74 (2013 r.) do 21 (2020 r.), w tym jedynie 19 z nich występowało przez cały badany okres. Zrezygnowano m.in. z ujmowania sprawozdań dla poszczególnych pionów sądowych (tj. MS-S1 – sprawy cywilne, MS-S5 – sprawy karne i wykroczeniowe, MS-S19 – sprawy gospodarcze oraz MS-S11/12 – sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych).

Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych wskazała, że decyzja o wprowadzeniu *Statystycznego systemu informacyjnego MS* w Pbssp na rok 2020 oraz przygotowaniu zarządzenia Ministra w sprawie wzorów formularzy statystycznych na rok 2020 i lata późniejsze, została podjęta w porozumieniu zawartym w trybie roboczym z GUS. Zaznaczyła przy tym, że Kierownictwo MS miało na celu uzyskanie elastyczności w zakresie modyfikacji wzorów formularzy statystycznych, takich jak

<sup>128</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 773).

<sup>129</sup> Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej, Pbssp ustala corocznie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Przykładowo, Pbssp na rok 2023 r. ustalone w Załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2022 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2453).

<sup>130</sup> SMS jest systemem informatycznym integrującym opisy badań prowadzonych przez GUS oraz ministerstwa i urzędy centralne, utworzonym przez GUS w związku ze zmianami wynikającym z uchylecia (z dniem 1 stycznia 2018 r.) art. 31 ustawy o statystyce publicznej.

np. wprowadzanie zmieniających się przepisów prawnych, potrzeby płynnej ewaluacji wdrażanych zmian legislacyjnych oraz ograniczenie czasochłonności i pracochłonności nanoszenia zmian w formularzach statystycznych do rozbudowanego SMS GUS.

NIK ustaliła, że wyniki statystyczne i wielowymiarowe analizy publikowane były na ogólnie dostępnym portalu ISWS oraz na portalu NetWeaver dostępnym dla pracowników sądów i Ministerstwa w sposób całkowicie dowolny (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: tom I str. 505-513, tom III str. 110-115, 180-207, tom IX str. 1-132)

W systemach teleinformatycznych sądów powszechnych<sup>131</sup>, zgodnie z zarządzeniem o biurowości, odnotowywana była każda sprawa i czynności orzeczników prowadzących dane sprawy. Dane z podziałem na piony sądowe prezentowane były w sprawozdaniach statystycznych MS-S zarówno w odniesieniu do pojedynczego sądu lub wydziału, jak i zbiorczo na obszarze danego szczebla struktury sądowej. Podstawowa analiza ewidencjonowanych danych zarówno na poziomie MS jak i pojedynczego sądu odnosiła się do tzw. ruchu spraw, czyli ich wpływu w danym okresie, liczby spraw załatwionych oraz spraw pozostałych na następny okres statystyczny.

NIK zwraca uwagę, że obowiązujące w czasie kontroli zarządzenie o biurowości z czerwca 2019 r.<sup>132</sup>, określające m. in. sposób zapewnienia obsługi kancelaryjnej postępowań sądowych, w tym stosowane urządzenia ewidencyjne i podział spraw na kategorie, do 31 grudnia 2023 r. zmieniane było 23 razy. Miało to wpływ na zakres danych ujmowanych w sprawozdaniach statystycznych, a w konsekwencji wartość mierników/wskaźników sprawności postępowań sądowych.

W badanym okresie<sup>133</sup>, tj. latach 2013-2022 liczba spraw (w ujęciu statystycznym) wpływających do sądów powszechnych mieściła się w przedziale od 13 984 528 (2020 r.) do 17 728 993 (2019 r.); w 2022 r. wpływ spraw w sądach ogółem wyniósł 14 636 439. Do SR wpływało w badanych latach od 92,5% do 94% wszystkich spraw. Do SO od 5,3% do 6,6% ogółu spraw. Wpływ do SA corocznie nie przekroczył 1%.

Wpływ spraw w rozbiciu na piony sądowe kształtował się następująco:

- sprawy cywilne stanowiły większość spraw rozpatrywanych w sądach, a ich udział we wpływie ogółem wahał się od 57,8% w 2014 r. (8 460 422 spraw) do 68,3% spraw w 2019 r. (tj. 12 106 330 spraw),
- sprawy karne i wykroczeniowe stanowiły od 12,8% w 2019 r. (2 266 985) do 19,1% w 2014 r. (2 793 577); generalnie w badanym okresie nastąpił spadek wpływu spraw karnych o 20,8% porównując rok 2022 z 2013, a zwłaszcza wykroczeniowych – o 36,1%,
- odsetek spraw gospodarczych we wpływie najniższy był w 2019 r. i wynosił 10%, a najwyższy w 2017 r. 12,5% wpływu ogółem,
- sprawy rodzinne<sup>134</sup> miały najmniejszy udział we wpływie spraw do sądów w 2019 r., gdy stanowiły 7,4%, a największy (9,5%) w 2014 roku.

<sup>131</sup> W okresie objętym kontrolą użytkowano w sądach trzy systemy repertoryjno-biurowe tj. SAWA, PREATOR, SĘDZIA2.

<sup>132</sup> 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.).

<sup>133</sup> NIK badanie danych statystycznych zasadniczo oparła na zbiorczych sprawozdaniach statystycznych MS-S, tabelach wyników dla poszczególnych kluczowych mierników MS (WSK), a także na zbiorczych corocznych opracowaniach pn. *Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności za rok*.

<sup>134</sup> W sądach rejonowych, a w sądach okręgowych tylko dotyczące spraw o rozwód i separację.

W latach 2013-2022 najmniejszy udział we wpływie miały sprawy z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych, których udział nie przekraczał odpowiednio 1,1% i 1,5% ogółu spraw wpływających w danym roku do sądów.

NIK zauważa, że wpływ spraw ogółem w roku 2022 stanowił 96,5% wpływu z 2013 r. i 100,6% wpływu z 2014 r. Powyższe świadczy m.in. o braku skutecznych działań na rzecz zdecydowanego ograniczenia kognicji sądów powszechnych, co było jednym z kierunków interwencji formułowanych w ramach strategii rządowych (np. SSP) i resortowych (np. Strategia MPS).

NIK zidentyfikowała dwie kategorie spraw, których liczebność oraz zmienność miały największy wpływ na wahania wpływu spraw do sądów ogółem oraz osiągnięte wskaźniki opanowania wpływu spraw. Były to:

- sprawy wpływające do e-sądu<sup>135</sup> (w ramach tzw. elektronicznego postępowania upominawczego), których liczba gwałtownie, o ok. 530 tys. wzrosła w 2015 r. w porównaniu z 2014 r.<sup>136</sup>, a następnie w 2020 r. gwałtownie, tj. o ok. 550 tys. spadła w porównaniu z 2019 r., co mogło być spowodowane m.in. zmianami w procedurze cywilnej<sup>137</sup>,
- wieczystoksięgowe (KW), których udział w rocznym wpływie do sądów powszechnych wynosił od 21,2% (3 213 073 spraw) w 2013 r. do 37,5% (6 643 548 spraw) w 2019 r.

Znaczne zwiększenie wpływu spraw wieczystoksięgowych w 2019 roku wskutek wejścia w życie tzw. ustawy przekształceniowej<sup>138</sup> (o blisko trzy miliony w porównaniu z rokiem 2018) wpłynęło na przyrost wpływu spraw ogółem oraz w pionie cywilnym, w szczególności w SR. Przy czym przepisy ww. ustawy oddziaływały także w latach 2020-2022, w których wpływ spraw KW utrzymał się na poziomie powyżej 4,5 mln spraw rocznie, a ich udział we wpływie ogółem utrzymywał się na poziomie 31,7%-35,7%, podczas gdy w latach 2013-2018 nie przekraczał 24,5%.

(akta kontroli: tom IX str. 314-321, 329)

Odnotować należy także, że sprawy stosunkowo proste, załatwiane elektronicznie (EPU, z zakresu ksiąg wieczystych eEKW) oraz rejestrowe (Krajowy Rejestr Sądowy, Rejestr Zastawów, Krajowy Rejestr Zadłużonych) stanowiły w badanym okresie około 40-50% wszystkich spraw wpływających do sądów. Zdaniem NIK sprawy te należy zatem analizować odrębnie, co po części znalazło odbicie we wskaźnikach określanych przez MS (np. regułą było wyłączenie<sup>139</sup> spraw rejestrowych lub/i wieczystoksięgowych). EPU brane było jednak pod uwagę przy obliczaniu miernika średniego czasu trwania postępowań w wybranych kategoriach spraw w I instancji, czego konsekwencje wskazane zostały w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego*.

NIK zauważa też stagnację (od 2019 r.) we wzroście liczby spraw wpływających do sądu drogą elektroniczną. W 2017 r. po raz pierwszy skierowano tą drogą do sądów ponad cztery miliony spraw (4 464 966), w 2019 r. aż 4 669 088, a w 2022 już tylko 4 095 206. W ostatnich ośmiu latach zelektronizowano tylko jeden rodzaj postępowań – upadłościowe i restrukturyzacyjne. Informatyzacja sądownictwa powszechnego nie

<sup>135</sup> Wydział VI Cywilny Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie.

<sup>136</sup> Przyczyny polegające na niedostosowaniu systemu informatycznego do zmian wprowadzonych w Kodeksie Cywilnym Izba szczegółowo wskazała w Informacji o wynikach kontroli P/19/038 – *Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości*.

<sup>137</sup> O czym szczegółowo dalej w rozdziale 4 *Wystąpienia pokontrolnego*.

<sup>138</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2023 poz. 904 ze zm.), dalej: ustawa przekształceniowa.

<sup>139</sup> Z zakresu danych, dla których były obliczane niektóre mierniki.

stanowiła przedmiotu niniejszej kontroli, ale przywołane powyżej ogólne dane statystyczne wskazują, że formułowane w ramach kontroli zarządczej zadania w zakresie elektronicznej postępowania nie w pełni zostały zrealizowane.

Wpływ spraw do sądów w latach 2013-2022 wykazywał też zróżnicowanie terytorialne. Duże dysproporcje występowały na każdym szczeblu struktury sądowej, w tym:

- dysproporcje we wpływie spraw do sądów na obszarach apelacji, 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 najwięcej spraw wpływało do sądów zlokalizowanych w dużych aglomeracjach miejskich, w tym szczególnie w SO w Warszawie, Poznaniu, Katowicach, Gdańsku;
- dysproporcje we wpływie spraw do SR, w tym m.in. wynikające z lokalizacji i zakresu rozpoznawanych spraw. Największy wpływ, tj. w przedziale od 1,8 do 2,9 mln spraw dotyczył tzw. e-sądu. Do najbardziej obciążonych wpływem sądów należały także jednostki właściwe w sprawach wieczystoksięgowych, np. w SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, SR Krakowa-Podgórze w Krakowie lub w sprawach gospodarczych, np. SR m.st. Warszawy w Warszawie, do których wpływ kształtował się na poziomie kilkuset tysięcy spraw rocznie. Najmniejszy wpływ spraw do SR, od czasu przywrócenia najmniejszych sądów w 2015 r. mieścił się w przedziale od kilku do kilkunastu tysięcy spraw rocznie (np. SR w Lipsku, SR w Pińczowie).

(akta kontroli: tom IX str. 341-399)

Do oceny funkcjonowania sądownictwa powszechnego wykorzystywano szereg tzw. kluczowych mierników/wskaźników MS, w których agregowano dane dla wszystkich bądź wybranych kategorii spraw na poziomie poszczególnych pionów postępowania i szczebli struktury sądownictwa. NIK analizie poddała wykonanie ośmiu takich mierników, które wykorzystywane były przez Ministra w ramach kontroli zarządczej dla oceny stopnia realizacji zdefiniowanych celów i podlegały kaskadowaniu do sądów powszechnych.

## 1. Opanowanie wpływu spraw

### 1.1. Opanowanie wpływu spraw ogółem (WSK\_1) – stosowany w planach działalności w latach 2013-2022.

Miernik ten w okresie objętym kontrolą obliczany był jako stosunek liczby spraw wszystkich kategorii, które zostały załatwione w danym okresie sprawozdawczym do liczby spraw, które wpłynęły w tym okresie. Przez cały ten okres był obliczany w ten sam sposób, na podstawie tego samego zakresu danych źródłowych, przez co możliwe było jego porównanie w ujęciu wieloletnim.

Osiągnięta wartość tego miernika w latach 2013-2022 dla sądów ogółem wahała się od 96,1% w 2013 roku do 102,1% w 2022 r. Wskaźnik WSK\_1 w latach 2014, 2017 oraz w latach 2020-2022 wyniósł ponad 100%, tj. załatwiono więcej spraw niż wpłynęło w danym roku (wpływ został opanowany).

W SR najniższą wartość miernik *opanowania wpływu spraw (ogółem)* miał w 2019 r. (92,4%), a najwyższą w 2020 r. (103,4%). W latach 2014, 2017 oraz 2020-2022 WSK\_1 wyniósł ponad 100%.

W SO wskaźnik opanowania wpływu wyniósł ponad 100% tylko w latach 2014-2015, a najniższą wartość przyjął w 2018 r. (94,7%).

Wskaźnik ten w poszczególnych pionach sądowych był bardziej zróżnicowany:

- w pionie cywilnym najniższą wartość wskaźnika opanowania wpływu odnotowano w 2019 r. (89,8%), a najwyższą w 2020 r. (104,1%). W latach 2014, 2017 i 2020-2022 w tym pionie załatwiono więcej spraw niż zarejestrowano, tj. ponad 100%,
- w pionie karnym najniższą wartość wskaźnik przyjął w 2013 r. (97,4%), a najwyższą w 2016 r. (101,8%). W latach 2014-2017 oraz 2021-2022 opanowanie wpływu wyniosło ponad 100%,
- w pionie rodzinnym podobnie, najniższą wartość wskaźnika odnotowano w 2013 r. (98%), a najwyższą w 2016 r. (101,2%). W latach 2014, 2016 oraz 2020 wskaźnik wyniósł ponad 100%,
- w pionie gospodarczym wartości wskaźnika mieściły się w przedziale od 93,4% w 2016 r. do 104,9% w 2020 r. W latach 2014, 2018, 2020-2022 – ponad 100%,
- w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych odnotowano największe wahania wartości wskaźnika *opanowania wpływu spraw (ogółem)* od 90,1% w 2014 r. do 117,6% w 2015 r. (w sprawach z zakresu prawa pracy) i od 86,1% w 2018 r. do 113,1% w 2021 r. (w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych). W obu rodzajach postępowań w latach 2015-2017 oraz 2021-2022 opanowanie wpływu wyniosło ponad 100%.

Do obliczenia wartości miernika *opanowania wpływu spraw (ogółem)* brano pod uwagę wszystkie sprawy rozpatrywane w sądach, włącznie ze sprawami wieczystoksięgowymi, rejestrowymi, a także rozpatrywanymi przez e-sąd (EPU). Ze względu na duży udział wpływu spraw wieczystoksięgowych we wpływie spraw ogółem (24,5%-35,7%) wahania w opanowaniu wpływu tej kategorii oddziaływały na opanowanie wpływu spraw ogółem. Wskazane wyżej wejście w życie ustawy przekształceniowej spowodowało wzrost wpływu spraw wieczystoksięgowych o 80% rok do roku (2019/2018), co skutkowało spadkiem opanowania wpływu spraw tej kategorii do 80,5% (względem 96,8% w 2018 r.). W konsekwencji spowodowało to spadek wskaźnika opanowania wpływu dla wszystkich spraw do poziomu 92,5%, a dla pionu cywilnego do poziomu 89,8% (wobec 98,9% w 2018 r.). Na szczelbu SR tego pionu wskaźnik opanowania wpływu spadł do 89,6% (przy 99% w 2018 r.).

(akta kontroli: tom IX str. 314-319, 328-360, 368-382)

NIK zwraca także uwagę, że przy obliczaniu wskaźnika WSK\_1 brano pod uwagę ponowne wpisy spraw. W rzeczywistości nie stanowiły one wpływu nowych spraw do sądów, a jedynie obejmowały przypadki przerejestrowania spraw już zawisłych przed sądami, np. w związku podjęciem na nowo sprawy poprzednio zawieszonych, a także innych wynikających z procedury przyczyn. Dane dotyczące ponownych wpisów zestawiane były w *Ewidencji spraw*<sup>140</sup> od 2015 r. Sprawy ponownie wpisane w latach 2015-2022 stanowiły od 8,3% w roku 2018 do 3,6% w 2022 r. ogółu spraw branych pod uwagę przy obliczaniu WSK\_1. Odsetki ponownych wpisów znacząco różniły się w zależności od pionu postępowań, w szczególności 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 sprawach gospodarczych, gdzie wahały się od 6,5% do 12,8% wszystkich spraw wpływających do sądów w tych pionach.

(akta kontroli: tom IX str. 314-318, 326, 340)

Analiza NIK wykazała, że przy obliczaniu tego wskaźnika brane były pod uwagę także załatwienia, które nie dotyczyły merytorycznego zakończenia danej sprawy,

<sup>140</sup> Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności za rok... (*Ewidencja spraw*).

tj. wyrokiem lub orzeczeniem<sup>141</sup>. Dane dotyczące załatwień merytorycznych były gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S w całym badanym okresie, ale prezentowane w zbiorczym opracowaniu, tj. *Ewidencji spraw* dopiero od 2016 r. i stanowiły one w latach 2016-2022 od 73,9% (2018 r.) do 79,6% (2022 r.) ogółu załatwień. Odsetek spraw merytorycznie załatwionych w stosunku do wszystkich załatwień różnił się w zależności od pionu postępowań. Najwyższy był w pionie karnym i wynosił 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%.

(akta kontroli: tom IX str. 314-318, 327, 340)

NIK zauważa, że uwzględnienie w mierniku *opanowania wpływu spraw (ogółem)* spraw ponownie wpisanych, które nie stanowiły nowych spraw, a w przypadku załatwień także tych formalnych, które nie kończyły postępowań, a były jedynie wynikiem np. przeniesienia postępowania między sądami mogło negatywnie wpływać na możliwość porównywania sprawności poszczególnych sądów za pomocą tego wskaźnika.

Podsekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski wskazał, że przy obliczaniu wskaźnika brano pod uwagę zarówno ponowne wpisy i załatwienia, które nie należały do tzw. załatwień merytorycznych ze względu na to, że nie jest możliwa ocena czy sprawy wpływające do sądów zakończą się merytorycznie, ani czy będą one ponownie wpisane.

Zdaniem NIK wskaźnik WSK\_1 z uwagi na swoją konstrukcję, jako najbardziej ogólny ze wskaźników służących ocenie sprawności funkcjonowania sądownictwa, prezentował tylko statystyczny obraz rzeczywistości sądowej. Z tego powodu, w oderwaniu od innych mierników, samodzielnie nie mógł stanowić podstawy oceny sprawności sądów.

(akta kontroli: tom IX str. 211-220, tom X str. 1-7, 166-172, 323-381, 517-578, 723-778, 921-975, 1114-1174, 1337-1400, 1564-1627, 1774-1837, 2243-2262)

#### 1.2. Opanowanie wpływu spraw w głównych kategoriach spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji (WSK\_2) – stosowany w planach działalności w latach 2018-2022.

Miernik ten był obliczany jako stosunek liczby spraw załatwionych do liczby spraw wpływających w danym okresie, jednak nie uwzględniano w nim zarówno spraw ponownie wpisanych jak i załatwionych w związku z likwidacją/utworzeniem sądu/wydziału oraz zmianą przepisów zarządzenia o biurowości. Sposób obliczania tego miernika, a także katalog repertoriów (spraw) nie zmieniały się w całym okresie objętym kontrolą, co umożliwiało porównanie jego wartości w ujęciu wieloletnim. Wskaźnik WSK\_2 pozwalał bardziej rzetelnie, niż wskaźnik WSK\_1, porównywać sądy w celu oceny sprawności ich funkcjonowania.

W całym okresie objętym kontrolą wskaźnik ten był obliczany dla stałego katalogu repertoriów (tzw. głównych kategorii spraw), tj. w SO brano pod uwagę 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, sprawy

<sup>141</sup> Szczegółowy zakres ewidencjonowanych załatwień merytorycznych, odpowiadający przepisom proceduralnym w poszczególnych pionach postępowań, zawierały objaśnienia do Tabl. I *Ewidencji spraw*.

nieprocesowe RNs (rodzinne), Nsm (dotyczące małoletnich) oraz sprawy upadłościowe po ogłoszeniu upadłości (GUp).

Wartość wykonania tego miernika w latach 2013-2022<sup>142</sup> wahała się od 93,7% w 2013 r., gdy była najniższa, do 102,8% w 2021 r. (maksymalna). W latach 2015-2016 oraz 2020-2022 wyniosła ponad 100%.

Miernik *opanowania wpływu w głównych kategoriach spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji* obejmował kilkanaście procent ogółu rozpatrywanych spraw, były to jednak sprawy, co do zasady, istotne z punktu widzenia dochodzenia przez obywateli swoich praw przed sądami. W badanych latach 2013-2022 wpływ w głównych kategoriach najniższy był w 2020 r. i wynosił 2 011 007 spraw, a najwyższy w 2014 r. i wyniósł 2 782 046 spraw. Analiza NIK wykazała, że dla obliczania wartości WSK\_2 decydująca była wielkość wpływu (i załatwień) w sądach rejonowych, w 2014 r. wpływ ten stanowił 89,1% (2 479 015 spraw), a w 2020 r. 87,2% (1 753 960 spraw) ogółu spraw uwzględnianych przy obliczaniu wartości miernika.

Wykonanie miernika wahało się w SO: od 107,1% (w 2015 r.) do 86,5% (w 2020 r.). W SO jedynie w latach 2015-2017 opanowano wpływ głównych kategorii spraw. W SR wskaźnik WSK\_2 wahał się od 93,7% w 2013 r. do 104,7% w 2021 r., a wpływ w głównych kategoriach spraw opanowano w latach 2015-2016 oraz 2019-2022.

(akta kontroli: tom IX str. 400-433, tom X str. 1, 8-13, 166, 173-178, 323-324, 382-388, 517-518, 579-585, 723-724, 779-785, 921-922, 976-982, 1114-1115, 1175-1181, 1337-1338, 1401-1408, 1564-1565, 1628-1635, 1774-1775, 1838-1845)

## 2. Średni czas trwania postępowań

Jak wskazano uprzednio w obszarze dotyczącym kontroli zarządczej, w latach 2013-2023 w planach działalności ujmowane były trzy różne mierniki pomiaru czasu trwania postępowań sądowych: WSK\_5, WSK\_25 oraz WSK\_26.

Stosowany w latach 2013-2014 miernik *Średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych)* (WSK\_5) obliczany był jako iloraz liczby spraw niezadowolonych według stanu na koniec roku do liczby spraw, które wpływały do sądów powszechnych średnio w ciągu miesiąca. Dane źródłowe, na podstawie których był on obliczany, były w całym okresie objętym kontrolą gromadzone w formularzach statystycznych MS-S i prezentowane w *Ewidencji spraw*. NIK odstąpiła od jego porównania z wykonaniem miernika średniego czasu trwania postępowania w wybranych kategoriach spraw w I instancji, z uwagi na odmienny sposób obliczania wskaźnika i tego konsekwencje – osiągnięta wartość wskaźnika wskazywała ile miesięcy zajęłoby "wychodzenie z zaległości", czyli załatwienie wszystkich spraw czynnych w danym sądzie/wydziale na ostatni dzień okresu statystycznego przy przyjęciu, że do danego sądu/wydziału nie wpływałyby już żadne nowe sprawy (był to zatem wskaźnik pozostałości).

(akta kontroli: tom X str. 1, 166, 323-324, 517-518, 723-724, 921-922, 1114-1115, 1337-1338, 1564-1565, 1774-1775)

### 2.1. Średni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (WSK\_25 lub średni czas trwania) – stosowany w planach działalności w latach 2015-2021)

Pomimo trzykrotnej zmiany nazwy w ww. latach był obliczany według tego samego wzoru, tj. jako stosunek sumy iloczynów spraw, które uprawomocniły się w I instancji

<sup>142</sup> MS gromadził dane o wartości wykonania wskaźnika WSK\_2 także przed 2018 r., gdy po raz pierwszy został on wykorzystany w planach działalności Ministra Sprawiedliwości.



w danym przedziale czasowym i środka tego przedziału do sumy wszystkich spraw, które uprawomocniły się w danym roku w I instancji, czyli jako tzw. średnia ważona<sup>143</sup>. Średni czas trwania liczony był od dnia pierwszej rejestracji spraw (pierwotny wpływ w dowolnym sądzie w kraju) i obliczany był łącznie z czasem trwania mediacji do prawomocnego ich zakończenia w sądzie I instancji, który składał sprawozdanie.

Dane źródłowe do jego obliczania były gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S dla spraw cywilnych, karnych, gospodarczych, upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>144</sup> w całym okresie objętym kontrolą. Dlatego też możliwe było dokonanie porównań łącznie z latami 2013-2014, gdy wskaźnik WSK\_25 nie był wykorzystywany w planach działalności.

W latach 2013-2022 liczba kategorii spraw (repertoriów, wykazów) używanych do obliczania wartości analizowanego miernika/wskaźnika w odniesieniu do SO wzrosła z 11 do 15, a w przypadku SR z 21 do 36. Sekretarz Stanu, Marcin Romanowski wskazał, że katalog spraw wchodzących w skład miernika *określony został w wyniku konsultacji wewnętrznych w MS oraz z pracownikami sądów*, nie podając szczegółowego uzasadnienia dokonanego wyboru.

(akta kontroli: tom IX str. 221-244)

W kolejnych latach zakres kategorii spraw branych pod uwagę dla obliczania WSK\_25 zmieniał się następująco:

- w latach 2013-2015 w sądach okręgowych były to kategorie spraw: C, CG-G, Ns (z wyłączeniem rejestrowych), Nc, Co, K, U, P, GC, GNs, GNc, a w sądach rejonowych: C, CG-G, Ns, Nc, K, Kp, W, Kp, U, P, Np, RC, RNs, Nsm, GC, GNc, GNs, GU, GUp, GN, GZd, U;
- w 2016 roku dodano w SR kolejne kategorie spraw z grupy postępowań restrukturyzacyjno-upadłościowych: GR, GRz, GRp, GRu, GRS<sup>145</sup> i zakres ten stosowany był do 2017 r. oraz w latach 2018-2020 w SR kolejne z tej grupy: GReu, GRez, GRk, GRo;
- w latach 2021-2022 katalog poszerzono o sprawy zażaleniowe w SO: Cz, Uz, Pz, Gz oraz w SR: Cz, Uz, Pz, RCz, Gz, a także w SR o sprawy nieletnich podejrzanych o czyny karalne bądź demoralizację (Nkd).

Na próbie obejmującej dane za rok 2022, NIK ustaliła, że wpływ dodania spraw restrukturyzacyjno-upadłościowych, z uwagi na ich znikomą liczebność (0,043% wszystkich wchodzących w skład miernika), nie miał znaczenia dla osiągniętej wartości miernika ogółem. W przypadku spraw, o które rozszerzono katalog w 2021 r., to łączna liczba wybranych (dodanych) spraw zażaleniowych oraz spraw nieletnich, (Nkd) stanowiła razem 2,6% wszystkich, dla których w 2022 r. obliczony został miernik do planu działalności. Średni czas trwania postępowań zażaleniowych w 2022 r. zamknął się w przedziale od 2,2 do 3,6 miesiąca, a postępowania Nkd trwały średnio 4,6 miesiąca. W każdym przypadku były to wartości niższe od średniego czasu

<sup>143</sup> W formularzach statystycznych MS-S wyróżniono osiem przedziałów czasowych, o których mowa w definicji wskaźnika: do 3 miesięcy, powyżej 3 do 6 miesięcy, powyżej 6 do 12 miesięcy, powyżej 12 miesięcy do 2 lat, powyżej 2 do 3 lat, powyżej 3 do 5 lat, powyżej 5 do 8 lat, ponad 8 lat (za środek tego przedziału przyjęto 8 lat). W 2022 r. w formularzach dokonano rozbicia przedziału „do 3 miesięcy” na cztery przedziały: do 15 dni, powyżej 15 dni do 1 miesiąca, powyżej 1 do 2 miesięcy, powyżej 2 do 3 miesięcy. Zmiana ta nie wpływała na sposób obliczania miernika.

<sup>144</sup> Tj. formularze: MS-S1r/o, MS-S5r/o, MS-S11/12r/o, MS-19r/o, MS-S20UN w tabeli w dziale 2.2. Czas trwania postępowania sądowego od dnia pierwszej rejestracji do dnia uprawomocnienia się sprawy w I instancji.

<sup>145</sup> Repertoria dla poszczególnych kategorii spraw restrukturyzacyjno-upadłościowych wprowadzono zarządzeniem o zmianie zarządzenia w sprawie biurowości, które weszło w życie od 1 stycznia 2016 r. (Dz. Urz. MS z 2015 r. poz. 266).

trwania postępowań obliczonego dla danego pionu na obu szczeblach struktury sądownictwa. Dodanie do wskaźnika WSK\_25 w 2021 r. tych kategorii wpłynęło na jego obniżenie o 0,1 miesiąca, tj. z 7,2 do 7,1 miesiąca w 2021 r. i z 6,0 do 5,9 miesiąca w 2022 r.

(akta kontroli: tom IX str. 449-465, 472-473, tom X str. 1, 125-135, 166, 227-236, 323-324, 455-466, 517-518, 656-666, 723-724, 854-864, 921-922, 1053-1063, 1114-1115, 1272-1282, 1337-1338, 1499-1509, 1564-1565, 1700-1712, 1774-1775, 1900-1912)

W całym okresie objętym kontrolą do obliczenia wartości WSK\_25 brane były pod uwagę sprawy nakazowe i upominawcze cywilne (Nc) i gospodarcze (GNc) w SR. NIK zwraca uwagę na istotny wpływ, jaki w obliczanej i prezentowanej wartości miernika średniego czasu trwania postępowań, miały postępowania upominawcze rozpatrywane przez e-sąd (EPU). W szczególności w latach 2017-2022, 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%.<sup>146</sup>

Ustalenia te wskazują, że wykonana wartość miernika WSK\_25 ogółem w dużej mierze zależała od średniego czasu trwania spraw rozpatrywanych w e-sądzie, w szczególności z zakresu prawa cywilnego. Analiza NIK wykazała, że średni czas trwania spraw cywilnych w EPU wynosił np. 6,3 miesiąca w 2021 r. i 3,5 miesiąca w 2022 r. W każdym roku od 2017 do 2022 wartość ta była niższa niż średni czas trwania postępowań sądowych obliczony dla wszystkich repertoriów wchodzących w skład wskaźnika. Wartości analizowanego wskaźnika w latach 2017-2022 bez uwzględnienia spraw załatwionych i uprawomocnionych w EPU byłaby wyższa od 0,4 miesiąca (tj. wyniosłaby 5,9 miesiąca) w 2017 roku do 1,6 miesiąca (tj. wyniosłaby 7,6 miesiąca) w roku 2022 od wskaźnika obliczanego z uwzględnieniem tych spraw.

Dla wyliczenia wskaźnika na poziomie SR różnice spowodowane wliczaniem spraw z EPU były jeszcze bardziej widoczne. 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), w pionie gospodarczym wyniosła 3,4 miesiąca, a w pionie cywilnym aż 4,8 miesiąca. Powyższe dane wskazują jednoznacznie, że uwzględnienie we wskaźniku spraw EPU, stosunkowo szybko rozpatrywanych w e-sądzie, miało istotny wpływ na prezentowaną wartość miernika średniego czasu trwania, a w szczególności jego wartości obliczanej dla sądów rejonowych oraz dla pionu cywilnego i gospodarczego tego szczebla sądowego. NIK zauważa, że w skład miernika WSK\_25 nie wchodziły zaś inne, co do zasady proste postępowania, tj. sprawy wiecystościowe oraz sprawy rejestrowe.

(akta kontroli: tom IX str. 456-457, 469-473)

Analizowany miernik prezentował statystyczny obraz czasu trwania postępowań sądowych. Dotyczył wybranych kategorii spraw zakończonych prawomocnie w I instancji, tj. nie uwzględniał spraw, które na skutek środków odwoławczych rozpatrywane były w II instancji.

Ponadto, NIK wskazuje, że wartości wskaźnika WSK\_25 obliczane dla poszczególnych sądów wykazywały istotne zróżnicowanie, na co wpływ miały przede wszystkim różnice w zakresie właściwości rozpatrywanych spraw. Przykładowo, w 2022 r. rozpiętość średniego czasu trwania postępowań liczona wg metodologii WSK\_25 między sądami wynosiła od 4,3 miesiąca (w sądzie o niewielkim rocznym

<sup>146</sup> Dane na podstawie wydzielonego w 2017 r. sprawozdania statystycznego – MS-S1e.

wpływie spraw - SR w Lipsku) do 16,8 miesiąca (dla jednego z bardziej obciążonych wpływem sądów w kraju - SR dla m.st. Warszawy w Warszawie).

NIK zbadła także średni czasu trwania postępowań w odniesieniu do tzw. głównych kategorii spraw, które w całym okresie objętym kontrolą były brane pod uwagę przy jego obliczaniu. Analiza wykazała znaczne wydłużenie czasu trwania tych postępowań 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 2022 r.), to w rozbiciu na poszczególne kategorie spraw wyniki istotnie odbiegały od ww. średniej, i tak:

- C w SO z 7,7 do 10,8 miesiąca, a w SR z wartości 9,2 do 17 miesięcy;
- U w SO z 8 do 13,4 miesiąca, a w SR z 7,8 do 12,6 miesiąca;
- P w SO z 10,4 do 16,2 miesiąca, a w SR z 7,0 do 13 miesięcy;
- GC w SO z 10,8 do 21 miesięcy, a w SR z 11 do 20,5 miesiąca;
- Ns w SO z 5,8 do 10,1 miesiąca, a w SR z 5,0 do 10,1 miesiąca.
- GU (tylko w SR) z 3,5 do 4,7 miesiąca;
- RC (tylko w SR) z 5 do 7,9 miesiąca.

W latach 2013-2022 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 8,6 miesiąca, a także w sprawach upadłościowych (GUp) z 30,7 do 23,9 miesiąca.

Biorąc powyższe pod uwagę, dane dotyczące średniego czasu trwania postępowań sądowych prezentowane we wskaźniku nie pozwalałyby na faktycznie odwzorowanie rzeczywistości sądowej. Zdaniem NIK średni czas trwania postępowań sądowych powinien być prezentowany z uwzględnieniem większego stopnia szczegółowości co pozwalałoby na zobiektywizowanie obrazu funkcjonowania sądownictwa.

(akta kontroli: tom IX str. 297-308, 456-465)

## 2.2. Czas trwania postępowań wg metodologii CEPEJ (w dniach) (WSK\_26) – stosowany w planach działalności od 2022 r.

Miernik ten zastąpił stosowany w planach działalności przez blisko dekadę wskaźnik WSK\_25. Był on obliczany jako stosunek liczby spraw pozostałych do załatwienia wykazywanych na koniec okresu statystycznego (np. roku) do średniego dziennego załatwienia spraw w danym okresie. Podobnie zatem jak wskaźnik WSK\_5, z którego stosowania w kontroli zarządczej Ministerstwo zrezygnowało od 2015 r., mówił on o tym, ile dni trwałoby „wychodzenie z zaległości”, przy poziomie załatwiania spraw jak w roku sprawozdawczym i założeniu, że do sądu/wydziału nie wpływałyby nowe sprawy. Dane źródłowe stanowiące podstawę do obliczenia WSK\_26 były w całym okresie objętym kontrolą gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S oraz prezentowane w *Ewidencji spraw*, sposób jego obliczania, a także niezmienny zakres danych źródłowych umożliwiał jego porównanie w całym okresie objętym kontrolą.

Przy obliczaniu tego wskaźnika brane były wszystkie rodzaje spraw rozpatrywanych w sądach powszechnych, w tym sprawy co do zasady proste, a więc także krótkotrwałe, takie jak EPU, wieczystoksięgowe i rejestrowe. Uwzględniano wszystkie sprawy pozostałe na następny rok, a także wszystkie rodzaje załatwień wyróżniane w sprawozdaniach statystycznych MS-S.

Wartość WSK\_26 w latach 2013-2022 wynosiła w wartościach skrajnych od 55,2 dni (2014 r.) do 102,3 dni (2020 r.). NIK zwraca przy tym uwagę, że wartość miernika obliczona dla spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych była istotnie

wyższa od średniej i wahała się w pionie pracy od 118,6,1 dni do 242,3 dni, a w pionie ubezpieczeń społecznych od 187,5 dni do 363,5 dni.

Przeprowadzona przez NIK analiza średniego czasu trwania (według metodologii CEPEJ) dla tzw. głównych kategorii spraw wykazała, że w większości przypadków w latach 2013-2022 uległ on istotnemu wydłużeniu (tj. powyżej 50%), np. w sprawach procesowych w kategorii: C w SR z 214,7 do 316,6 dni, RC ze 140 do 233,9 dni, czy GC w SO z 361,8 do 538,7 dni. W sprawach cywilnych nieprocesowych (Ns) w SR średni czas ich trwania wydłużył się ponad dwukrotnie (ze 120,3 do 289,7 dni). Niewielkie wydłużenie czasu trwania postępowań nastąpiło natomiast np. w sprawach karnych (K) zarówno w SO (z 223,8 do 255,8 dni), jak i w SR (z 140,4 do 167,4 dni).

Wśród spraw, które z uwagi na liczebność istotnie ważą na wartości miernika ogółem odnotowano znaczący (ponad trzykrotny) wzrost czasu trwania spraw wieczystoksięgowych (KW), tj. z 23,5 do 87,4 dni, zaś w sprawach EPU postępowania te uległy skróceniu, odpowiednio w pionie cywilnym z 48,4 do 21,2 dni, w sprawach z zakresu prawa pracy ze 104,7 do 39,8, a w pionie gospodarczym z 61,5 do 48,6.

(akta kontroli: tom IX str. 314-324, tom X str. 1, 152-166, 313-324, 507-518, 687-696, 723-724, 885-894, 921-922, 1080-1086, 1114-1115, 1301-1309, 1337-1338, 1527-1535, 1564-1565, 1764-1775, 1913-1920)

### 3. Sprawy stare

#### 3.1. Odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy (ogółem) (WSK\_3) – ujęty w planie działalności na rok 2013.

Wskaźnik obliczany był jako iloraz liczby spraw, które uprawomocniły się w I instancji, w terminie powyżej 12 miesięcy licząc od dnia pierwotnego wpisu do sumy spraw uprawomocnionych w I instancji w całym roku.

Dane źródłowe, na podstawie których był obliczany miernik (podobnie jak WSK\_4 poniżej), były gromadzone w sprawozdaniach statystycznych MS-S w całym badanym okresie. Miernik uwzględniał czas trwania wszystkich postępowań (w tym załatwionych formalnie, jak i merytorycznie), łącznie z czasem trwania mediacji.

Liczba repertoriów brana pod uwagę przy jego obliczaniu zmieniała się analogicznie jak we wskaźniku średniego czasu trwania (WSK\_25). Dokonana przez NIK analiza wykazała, że zmiana katalogu repertoriów w 2016 r. oraz w 2021 r., spowodowała spadek jego wartości o 0,1 punktu procentowego, a w 2022 roku o 0,2 punktu procentowego

W 2013 r. wartość wskaźnika WSK\_3 wyniosła 4,5%, a w kolejnych latach rosła osiągając w 2021 r. wartość 13,7%, by w 2022 r. spaść do poziomu 10,9%. Wpływ na osiągnięte wartości wskaźnika ogółem miało m.in. wydłużenie czasu rozpatrywania w najliczniejszej grupie spraw, tj. spraw cywilnych (Nc) w e-sądzie, na co wskazuje wzrost odsetka spraw tej kategorii, które uprawomocniły się ponad 12 miesięcy od daty pierwszej rejestracji (z 1,4% w 2017 r. przez 8,3% w roku 2021 do 1,8% w 2022 roku).

Największe wzrosty (o 20 i więcej punktu procentowego) wartości miernika WSK\_3 odnotowano w latach 2013-2022 w sprawach procesowych cywilnych (C), gospodarczych (GC) i z zakresu ubezpieczeń społecznych (U) w SO i SR, tj.:

- C w SO z 15,9% do 25,5%, a w SR z 20,8% do 45,6%;
- GC w SO z 26,1% do 56,5%, a w SR z 30,5% do 56,4%;
- U w SO z 15,4% do 35,2%, a w SR z 14,5% do 35,1%.

Powyższe zmiany miernika WSK\_3 korelowały ze wzrostem wskaźnika średniego czasu trwania postępowań (WSK\_25).

(akta kontroli: tom IX str. 456-466, tom X str. 1, 14-18, 166, 179-183, 323-324, 389-395, 517-518, 586-593, 723-724, 786-792, 921-922, 983-989, 1114-1115, 1182-1189, 1337-1338, 1409-1416, 1564-1565, 1636-1642, 1774-1775, 1846-1853)

3.2. Odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 3 lata (w głównych kategoriach spraw) (WSK\_4) – ujęty w planie działalności na rok 2013.

Sposób obliczania miernika i zakres repertoriów, tzw. głównych kategorii spraw (zakres zbieżny z WSK\_2) branych pod uwagę przy obliczaniu WSK\_4 nie zmienił się w całym okresie objętym kontrolą, co umożliwiało porównanie jego wartości w tym okresie.

Wartość wskaźnika WSK\_4 ogółem wzrosła z 0,8% spraw uprawomocnionych w okresie powyżej 3 lat w 2013 r. do 3,6% w 2022 r. Na stale rosnącą wartość tego wskaźnika ogółem miał w szczególności wpływ wzrost w niższych kategoriach spraw procesowych:

- C w SO z 1,7% do 4,3%, a w SR z 1,2% do 10%;
- U w SO z 1,3% do 8,6%, a w SR z 0,5% do 4,5%;
- P w SR z 1,2% do 6,6%;
- GC w SO z 3,5% do 15,5%, a w SR z 1,1% do 16%.

NIK zauważa, że zmiany wartości wskaźnika WSK\_4 były skorelowane ze zmianami wskaźnika średniego czasu trwania (WSK\_25) zarówno w przypadku wzrostów jak i spadków jego wartości w poszczególnych kategoriach spraw.

NIK zauważa, że monitorowanie tzw. spraw starych, na co Minister wskazywał w ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, nie ograniczało się do zmniejszania zaległości (spraw pozostających do rozpatrzenia, np. powyżej 3 lat), ale obejmowało też wskaźniki pozostałości wskazujące ile czasu zabrałoby sądom wychodzenie z tych zaległości<sup>147</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 260-286, tom IX str. 458-465, 468, tom X str. 1, 24-28, 166, 189-193, 323-324, 403-409, 517-518, 601-607, 723-724, 800-806, 921-922, 997-1003, 1114-1115, 1198-1205, 1337-1338, 1425-1432, 1564-1565, 1774-1775, 2297-2304, 2322-2329)

4. Procent skarg na działalność sądów powszechnych wniesionych na podstawie 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 (odsetek skarg uwzględnionych w odniesieniu do ogółu skarg, które wpłynęły) (WSK\_7) – stosowany w planach działalności w latach 2018-2022.

Miernik obliczany był jako stosunek liczby skarg wpływających dotyczących przewlekłości postępowań do wszystkich skarg, które wpłynęły w danym roku na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość postępowań. Dane stanowiące podstawę do jego obliczenia były gromadzone w sprawozdaniach statystycznych (MS-S) dotyczących SA i SO dla spraw cywilnych, karnych i wykroczeniowych, gospodarczych i zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w całym okresie

<sup>147</sup> Patrz także rozdział 1 pkt 1.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

objętym kontrolą. Sposób obliczania powyższego miernika w latach 2013-2022 nie zmieniał się, co umożliwiało porównanie jego wartości w perspektywie wieloletniej.

W latach 2013-2022 na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość postępowań wpływało od 11 905 (2013 r.) do 19 754 skarg (2019 r.). 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 16,4% ogółu wniesionych skarg.

(akta kontroli: tom IX str. 309, 474)

W latach 2013-2017 wartość wskaźnika wahała się od 8,8% do 12,9%. W latach 2018-2022, 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%. W sprawozdaniach z wykonania planu działalności wykazywano inne wartości, odpowiednio: 11,1%; 11,1%; 10,8%; 13,3% oraz 16,7%, w związku z uwzględnieniem przy obliczaniu wskaźnika także skarg na przewlekłość postępowań przygotowawczych.

(akta kontroli: tom IX str. 309,475)

Analiza NIK wykazała, że w latach 2013-2022 większość skarg była wnoszona ze względu na bezczynność w podejmowaniu czynności procesowych. 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<sup>148</sup>. W pionach karnym i ubezpieczeń społecznych główną przyczyną były tzw. inne powody, a dopiero w drugiej kolejności bezczynność w podejmowaniu czynności procesowych.

(akta kontroli: tom IX str. 475, 477-491)

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 w całym okresie objętym kontrolą odsetek ten nie przekroczył poziomu 16,4% (2022 r.).

Skutkiem uwzględniania skarg na przewlekłość postępowań sądowych mogło być zasądzenie wnoszącym skargę obywatelom sum pełniących funkcję rekompensaty za doznaną szkodę niematerialną. W latach 2013-2022 zasądzono z tego tytułu kwoty pieniężne w przedziale od 4 174 300 zł (2017 r.) do 6 276 454,96 zł (2022 r.). Wysokość zasądzanych rekompensat systematycznie rosła, za wyjątkiem lat 2017 i 2020. Podsekretarz Stanu w MS, Sebastian Kaleta, wskazał, że na ich wysokość miała wpływ m.in. zmiana<sup>149</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<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Zgodnie z ustawą o skardze na przewlekłość postępowań skargi na zwłokę w postępowaniach rozpatrywały sądy wyższej instancji, tj. na toczące się w sądach rejonowych - sądy okręgowe, a w sądach okręgowych – sądy apelacyjne.

<sup>149</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>150</sup> Niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania.

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.

(akta kontroli: tom IX str. 256, 309, 474, 476-491)

Minister od 2019 r. wskazywał w ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego na konieczność nadzoru prezesów SA nad postępowaniami sądowymi, w których została uwzględniona skarga na przewlekłość. Wśród najistotniejszych działań, które w założeniu miały usprawnić postępowanie sądowe i ograniczyć liczbę skarg na przewlekłość postępowań Podsekretarz Stanu w MS Sebastian Kaleta wymienił w szczególności projekt ustawy o zmienia procedury cywilnej z 2019 r. (opisany szczegółowo w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego w rozdziale 4*). Analiza NIK odsetka skarg, które zostały uwzględnione w stosunku do ogółu skarg wykazała, że wskaźnik ten systematycznie rósł w latach 2020-2022. 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.

(akta kontroli: tom I, str. 260-286, tom IX 257-264, 477-491)

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. Podsekretarz Stanu w MS, Sebastian Kaleta wskazał, że było to konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>151</sup>, 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.

(akta kontroli: tom IX str. 254-266)

5. Upowszechnianie mediacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, jako rzeczywistej i ogólnodostępnej alternatywy dla spornych postępowań sądowych (WSK\_13) – stosowany w planach działalności od 2017 r.

Miernik ten liczony był jako odsetek spraw, w których strony skierowano do mediacji w stosunku do liczby wszystkich spraw wpływających do sądów powszechnych ewidencjonowanych w wybranych repertoriach: w SA – cztery kategorie spraw, SO i SR po jedenaście kategorii spraw, w tym m.in. sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych, rodzinnych, opiekuńczych małoletnich<sup>152</sup>.

Dane dotyczące mediacji były publikowane w formie opracowań wieloletnich oraz corocznie aktualizowanej zbiorczej publikacji pn. *Postępowanie mediacyjne w SR i SO w latach...* na portalu ISWS.

NIK ustaliła, że w sprawozdaniach statystycznych MS-S19r (dot. spraw gospodarczych w SR) za 2021 r. i 2022 r. zamieszczono błędne dane dotyczące liczby spraw, które zostały skierowane do mediacji po udziale w spotkaniu informacyjnym. W toku kontroli NIK dokonano korekty ww. sprawozdań w systemie AS SAP Fiori. Naczelnik Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej DSF wskazała, że dane do systemu AS-SAP Fiori wprowadzane są przez pracowników sądów ręcznie, bądź zasysane z pliku csv, zaś system posiada funkcjonalność automatycznych ostrzeżeń

<sup>151</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2015 r. sygn. akt Kp 1/15 (M.P. poz. 1045).

<sup>152</sup> Tj. SA (AKa, ACa, APa, ACa-gosp.), SO (K, Ka, C, CG-G, Ns (z wył. rej.), Ca, P, Pa, GC, GNs, Ga), SR (K, C, CG-G, Ns, RC, RNs, Nsm, Nkd czyny karalne, P, GC, GNs).

o błędach lub konieczności weryfikacji wprowadzonych danych; sprawozdania są przekazywane MS dopiero po zatwierdzeniu wieloetapowego procesu walidacji. Podsekretarz Stanu w MS Dariusz Mazur wskazał, że w ww. przypadku błąd nie mógł zostać wychwycony w sposób automatyczny, natomiast zawiódł czynnik ludzki. Błąd nie został wychwycony w toku walidacji. NIK zwraca uwagę, że powyższy przypadek pomimo stosunkowo nieznacznej skali, wskazuje na zasadność większego nadzoru ze strony walidatorów (tj. osób odpowiedzialnych za walidację sprawozdań).

(akta kontroli: tom II str. 708-720, tom III str. 180-207, 348-390, tom VIII str. 24-33, 180-209, 267-276, 568-597)

Z ogólnodostępnych danych<sup>153</sup> wynika, że wskaźnik mediacji systematycznie rósł z 0,5% w 2013 r. do 1,6% w 2021 r. (niewielki spadek odnotowano w 2022 r. - do 1,5%), a liczba spraw kierowanych do mediacji wzrosła w tym okresie prawie 2,4 krotnie (z 13 370 w 2013 r. do 31 939 w 2022 r.). Największe wzrosty liczby spraw kierowanych do mediacji odnotowano w latach 2014-2016, rok do roku o 34,5% i 35,3%. NIK zauważa, że dynamika kierowania spraw do postępowań mediacyjnych w ostatnich latach (tj. od 2020 r.) znacznie wyhamowała.

NIK odnotowała jednak, że w latach 2013-2020 liczba spraw wpływających do sądów, w których mediacja mogła być zastosowana stopniowo malała. Liczba tych spraw w 2020 r. była niższa o 27,5% w porównaniu do roku 2013, zaś niewielki wzrost nastąpił dopiero w 2021 r. o 5,7%, ale nie osiągnięto wyniku sprzed 2019 r.

Sekretarz Stanu w MS Marcin Romanowski wskazał, że nie analizowano *przyczyn wzrostu [liczby] spraw kierowanych do mediacji w latach 2015-2016*. Wskazał natomiast na spodziewany przez MS znaczący wzrost spraw kierowanych do mediacji w 2017 r. w związku z wprowadzonymi zmianami w Pusp, którymi wprowadzono do SO funkcję koordynatora ds. mediacji, stałych mediatorów sądowych i listę stałych mediatorów prowadzoną przez prezesa SO<sup>154</sup>. NIK zauważa, że zakładana wówczas wartość miernika (1,7%) nie została jednak osiągnięta mimo upływu siedmiu lat od wprowadzonych zmian.

W odniesieniu do zmian w zakresie funkcjonowania mediatorów, NIK zauważa, 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 prawnych kwestii mediacji i mediatorów. Sekretarz Stanu w MS, Marcin Romanowski wskazał, że w MS podjęto prace przygotowawcze w tym zakresie.

(akta kontroli: tom VIII str. 1-33; 259-276, 598-623)

NIK zwraca uwagę na 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, jeleniogórskim legnicki) do poziomu 2,5-3% (okręgi: gdański, kielecki, lubelski, koniński),

<sup>153</sup> Opracowanie *Postępowanie mediacyjne w świetle danych statystycznych w sądach rejonowych i okręgowych w latach 2006-2022. 14 edycja*; dostępne pod adresem: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/> [dostęp: 18.12.2023 r.].

<sup>154</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.



- najwięcej 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).

Jak wskazała Dyrektor DSF *liczba spraw kierowana do postępowania mediacyjnego uzależniona jest od decyzji sądu i wyrażenia zgody na mediację przez strony postępowania. Ministerstwo Sprawiedliwości nie ma wpływu na decyzje podejmowane przez sąd i strony. 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, prezentowane dobre praktyki. Ministerstwo nie podejmowało natomiast działań nadzorczych wobec sądów w związku z osiąganym przez nie niskim poziomem wskaźnika mediacji.

(akta kontroli: tom VIII str. 259-276, 287-567, tom X str. 1891-1899)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister Sprawiedliwości 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. Minister powierzył zadania związane ze sporządzaniem i publikacją tych analiz do właściwości DSF. Obowiązek sporządzania i publikacji tych analiz w MS, w okresie objętym kontrolą, spoczywał na DSF.

Minister jako organ prowadzący badania statystyczne (zgodnie z postanowieniami Pbssp)<sup>155</sup> 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 (art. 36 w zw. z art. 14 i art. 10 ustawy o statystyce publicznej).

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.<sup>156</sup>

W wyniku oględzin portali i aplikacji wewnętrznych MS (m.in. SAP NetWeaver, SAP Analytics cloud, BEx Analyzer, AS-SAP Fiori) NIK stwierdziła, że opracowania przygotowywane i publikowane były przez DSF w sposób dowolny, w tym sukcesywnie ograniczano zakres prezentowanych materiałów. Przegląd zasobów portalu ISWS (stan na dzień 19 października 2023 r.) wykazał zaś, że MS zaprzestało, w szczególności od roku 2019 umieszczania danych jednorocznych oraz aktualizacji, zwłaszcza od 2022 r. opracowań wieloletnich, w tym:

- w odniesieniu do danych jednorocznych:

<sup>155</sup> W szczególności 1.03.01 Sprawy rozpatrywane w wymiarze sprawiedliwości i 1.03.05 Zatrudnienie i wynagrodzenie pracowników wymiaru sprawiedliwości.

<sup>156</sup> § 497 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej z dnia 12 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.) w brzmieniu nadanym zarządzeniem Ministra o zmianie ww. zarządzenia z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. Urz. MS z 2015 r. poz. 172). Aktualnie wymóg ten wynika z dyspozycji § 498 ust. 2 zarządzenia o biurowości.

NIK ustaliła w szczególności zaprzestanie publikowania na ww. portalu 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. (przy czym dane w latach wcześniejszych nie zostały ujawnione, za wyjątkiem wskaźnika odnoszącego się do spraw cywilnych za 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:

NIK ustaliła w szczególności zaprzestanie publikowania opracowań 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). Zdaniem NIK, opracowania te powinny być cyklicznie, w miarę napływu danych, uzupełniane i publikowane.

(akta kontroli: tom III str. 71-105, 180-207)

NIK zauważa, że w badanym okresie MS miało status producenta statystyk europejskich tzw. ONAs (Other National Authorities).<sup>157</sup> 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 działanie MS, istotnie ograniczające zakres prezentowanych informacji o wynikach funkcjonowania sądów powszechnych, było sprzeczne z zasadą przejrzystości, którą powinny się kierować organy administracji publicznej. Nie sprzyjało także budowaniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości, poprzez wzmocnienie jego kontroli społecznej. Utrudniało dokonywanie analiz i ocen tej sfery funkcjonowania państwa przez podmioty społeczne i organizacje pozarządowe, środowiska naukowe i innych interesariuszy.

---

<sup>157</sup> Wykaz wszystkich ONAs w Europejskim Systemie Statystycznym, odpowiedzialnych za opracowywanie, tworzenie i rozpowszechnianie statystyki europejskiej, wyznaczonych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, jest dostępny na stronie Eurostatu <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview>. ONAs są odpowiedzialne za zapewnienie jakości opracowywanych przez siebie statystyk i uprawnione do przekazywania danych bezpośrednio do Eurostatu. Na tej podstawie Ministerstwo Sprawiedliwości samodzielnie przekazuje - za pomocą platformy eDAMIS - produkowane przez siebie dane bezpośrednio do Eurostatu.

W trakcie kontroli NIK, w listopadzie 2023 r., MS rozpoczęło sukcesywne zamieszczanie danych statystycznych za rok 2021 i rok 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.

(akta kontroli: tom II str. 97-106, tom III str. 5-9, 106-160)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Minister Sprawiedliwości 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) oraz sprawności postępowań (średni czas trwania). Analizy te prowadzone były na poziomie bieżącego zarządzania organizacją i etatyzacją sądów oraz w ramach kontroli zarządczej, w tym zewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Szczegółowa analiza wybranych do kontroli kluczowych wskaźników opartych o sprawozdania statystyczne sądów wykazała, że pomimo technicznej możliwości dokonywania porównań, to jednak zamienne ich wykorzystywanie w planach działalności (patrz obszar 1), a także konstrukcja niektórych z nich, utrudniały lub nawet uniemożliwiały porównywanie wyników pracy sądów powszechnych w ujęciu wieloletnim. Przykładowo, Minister stosował w badanym okresie trzy różne wskaźniki średniego czasu trwania postępowań (liczony w dniach albo w miesiącach; obejmujący wszystkie albo tylko wybrane kategorie spraw). Przy czym kluczowy wskaźnik w tym zakresie (WSK\_25) odnosił się jedynie do wycinka aktywności sądów, tj. wybranych kategorii spraw zakończonych prawomocnie w I instancji. Odnotować należy, że w ten sposób liczony średni czas trwania postępowań wzrósł z 4,1 (2013 r.) do 5,9 miesiąca (w 2022 r.).

Z kolei wskaźniki obejmujące wszystkie kategorie spraw (np. opanowanie wpływu spraw ogółem) obarczone były z punktu widzenia obywatela (nieświadomego stopnia skomplikowania rzeczywistości sądowej) „błędem” polegającym na uśrednianiu nieporównywalnych danych. Przykładowo, w skład wskaźnika wchodziły sprawy złożone proceduralnie i faktycznie oraz sprawy zasadniczo nieskomplikowane, krótkotrwałe, lecz liczne, jak w e-sądzie czy rejestrach sądowych.

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

## **4. Działalność legislacyjna MS związana z zapewnieniem sprawności funkcjonowania sądów powszechnych.**

Opis stanu faktycznego

Działalność legislacyjna MS była elementem realizacji celów związanych z zapewnieniem sprawności sądów powszechnych ujmowanych w planach działalności za lata 2018-2023. W planach tych ujęto 73 „unikalne” projekty aktów prawnych<sup>158</sup>, w tym 58 ustaw i 15 rozporządzeń. Badanie ich realizacji wykazało, że do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (dalej: WPL RM) lub Wykazu prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości (dalej: WPL MS) wpisano 44 z nich, w tym 35 projektów ustaw (z czego 23 projekty ustaw zostały następnie przyjęte przez Radę Ministrów, w tym 19 uchwalono i opublikowano w Dzienniku Ustaw). W 10 z 35 ww. projektów ustaw wpisanych do WPL RM cel projektu związany był z implementacją prawa Unii Europejskiej (typ dokumentu „UC”), z czego siedem

<sup>158</sup> Patrz rozdział 1.2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości - przypis nr 66.

projektów miało na celu implementację ośmiu dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE.

(akta kontroli: tom XX str. 168-246, 449-510, tom XXI str. 1-37)

NIK odnotowała istotną zmianę organizacyjną MS polegającą na zwiększaniu liczby komórek organizacyjnych realizujących zadania legislacyjne, z jednego (I połowa 2018 r.) do ośmiu departamentów (I połowa 2023 r.).

Podsekretarz Stanu w MS Katarzyna Frydrych wskazała iż działania te miały na celu usprawnienie prac legislacyjnych, w tym m.in. wzmocnienie zarządzania i przejrzystości tego procesu. Tymczasem z ustaleń kontroli NIK wynika, iż najwięcej projektów ustaw w stosunku do projektów zgłoszonych w planach działalności na dany rok zrealizowanych<sup>159</sup> zostało w 2018 r. (2 z 5, tj. 40%), oraz w 2022 r. (6 z 15, tj. 40%), kiedy względnie ustabilizowała się organizacja MS w zakresie podziału zadań legislacyjnych. W sprawozdaniach z wykonania planu działalności za 2019 r. i 2020 r. wymieniono zmiany organizacyjno-kadrowe jako przyczynę braku realizacji łącznie 9 projektów ustaw zaplanowanych na lata 2019-2020. Z informacji przedstawionych przez Podsekretarza Stanu w MS Dariusza Mazura<sup>160</sup> wynikało, że w MS nie analizowano wpływu ww. zmian organizacyjnych na sprawność działalności legislacyjnej MS.

(akta kontroli: tom XX str. 168-246, 449-510, tom XXI str. 1-37, 492-539, tom XXII str. 306-341)

Projektami ustaw, które zostały wykazane w planach działalności jako zadania realizującej cele związane z zapewnieniem sprawności sądów powszechnych, a które w wyniku dalszych prac zostały uchwalone i weszły w życie były<sup>161</sup>: cztery reformy procedury cywilnej<sup>162</sup>; dwie zmiany prawa cywilnego materialnego<sup>163</sup>; ustawa reformująca upadłość konsumencką<sup>164</sup>; zmiany w zakresie Krajowego Rejestru

<sup>159</sup> Zgodnie z przyjętym w MS miernikiem pod pojęciem „realizacji” należy rozumieć przyjęcie projektu przez RM.

<sup>160</sup> Odpowiedź na podstawie stanowisk i dokumentacji zgromadzonych w aktach spraw komórek organizacyjnych MS zaangażowanych w realizację działań.

<sup>161</sup> Ogółem 19 projektów ustaw, w tym: 11 projektów ustaw oznaczonych jako typ dokumentu „UD” (tj. projekty ustaw – pozostałe projekty); 7 projektów ustaw oznaczonych jako typ dokumentu „UC” (tj. projekty ustaw – projekty implementujące UE), 1 projekt ustawy oznaczony jako typ dokumentu „UA” (tj. projekty ustaw – projekty wynikające z expose).

<sup>162</sup> Wśród ustaw reformujących procedurę cywilną znalazły się: 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 (Dz. U. poz. 1469); ustawa zmierzająca do zwiększenia sprawności i szybkości postępowania w sprawach dotyczących zobowiązania sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD536 (według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu) i UD22 (według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu), tj. ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 956); ustawa mająca na celu dalszą cyfryzację procesów sądowych i egzekucyjnych, procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD148, tj. ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090); ustawa mająca na celu wyeliminowanie luk i nieścisłości w procedurze cywilnej, a także stanowiąca kontynuację nowelizacji z dnia 4 lipca 2019 r., procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD156, tj. ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 614).

<sup>163</sup> Wśród ustaw zmieniających prawo cywilne materialne znalazły się ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. poz. 2339) procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD286 oraz ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1615) procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD222 i dotycząca zmiany zasad dziedziczenia w przypadku, gdy jeden z dziadków spadkodawcy nie dożył otwarcia spadku.

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1802), procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD357.

Sądowego<sup>165</sup>; reforma procedury karnej<sup>166</sup>; zmiana prawa karnego materialnego<sup>167</sup>; ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich<sup>168</sup> oraz ustawy mające na celu implementację prawa unijnego do polskiego porządku prawnego<sup>169</sup>.

Badanie przeprowadzone na próbie ww. 19 projektów ustaw wykazało, że:

- 1) prace legislacyjne w MS nad 13 z 19 ww. projektów zostały wszczęte na podstawie inicjatywy własnej komórki organizacyjnej MS, zaś w przypadku pozostałych sześciu<sup>170</sup> podstawę wszczęcia prac stanowiło polecenie członka Kierownictwa MS;

(akta kontroli: tom XX str. 168-246, 449-510, tom XXI str. 1-37, 492-539, tom XXII str. 306-341)

- 2) w sposób niejednolity realizowano obowiązek oceny zgodności projektów z celami strategicznymi Ministra. Jedynie w 14 z 19 projektów, właściwa komórka organizacyjna MS (tj. DSF) przedstawiła opinię w sprawie zgodności z celami strategicznymi, przy czym opinie te miały różną formę.<sup>171</sup> Podsekretarz Stanu w MS Dariusz Mazur wskazał, że opinia taka była wyrażona w ocenie skutków regulacji – dalej: OSR (trzy projekty)<sup>172</sup>, w jednym zaś przypadku opinię przedstawił Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów, Szef Centrum Analiz Strategicznych, natomiast w jednym przypadku<sup>173</sup> – w aktach sprawy brakowało opinii, pomimo iż wnioskował o nią kierownik komórki legislacyjnej. NIK zauważa, że powyższe podejście wskazuje, że opiniowanie zgodności projektów z celami strategicznymi Ministra miało jedynie pozorny charakter, co potwierdza ustalenia NIK opisane w rozdziale 1 wskazujące, że resortowe dokumenty strategiczne nie spełniały swojej roli. Założenia zaprezentowane w uzasadnieniach i OSR do 11 z 19 ww. projektów ustaw (tj. wszystkie badane projekty „UD”) wpisywały się w obszary i kierunki priorytetowe wynikające ze Strategii MSP lub z Kierunków i celów strategicznych MS.

(akta kontroli: tom XXI str. 354-363, 540-542, tom XXII str. 112-236)

W wyniku przeprowadzonej przez NIK analizy danych statystyki sądowej za lata 2013-2023 (I półrocze) nie zaobserwowano zbieżności czasowej pomiędzy wdrożeniem

---

<sup>165</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398), procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UA27 oraz ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. poz. 984), procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD346.

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1694), procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD465.

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2600), procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD465.

<sup>168</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700), procedowana na etapie rządowych prac legislacyjnych pod nr UD480 (według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu) i UD248 (według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu).

<sup>169</sup> Tj. ustawy opublikowane w Dzienniku Ustaw: Dz. U. z 2018 r. poz. 55, Dz. U. z 2022 r. poz. 2436, Dz. U. z 2023 r. poz. 1705, Dz. U. 2023 r. poz. 818, Dz. U. z 2023 r. poz. 839, Dz. U. z 2022 r. poz. 2337, Dz. U. z 2021 r. poz. 1655.

<sup>170</sup> Dot. prac nad projektami: UD357 (reforma upadłości konsumenckiej); UD309 (tzw. „duża” reforma procedury cywilnej); UD22 (zmiana procedury cywilnej w zakresie postępowań dotyczących zobowiązania sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia); UD465 (reforma procedury karnej); UD286 (zmiana niektórych ustaw, w tym prawa materialnego cywilnego, w celu przeciwdziałania lichwie); UC96 (dot. wykonania Umowy o handlu i współpracy).

<sup>171</sup> W tym notatka w systemie EZD (osiem opinii dot. projektów oznaczonych nr: UD480/UD248; UD286; UD281; UD222; UC111; UC53; UC31; UC96), pismo do komórki organizacyjnej MS właściwej ds. legislacyjnych (sześć opinii dot. projektów oznaczonych nr: UD357; UC30; UD148; UC123; UD346; UD156).

<sup>172</sup> UA27; UC96; UD309.

<sup>173</sup> UD465.

inicjatyw legislacyjnych<sup>174</sup> Ministra a zmianami w zakresie trendów w statystyce sądowej. Wyjątek stanowiły zmiany w procedurze karnej (procedowane jako UD465) oraz w procedurze cywilnej (procedowane jako UD309) w zakresie EPU.

Odnosnie do procedury karnej zauważono, iż w 2015 r. oraz po 2019 r. zarówno w sądach rejonowych, jak i okręgowych wydłużył się średni czas trwania postępowań sądowych w sprawach kategorii K (tj. sprawy karne procesowe)<sup>175</sup>. Wzrost wskaźnika „średniego czasu trwania” pokrywał się z wejściem w życie dwóch zmian Kodeksu postępowania karnego<sup>176</sup>, tj. nowelizacji, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r.<sup>177</sup> i na niespełna rok przemodelowała postępowanie sądowe w kierunku większej kontradiktoryjności<sup>178</sup> oraz nowelizacji, która weszła w życie w drugim półroczu 2019 r.<sup>179</sup> i miała na celu usprawnienie postępowania karnego. Powyższe może wskazywać, że zmiany te, co najmniej w ujęciu krótkookresowym, wywołały skutek odwrotny od zamierzonego spowalniając sprawność postępowań sądowych w sprawach karnych. Podsekretarz Stanu w MS, Dariusz Mazur wskazał jedynie, iż w MS nie prowadzono analiz obrazujących wpływ ww. nowelizacji procedury karnej na wzrost wskaźnika „średniego czasu trwania”.

Odnosnie do EPU, po wejściu w życie nowelizacji z dnia 4 lipca 2019 r.<sup>180</sup> w statystyce sądowej odnotowano spadek wpływu spraw zarówno cywilnych, jak i gospodarczych do tzw. „e-sądu”<sup>181</sup>. Jednocześnie, pomimo systematycznego spadku wpływu spraw, w latach 2019-2021 wzrastał wskaźnik średniego czasu trwania postępowań.<sup>182</sup> NIK zauważa, iż powyższa ustawa wchodziła w życie w trzech terminach, w tym przepisy zmieniające EPU – w dniu 7 lutego 2020 r. Różne terminy wejścia w życie nowelizacji mogły przyczynić się do rozbieżności w wykładni stosowanej przez sądy<sup>183</sup>, jak i braku opłacalności wnoszenia spraw do EPU<sup>184</sup>. Podsekretarz Stanu w MS Dariusz Mazur

---

<sup>174</sup> Analizie poddano pięć ustaw, które zostały ujęte w planach działalności, były procedowane jako projekty „UD” i weszły w życie przed 2022 r.

<sup>175</sup> Analiza wskaźnika „średni czas trwania” (w miesiącach) w latach 2013-2021 wykazała, iż dla SR dla spraw z repertorium K (sprawy karne procesowe) wskaźnik ten rósł do 2015 r. osiągając wartość 5,9 (z 5,0 w 2013 r.). Następnie malał do 2019 r. (do wartości 5,1). W kolejnych latach (2020-2022) wskaźnik oscylował w przedziale 5,8 – 6,0. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku SO – w ww. sprawach wskaźnik rósł w latach 2013-2015, tj. z wartości 9,5 do 10,3. Po czym malał aż do 2019 r. (do poziomu 7,6). Należy przy tym zauważyć, iż w latach 2017-2019 wskaźnik ten był stabilny (na poziomie 7,7-7,6). W 2020 r. odnotowano jego wzrost i dalszą stabilizację w późniejszym okresie (wartości na poziomie 8,7-8,6).

<sup>176</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.), w dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana kpk.

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247), na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowana pod nr UA16 (według WPL RM obowiązującego w trakcie VII kadencji Sejmu RP).

<sup>178</sup> Odejście od kontradiktoryjnego procesu karnego i powrót do modelu sprzed reformy nastąpiło z kolei 15 kwietnia 2016 r.

<sup>179</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1694), na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowana pod nr UD465 (według WPL RM obowiązującego w trakcie VIII kadencji Sejmu RP).

<sup>180</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469), na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowana pod nr UD309.

<sup>181</sup> W przypadku spraw cywilnych liczba spraw wniesionych do e-sądu zmniejszyła się w 2022 r. (w porównaniu do wpływu z 2019 r.) o 614 276 spraw (tj. 27%), w przypadku spraw gospodarczych – o 102 823 (tj. 36%).

<sup>182</sup> W sprawach cywilnych z 4,6 do 6,3; w sprawach gospodarczych z 4,6 do 6,7 [w miesiącach]. Wskaźnik ten zmniejszył się dopiero w 2022 r. wraz ze znaczącym spadkiem wpływu spraw (odpowiednio do poziomu 3,5 w sprawach cywilnych i 3,7 w sprawach gospodarczych).

<sup>183</sup> Na co zwracano uwagę w artykułach prasowych, np.: [Umorzenie postępowania przez sąd właściwości ogólnej po przekazaniu sprawy przez EPU - rp.pl](#); Błażej Wiśniewski, „Sporna kwestia opłat po przekazaniu spraw przez EPU [opinia]”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 5 stycznia 2021 r. oraz naukowych, np: Cezary Dzierzbicki, „Spór pomiędzy e-sądem a sądem właściwości ogólnej o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przed nowelizacją czy po nowelizacji”, *Acta Iuridica Resoviensia*, Nr 2(37)/2022, str. 86-116.

<sup>184</sup> Dotyczyło to w szczególności zmiany art. 505(33) i art. 505 (37) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tj. umorzenie postępowania EPU w przypadku braku podstaw do wydania nakazu

wskazał, iż do MS nie docierały informacje w zakresie rozbieżności w praktyce orzeczniczej. Zaznaczył, 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. Co więcej, nawet w razie istnienia takiej współzależności, nie sposób dokonać jednoznacznej oceny aksjologicznej tego zjawiska. Dodał jednak, 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.

(akta kontroli: tom XX str. 168-246, 449-510, tom XXI str. 1-37, 294-353, 370-423, 461-539, tom XXII str. 65-111, 237-302)

NIK zwraca uwagę, że pomimo wprowadzenia szeregu zmian legislacyjnych dotyczących postępowań w sprawach cywilnych, dane statystyczne wskazywały na pogarszające się w latach 2013-2022 wyniki wskaźników sprawności postępowań w sprawach rozpatrywanych na gruncie przepisów procedury cywilnej (kpc), w tym:

- systematyczny wzrost wskaźnika „średniego czasu trwania” postępowań procesowych 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 (sprawy w I instancji), zaś na poziomie SR – dla spraw cywilnych procesowych i cywilnych nieprocesowych, gospodarczych procesowych oraz z zakresu prawa pracy;
- 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 (SR).

Z informacji przedstawionych przez Podsekretarza Stanu w MS Dariusza Mazura wynikało, że podstawowe przyczyny powyższych tendencji wiązano w MS głównie z okolicznościami faktycznymi (np. sytuacją kadrową sądów, okresowymi wahaniami wpływu spraw), a nie ze zmianami przepisów prawa. Przy czym wskazał, że wydłużenie terminów wyznaczania pierwszej rozprawy mogło być także skutkiem zmian polegających na zwiększeniu kognicji sądów, bez zapewnienia odpowiedniego wsparcia etatowego.

(akta kontroli: tom XXI str. 370-423, tom XXII str. 237-278)

NIK zauważa, że badany okres charakteryzował się brakiem stabilności prawa, w tym również wprowadzaniem zmian wymagających kolejnych modyfikacji, zmienianiem ustaw zmieniających jeszcze przed ich wejściem w życie czy wdrażaniem rozwiązań legislacyjnych budzących wątpliwości interpretacyjne. Spośród objętych badaniem NIK ww. 11 wdrożonych ustaw (na etapie rządowych prac legislacyjnych projekty „UD”), siedem<sup>185</sup> podlegało następczej ingerencji prawodawcy.

Z kolei ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (tj. wpisana do WPL RM i procedowana jako projekt UD156), stanowiła następczą ingerencję względem zmian wprowadzonych

---

zapłaty – wcześniej: przekazanie do sądów właściwości ogólnej; brak zwrotu opłaty sądowej w umorzonym postępowaniu EPU).

<sup>185</sup> Tj. ustawy, które na etapie rządowych prac legislacyjnych wpisane zostały do WPL RM i procedowane pod numerami „UD”: 309, 465, 357, 22, 281, 248, 148.

przez ustawy z 2019 r. i z 2021 r. (procedowanych jako projekty odpowiednio: UD309 i UD148).

NIK stwierdziła także przypadki zmiany uchwalonych ustaw, które dopiero oczekiwały na wejście w życie (szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Sekretarz Stanu w MS Sebastian Kaleta wskazał, że konieczność następczej ingerencji w przyjętych przepisach wynikała w szczególności z ich innowacyjnego charakteru i obserwacji ich funkcjonowania w praktyce.

(akta kontroli: tom XXI str. 42-132)

NIK zwraca uwagę, że liczne zmiany w obowiązujących przepisach wpływające na działalność sądownictwa, inicjowane zarówno przez Ministra, jak i inne upoważnione podmioty, utrudniają osiągnięcie wyznaczonego przez Ministra celu strategicznego w postaci *spójnego i przejrzystego prawa*. Zdaniem NIK istotnym czynnikiem wpływającym na jego zapewnienie jest stabilność prawa.

Sekretarz Stanu w MS Sebastian Kaleta wskazał, iż *we właściwości Ministra Sprawiedliwości pozostaje znaczna liczba aktów prawnych rangi ustawowej, w tym m.in. Kodeks cywilny i Kodeks postępowania cywilnego*. Sam fakt dokonywania kolejnych nowelizacji nie oznaczał, że poprzednie wymagały korekty. Jednak wśród okoliczności skłaniających Ministra Sprawiedliwości do podjęcia prac nad projektami ustaw zmieniających Sekretarz Stanu sam wymienił potrzebę *uzupełnienia i rozwinięcia wcześniejszych zmian*. Wskazał również na nowelizacje dotyczące *izolowanych obszarów tematycznych (wybrane instytucje prawa spadkowego, rodzinnego) oraz zmiany wynikające z otoczenia międzynarodowego (konieczność implementacji dyrektyw lub uwzględnienia orzecznictwa TSUE) lub orzecznictwa sądów polskich*. Zdaniem Sekretarza Stanu zmiany przepisów procedury cywilnej inicjowane przez Ministra nie były liczne, tylko obejmowały po jednej *systemowej interwencji ustawodawczej na kadencję Sejmu*<sup>186</sup>. *Wiele spośród innych nowelizacji było natomiast „efektem inicjatyw wychodzących z innych resortów niż MS i miały ograniczony charakter. Minister nie odniósł się natomiast do przyczyn i rodzaju zmian wprowadzanych do procedury karnej i Pusp*.

NIK zauważa, że w latach 2018-2023 ustawa – Kodeks postępowania cywilnego została znowelizowana 86 ustawami zmieniającymi (Minister był wnioskodawcą 27 z nich); ustawa – Kodeks postępowania karnego – 28 ustawami zmieniającymi (Minister był wnioskodawcą dziewięciu), ustawa – Pusp – 33 ustawami (Minister był wnioskodawcą dziesięciu).

(akta kontroli: tom XXI str. 42-132)

W sytuacji braku precyzyjnie opisanej wizji określającej kierunek, zakres interwencji prawodawczej, sposób diagnozy potrzeb i oceny skuteczności (patrz obszar 1) oraz dużej skali zmian prawa, szczególnie utrudnione zdaniem NIK było zapewnienie skutecznego kształtowania ram prawnych wymiaru sprawiedliwości. Czynnikiem utrudniającym osiągnięcie tego rezultatu był, zdaniem NIK, także brak wsparcia Ministra przez ciała doradcze, tj. Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego i Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Kadencje członków komisji zakończyły się

---

<sup>186</sup> W VII kadencji miała to być jedynie ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311 ze zm.), na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowana pod numerem UA28; w VIII kadencji – ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469), na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowana pod numerem UD309; w IX kadencji – nowela z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 614), na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowana pod numerem UD156.



przedterminowo<sup>187</sup>, odpowiednio w dniach 17 grudnia 2015 r. i 11 stycznia 2016 r. Do zadań ww. komisji należy 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. Minister Sprawiedliwości mógł przedstawić Komisjom projekty aktów prawnych do oceny, a także zwrócić się o opinie w kwestiach prawnych budzących wątpliwości. Brak wsparcia tego rodzaju ciała doradczego mógł wpłynąć na obniżenie jakości aktów prawnych przygotowywanych w Ministerstwie, polegające m.in. na opracowywaniu projektów generujących wątpliwości interpretacyjne i wymagających doprecyzowania w kolejnych nowelizacjach, co miało miejsce w przypadku projektów zmieniających procedurę cywilną - UD309, UD22, czy na przygotowywaniu niekorespondujących ze sobą projektów, co miało miejsce chociażby w odniesieniu do projektu zmieniającego Kodeks karny - UD281 i Kodeks karny wykonawczy - UD282.

Badanie 19 projektów wykazało, że w MS przestrzegane były co do zasady regulacje wewnętrzne oraz określone w Regulaminie pracy Rady Ministrów odnoszące się do sposobu prowadzenia procesu legislacyjnego. NIK stwierdziła natomiast, że działania legislacyjne Ministra cechowało nadużywanie tzw. klauzuli pilności oraz nierzetelne planowanie prac nad projektami, w tym w szczególności niedoszacowanie czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego (szerzej omówione w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli: tom XXI str. 42-132, tom XXII str. 515)

Szczegółowemu badaniu poddano prace legislacyjne MS w sprawie trzech projektów aktów prawnych<sup>188</sup>, tj.: projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowany jako UD309<sup>189</sup>); projekt ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowany jako UD322<sup>190</sup>) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowany jako UD383<sup>191</sup>). W wyniku badania NIK ustaliła, że:

- We wszystkich trzech przypadkach pracę zainicjowane zostały na polecenie członka Kierownictwa MS, tj. Podsekretarza Stanu w MS, Łukasza Piebiaka (UD309); Podsekretarz Stanu w MS, Katarzyny Frydrych (UD322); ówczesnego Sekretarza Stanu, Marcina Warchoła (UD383).

(akta kontroli: tom III str. 291-313, tom XX str. 511-529, tom XXII str. 515-549, tom XXVI str. 506, tom XXX str. 2-38)

- W przypadku 1 z 3 projektów prace legislacyjne poprzedzone zostały udokumentowanymi pracami analitycznymi, w tym diagnozą potrzeb, zakresu

---

<sup>187</sup> Prezes Rady Ministrów odwołał na wniosek Ministra przewodniczących, zastępców przewodniczących, członków komisji (Minister pełni wiodącą rolę w zakresie wnioskowania o powołanie i odwołanie składu osobowego ww. komisji kodyfikacyjnych oraz zapewnienia obsługi organizacyjnej ich prac).

<sup>188</sup> Projekty ustaw dobrane do badania w sposób celowy, uwzględniając zakres przedmiotowy projektowanych regulacji, tj. po jednym projekcie dotyczącym: usprawnienia procedur sądowych (UD309), reformy struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego (UD322), ograniczenia kognicji sądów (UD 383).

<sup>189</sup> W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany projektem UD309.

<sup>190</sup> W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany projektem UD322.

<sup>191</sup> W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwany projektem UD383.

ingerencji prawodawczej (tj. UD309). Dokumentacja udostępniona NIK zawierała różne formy publikacji, wśród których znalazły się: 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 poddawane pod dyskusje podczas spotkań roboczych organizowanych w MS, w których uczestniczyli zaproszeni sędziowie sądów powszechnych i sędziowie delegowani do MS. Sekretarz Stanu, Sebastian Kaleta przyznał, 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. Pan Łukasz Piebiak, odpowiedzialny za ww. projekt w czasie pełnionej funkcji Podsekretarza Stanu w MS, zeznał w charakterze świadka, 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 (zapytania kierowane do prezesów SA) oraz samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych.

(akta kontroli: tom III str. 303-313, tom XXI str. 229-265, 277-293, tom XXVI str. 2-69, 76-113, 189-281, 320-323, 500-517)

- W 2 z 3 projektów odpowiedzialność za realizację prac legislacyjnych podzielona była pomiędzy kilka komórek organizacyjnych MS, w tym: projekt UD309 - rozdział na komórkę odpowiedzialną za prace merytoryczne (DSO, a w wyniku jego podziału związanego z reorganizacją MS w 2017 r. zadanie powierzone DNA) i legislacyjne (Departament Legislacji, a po reorganizacji MS zadanie realizowane przez nowoutworzony Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego – dalej: DLPC); projekt UD383 – realizowany przez kilka komórek organizacyjnych MS, w tym DLPC, DNA, DLPK i Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji (dalej: DWOiP), przy czym wynikało to z praktycznych problemów spowodowanych decyzją Sekretarza Stanu, Marcina Warchoła, o powierzeniu przygotowania projektu naczelnikowi wydziału w DLPC, pomimo iż zakres opracowywanej materii pozostawał poza właściwością ww. wewnętrznej komórki organizacyjnej.

(akta kontroli: tom III str. 291-302, tom XXI str. 229-265, 492-539, tom XXII str. 306-341, tom XXVI str. 440, 506-511, tom XXVII str. 459-460 tom XXX str. 103-109, 116-119)

- Dokumenty wytworzone w toku prac legislacyjnych w MS, co do zasady, spełniały wymogi formalne. Jednocześnie, NIK stwierdziła przypadki naruszenia procedur, w tym dotyczących prowadzenia uzgodnień. Zastrzeżenia NIK budził także sposób zaplanowania prac (co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).
- W ocenie skutków regulacji (OSR) każdego z projektów stwierdzono, iż będzie on mógł zostać poddany ewaluacji, a zaproponowane mierniki korespondowały z celami i potrzebami zaprezentowanymi w uzasadnieniu. Weryfikacja wdrożenia tej ewaluacji możliwa była jedynie w stosunku do UD309 (pozostałe projekty nie zostały uchwalone). NIK ustaliła, że w dniu 7 kwietnia 2021 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji skierował do Ministra wniosek o przygotowanie oceny skutków regulacji ex post wprowadzonych zmian ustawy. Podsekretarz Stanu w MS, Katarzyna Frydrych w odpowiedzi udzielonej dwa i pół roku później, tj. w dniu 13 października 2023 r., wskazała, iż *prace nad projektem ustawy, w tym przedstawiona w OSR propozycja terminu dokonania ewaluacji wprowadzonych rozwiązań – prowadzone były przed pandemią COVID-19. Natomiast, po około 4*

*miesiącach obowiązywania przepisów wprowadzonych ww. ustawą wprowadzony został stan epidemii, co znacznie wpłynęło na działalność sądów. Zdaniem Podsekretarza Stanu miarodajna ocena funkcjonowania ustawy powinna uwzględniać również rok 2023. Jako najwcześniejszy możliwy termin uzyskania niezbędnych danych i sporządzenia takiej oceny wskazała luty 2024 r.*

(akta kontroli: tom XX str. 1-121, tom XXI str. 370-423, tom XXII str. 237-278, 585)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

### **1. Nierzetelne planowanie i prowadzenie prac legislacyjnych.**

Szczegółowe badanie próby prac legislacyjnych prowadzonych w MS, któremu zostały poddane projekty wpisane do WPL RM pod nr: UD309, UD322 i UD383 wykazało, iż w MS nierzetelnie planowano i prowadzono proces legislacyjny, co przejawiało się w określaniu trudnych do osiągnięcia terminów wejścia w życie projektowanych ustaw; nieuwzględnieniu czasochłonności wszystkich etapów procesu, co skutkowało koniecznością rezygnacji lub modyfikacji niektórych z nich; nadużywaniu tzw. klauzuli pilności<sup>192</sup>, a także nieutworzeniu rezerwy czasowej na nieprzewidziane zdarzenia.

1.1. W dwóch przypadkach stwierdzono, że prace nad projektem spłaszczającym strukturę sądownictwa (UD322) oraz projektem ograniczającym kognicję sądów powszechnych (UD383) nie zostały poprzedzone ani diagnozą potrzeb, ani analizą zakresu ingerencji prawodawczej.

NIK zauważa, że pomimo wskazania w uzasadnieniu do projektu spłaszczenia struktury sądów, iż propozycje zmian organizacyjnych były wynikiem badań analitycznych przeprowadzonych w obszarze wymiaru sprawiedliwości, a także wskazania na szereg analiz, kontrolerom NIK nie przedłożono takich dokumentów.

Podsekretarz Stanu w MS, Katarzyna Frydrych zeznając w charakterze świadka wskazała, że obejmując stanowisko podsekretarza stanu w MS, miała własną koncepcję dotyczącą spłaszczenia struktury sądów, która oparta była na założeniu stworzenia jasnej i przejrzystej struktury oraz 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 *kuluarach* narad Ministra z prezesami sądów apelacyjnych i okręgowych) lub dyskusji publicznej, w tym medialnych wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie Pani K. Frydrych przyznała, że podejmując w MS prace nad realizacją projektu, nie bazowała na wcześniejszych pracach analitycznych prowadzonych w MS w tym obszarze. W ujęciu praktycznym zaś, przedstawiane przez Podsekretarza Stanu rozwiązania podlegały dalszemu opracowaniu przez komórki organizacyjne MS, w tym pod kątem legislacyjnym (DLUS), rozkładu etatów pomiędzy tworzonymi sądami (DKO) oraz zasad gospodarowania mieniem sądów (Departament Budżetu i Efektywności Finansowej).

(akta kontroli: tom III str. 291-302, tom XX str. 511-529, tom XXI str. 366-368, 461-491, tom XXII str. 279-305)

NIK ustaliła natomiast, iż reforma struktury sądownictwa powszechnego (tzw. spłaszczenie struktury sądów) była przedmiotem prac w resorcie sprawiedliwości już znacznie wcześniej, co najmniej od 2016 r. Łukasz Piebiak, potwierdził w złożonych zeznaniach, że w trakcie pełnionej funkcji podsekretarza stanu w MS nadzorował prace nad opracowaniem ww. reformy, w tym przy wsparciu powołanego w tym celu

<sup>192</sup> W znaczeniu praktycznym, a nie konstytucyjnym.

zespołu roboczego, którego prace nie doprowadziły jednak do satysfakcjonującego Kierownictwo MS rezultatów. Ponadto Minister Sprawiedliwości – w styczniu 2017 r. na konferencji prasowej stwierdził, iż sądownictwo wymagało *generalnej zmiany zarówno pod względem organizacji, systemu awansów sędziów, jak i zasad ich odpowiedzialności i usuwania z zawodu tych, którzy nie są go godni*. Część z zapowiadanych w 2017 r. zmian znalazła swoje odzwierciedlenie w projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD322).

(akta kontroli: tom III str. 303-313, tom XXI str. 461-491, tom XXII str. 279-302)

NIK zauważyła ponadto, iż twierdzenia użyte w uzasadnieniu projektu UD322 a wskazujące na przewlekłość postępowań sądowych oraz uchybienia *standardom rzetelności i sprawności postępowań* stały w sprzeczności z informacjami przekazywanymi przez Ministra Sprawiedliwości w oficjalnych komunikatach prasowych<sup>193</sup>. Minister nie wyjaśnił jednak przyczyn braku spójności prezentowanych stanowisk.

(akta kontroli: tom XXI str. 249-265)

Z kolei projekt zakładający ograniczenie kognicji sądów (UD383) został przygotowany 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 (jeden z uzasadnieniem), które ówczesny Sekretarz Stanu, Marcin Warchoł 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, a Minister Marcin Warchoł nie wyjaśnił skąd one pochodziły, jak wszedł w ich posiadanie oraz kto był ich autorem.

Zastępca Dyrektora DLPC, który w okresie prac nad UD383 zajmował ww. stanowisko naczelnika wydziału wyjaśnił, iż prawdopodobnie ówczesny Sekretarz Stanu, Marcin Warchoł *był autorem pomysłu powierzenia pewnych uprawnień notariuszom, która to idea od czasu do czasu pojawiała się już wcześniej w dyskursie publicznym, a odżyła w obliczu zatorów w sądach wieczystoksięgowych*. Wskazał również, iż ówczesny Sekretarz Stanu już wcześniej zapoznawał go *ze swoimi planami powierzenia notariuszom części kompetencji związanych z dokonywaniem wpisów w księgach wieczystych*.

NIK szczególnej krytyce poddaje próby wprowadzania zmian, zwłaszcza tak doniosłych jak zmiany w obrębie kognicji sądów czy struktury sądownictwa powszechnego, opartych wyłącznie o indywidualne, uznaniowe opinie. Zwraca przy tym uwagę, iż powinny one zostać poprzedzone kompleksową 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.

(akta kontroli: tom XXI str. 229-265, tom XXX str. 2-39)

- 1.2. We wszystkich trzech badanych projektach członek Kierownictwa MS właściwy w sprawach legislacyjnych skorzystał z uprawnienia do odstąpienia od prowadzenia prac wewnątrzresortowych w trybie ustalonym

---

<sup>193</sup> W komunikacie „Sądy pracują szybciej” opublikowanym w dniu 22 maja 2022 r. (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-szybciej>) Minister Sprawiedliwości prezentowała dane, mające świadczyć o tym, iż „praca sądów przyspieszyła”. Natomiast w komunikacie „Sądy pracują sprawniej” opublikowanym w dniu 27 sierpnia 2023 r. (<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-sprawniej>), wskazano, iż: „pozytywny efekt przynoszą te zmiany w sądownictwie, które w ostatnich latach udało się z sukcesem wprowadzić. To usprawnienie i uproszczenie procedur, a także rewolucja cyfrowa w sądach”.

w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości<sup>194</sup>, co wynikało z nierzetelnego zaplanowania prac legislacyjnych.

Odrębności w procedowaniu projektów polegały na:

- projekt UD309 – przerwaniu uzgodnień wewnątrzresortowych i przedstawieniu projektu od razu do akceptacji członkom Kierownictwa resortu, tj. z pominięciem rozstrzygnięcia zgłoszonych uwag, zestawionych w opracowanej tabeli rozbieżności. Polecenie zastosowania trybu odrębnego wydał Podsekretarz Stanu w MS, Łukasz Piebiak;
- projekt UD322 – pominięto etap uzyskania akceptacji pozostałych członków Kierownictwa MS. Polecenie zastosowania trybu odrębnego wydała Podsekretarz Stanu w MS, Katarzyna Frydrych;
- projekt UD383 – pominięto etap uzyskania akceptacji pozostałych członków Kierownictwa MS. Polecenie zastosowania trybu odrębnego wydał Sekretarz Stanu w MS, Marcin Warchoł.

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.

(akta kontroli: tom XXII str. 515-549, tom XXV str. 402-405, tom XXVII str. 82-86, 87-89, 101, 107-111, 116-118, 170-173, tom XXX str. 2-38, 63-65, 73-78)

Czasochłonność całego procesu legislacyjnego dla projektu UD322, tj. 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 dzień 1 stycznia 2023 r., podczas gdy pierwszy dokument w sprawie był datowany na dzień 16 listopada 2021 r. Następnie starano się dotrzymać tego terminu występując do Sekretarza Rady Ministrów z wnioskiem o wyrażenie zgody na prowadzenie prac w trybie odrębnym polegającym na nieprzeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, a w sytuacji nieotrzymania takiej zgody – skracając termin na zajęcie stanowisk w uzgodnieniach wewnątrzresortowych, konsultacjach publicznych i opiniowaniu.

(akta kontroli: tom XXVII str. 82-86, 87-89, 101, 107-111, 116-118, 170-173)

W odniesieniu do projektu UD383 Sekretarz Stanu w MS, Marcin Warchoł wydał polecenie przygotowania projektu zmian przepisów w ciągu 11 dni<sup>195</sup> roboczych, przy czym czas, w którym prace miały być prowadzone, był tzw. okresem świątecznym. Zastępca Dyrektora DLPC (w okresie prac nad UD383 zajmował stanowisko naczelnika wydziału), któremu powierzono przygotowanie projektu ustawy wyjaśnił, iż po otrzymaniu polecenia opracowania projektu ustawy i wyrażeniu kierunkowej zgody przez Ministra Sprawiedliwości, zajmował się *analizami dotyczącymi wykonalności włączenia notariuszy w system teleinformatyczny obsługujący postępowanie wieczystoksięgowe, szczegółowym ukształtowaniem procesów związanych z dokonywaniem wpisów, jak też określeniem porządku dokonywanych czynności w ramach procedury cywilnej*. Na ich podstawie stwierdził, iż powierzenie

<sup>194</sup> W okresie prac prowadzonych nad projektami UD309, UD322 i UD383 obowiązywały dwa zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości: zarządzenie z dnia 10 września 2015 r., opublikowane w Dz. Urz. MS poz. 212, które miało zastosowanie podczas prac nad projektem UD309 oraz zarządzenie z dnia 19 lutego 2021 r., opublikowane w Dz. Urz. MS poz. 18, które miało zastosowanie podczas prac nad projektami UD322 oraz UD383.

<sup>195</sup> Polecenie zostało otrzymane w dniu 22 grudnia 2021 r. z terminem realizacji do 7 stycznia 2022 r.

notariuszom dokonywania wpisów w systemie obsługującym postępowanie wieczystoksięgowe wymagało szeregu zmian, w tym modyfikacji w istniejących systemach teleinformatycznych, co z kolei doprowadziło go do wniosku, iż *realizacja oczekiwań członków kierownictwa mogłaby zająć do dwóch lat*. Wskazał ponadto, iż opis dokonanych przez niego ustaleń znalazł odzwierciedlenie w notatce służbowej, po czym projekt został przekazany do realizacji innej komórce organizacyjnej. W toku prac odrzucono także propozycję zgłoszoną przez ww. i Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych MS w sprawie utworzenia zespołu do spraw opracowania projektu ustawy.

(akta kontroli: tom XXI str. 229-265, tom XXV str. 402-405, tom XXVII str. 82-86, 87-89, 101, 116-118, 170-173, tom XXX str. 2-38, 63-65, 73-78)

NIK zauważa, że już podczas wewnątrzresortowych prac szacowano, iż z uwagi na skomplikowany charakter projektu, minimalny czas 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 wstępnie określono na 2 lata, a na dalszym etapie prac – na 5 lat. Tymczasem projekt powstał w niespełna 4 miesiące, a prace legislacyjne aż do zakończenia etatu rządowego procesu legislacyjnego zajęły łącznie 9 miesięcy. 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 wnikliwie przeanalizowane i rozplanowane, w tym zintegrowane czasowo ze zmianami związanymi z dostosowaniem systemów informatycznych do projektowanych regulacji<sup>196</sup>.

(akta kontroli: tom XXI str. 235-248, tom XXII str. 515-549, tom XXX str. 103-109, 630-631)

Sekretarz Stanu w MS, Sebastian Kaleta, nie odniósł się do przyczyn zastosowanego trybu odrębnego w wewnątrzresortowych pracach nad projektem UD309, przyznając że odejście z MS osób zaangażowanych w te prace ograniczyło wiedzę o przebiegu tych prac, *szczególnie w zakresie przyczyn i motywacji podejmowania decyzji*.

Nie wyjaśnił również przyczyn zastosowania trybu odrębnego dla projektu UD322. W odniesieniu do skrócenia terminów uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania zauważył natomiast, iż *każde stanowisko interesariuszy projektowanych regulacji nadesłane również po terminie wynikającym z pisma z dnia 24 kwietnia 2022 r. kierującego te projekty ustaw do ww. etapu prac legislacyjnych (zakreślającego termin 21 dni dla związków zawodowych, 14 dni uzgodnienia i opiniowanie) zostało przyjęte przez projektodawcę*.

(akta kontroli: tom XXI str. 235-265)

Minister Marcin Warchoń, który w okresie prowadzenia prac legislacyjnych nad UD383 był osobą odpowiedzialną za ten projekt w randze Sekretarza Stanu w MS nie skonkretyzował przyczyn nieprzeprowadzenia uzgodnień wewnętrznych, zastosowania trybu odrębnego; skrócenia terminów uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Wyjaśnił natomiast, iż *sposób przygotowania i procedowania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (UD383, nr druku sejmowego 2701) uzasadniony był koniecznością usprawnienia i przyspieszenia postępowania wieczystoksięgowego*. Zwrócił przy tym uwagę na wzrost liczby spraw wpływających do wydziałów wieczystoksięgowych i coraz dłuższy czas oczekiwania na wpis do księgi wieczystej.

<sup>196</sup> Projekt ustawy został odrzucony na posiedzeniu Sejmu RP w dniu 1 grudnia 2022 r.

Przytoczył również dwa przykłady spraw, w których system nadzoru nad notariatem oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy okazał się niewydolny, a wobec notariuszy zapadły prawomocne orzeczenia skazujące.

(akta kontroli: tom XXI str. 235-265)

- 1.3. W MS w toku rządowych prac legislacyjnych nadużywano tzw. klauzuli pilności polegającej na rezygnacji z etapu przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania lub na wyznaczeniu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania terminu krótszego, niż ten określony w § 129 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów<sup>197</sup>.

Badanie wyznaczania przez Ministra (lub inną upoważnioną osobę) terminów uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania przeprowadzone na 32 projektach ustaw<sup>198</sup> ujętych w planach działalności lata 2018-2023, które zostały wpisane do WPL RM, wykazało, iż:

- w 4 przypadkach (12,5% badanych) nie przeprowadzono konsultacji, uzgodnień i opiniowania<sup>199</sup>;
- w 11 przypadkach (34,4% badanych) skrócono terminy przeprowadzenia zarówno uzgodnień, konsultacji publicznych, jak i opiniowania<sup>200</sup>;
- w 9 przypadkach (28,1% badanych) skrócono terminy powtórnych uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania albo termin przynajmniej w jednym przypadku, tj. uzgodnień lub konsultacji publicznych lub opiniowania<sup>201</sup>.

Tym samym Minister (lub inna upoważniona osoba) zrezygnował z przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania lub wyznaczył do zajęcia stanowiska termin krótszy niż 21 dni w 75% projektów ustaw ujętych w planach działalności na lata 2018-2023 i które zostały wpisane do WPL RM. Ponadto NIK ustaliła, że ww. okresie Minister był wnioskodawcą ogółem: 27 projektów ustaw zmieniających ustawę – Kodeks postępowania cywilnego, 10 projektów ustaw zmieniających Pusp i 9 ustaw zmieniających ustawę – Kodeks postępowania karnego, które od 1 stycznia 2018 r. zmieniły ww. ustawy. W pracach legislacyjnych dla tych projektów, Minister Sprawiedliwości (lub inna upoważniona osoba) zrezygnował z przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania lub wyznaczył do zajęcia stanowiska termin krótszy niż 21 dni:

- a) w 85% projektów ustaw zmieniających kpc,
- b) w 70% projektach ustaw zmieniających Pusp;
- c) w 66,7% projektów ustaw zmieniających kpk.

(akta kontroli: tom XXII str. 42-132)

Sekretarz Stanu w MS, Sebastian Kaleta wśród przyczyn stosowania „klauzuli pilności” wymienił:

- konieczność pilnej interwencji legislacyjnej (UD346; UD536/UD22; UD297);

<sup>197</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348. W dalszej części wystąpienia zwany Regulaminem pracy RM.

<sup>198</sup> Z badania wyłączono 3 z 35 unikalnych projektów ustaw ujętych w planach działalności, które nie zostały zamieszczone w serwisie RCL-RPL (tj. UD329; UD395 oraz UC64).

<sup>199</sup> Tj. UD22; UD286; UD148; UD346

<sup>200</sup> UA27; UD309; UD145; UD536; UD281; UC111; UC120; UC31; UC96; UC108; UD383.

<sup>201</sup> UD357; UC96; UD180; UD465; UC30; UD538; UD222; UC123; UC53

- planowany termin wejścia w życie ustawy lub inne okoliczności, jak np. termin implementacji prawa unijnego (UC96; UC29; UC108; UA27; UC53; UC30; UD297);
- konieczność zapewnienia odpowiedniego czasu na analizę zgłoszonych uwag (UC96).

Nie odniósł się natomiast do powodów skrócenia terminów na zgłoszenie uwag względem pozostałych projektów.

(akta kontroli: tom XXII str. 94-132)

Zdaniem NIK działania Ministra polegające na nadużywaniu możliwości skracania terminów przewidzianych na zgłoszenie uwag w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych lub opiniowania były nierzetelne i niecelowe. Wyznaczenie zbyt krótkiego terminu mogło bowiem skutkować nieotrzymaniem uwag, które mogłyby być istotne dla zapewnienia właściwej jakości przyszłego aktu prawnego. NIK zauważa, iż celem uzgodnień międzyresortowych jest wypracowanie tekstu projektu, na który zgadzają się wszyscy uczestnicy, a w przypadku wystąpienia rozbieżności stanowisk – zdefiniowanie ich zakresu. Natomiast celem konsultacji publicznych i opiniowania – poprawa jakości legislacji możliwa dzięki wysłuchaniu racji różnych stron, wychwyceniu ewentualnych błędów i opracowaniu bardziej wyważonych rozwiązań. Ponadto prawidłowa realizacja obowiązku zasięgnięcia opinii może mieć istotne znaczenie dla oceny poprawności postępowania prawodawczego zarówno na etapie prac rządowych, jak i dla oceny legalności dalszego postępowania ustawodawczego, w toku którego takiego opiniowania nie przeprowadzono<sup>202</sup>.

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 w § 129 dopuszcza co prawda możliwość wyznaczenia terminu krótszego niż 21 dni, jednak przepis ten powinien być wykorzystywany nie jako standardowe działanie projektodawcy, ale wyłącznie w drodze wyjątku i w uzasadnionych sytuacjach, takich jak konieczność dochowania terminów uwarunkowanych zewnętrznie albo istnienie 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)<sup>203</sup>, czy kognicja sądów (UD383)<sup>204</sup>.

Skrócenie terminów objęło również trzeci projekt znajdujący się w szczegółowej próbie badania, tj. tzw. spłaszczenie struktury sądów (UD322). Podsekretarz Stanu w MS, Katarzyna Frydrych, kierując projekt do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania wyznaczyła termin 14 dni na przedstawienie ewentualnych uwag<sup>205</sup>. Działanie to spotkało się z dezaprobatą podmiotów biorących

<sup>202</sup> Patrz np.: wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98.

<sup>203</sup> W przypadku UD309 skrócenie terminów argumentowano ważnymi zmianami w procedurze cywilnej, które w istotny sposób miały usprawnić cywilne postępowania sądowe.

<sup>204</sup> Przy pierwszych uzgodnieniach, konsultacjach publicznych i opiniowaniu projektu UD383 nie uzasadniono skrócenia terminu. Przy ponownych wskazano, iż było to podyktowane „harmonogramem prac legislacyjnych”.

<sup>205</sup> Związkom zawodowym wyznaczono termin 21 dni, co również stanowiło skrócenie terminu. Artykuł 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 854) wskazuje bowiem, iż termin na przedstawienie opinii nie powinien być krótszy niż 30 dni. Może ulec skróceniu do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.



udział w tym etapie prac legislacyjnych. Co więcej, przed skierowaniem projektu UD322 do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania Kierownictwo MS próbowało uzyskać zgodę Rady Ministrów na prowadzenie prac z pominięciem tego etapu. Pismem z dnia 23 marca 2022 r. ww. Podsekretarz Stanu w MS, skierowała do Sekretarza Rady Ministrów wniosek [ostatecznie nieuwzględniony] o *pilne wyrażenie zgody na prowadzenie prac - w trybie odrębnym [...] co uzasadniono doniosłą potrzebą stworzenia [...] struktury sądów powszechnych zdolnych do sprawnego realizowania swoich zadań, w sposób adekwatny do potrzeb społecznych i gospodarczych nowoczesnego państwa, a zarazem uwzględniającego potrzebę racjonalizacji kosztów sprawowanego przez sądy wymiaru sprawiedliwości*. Sekretarz Stanu w MS, Sebastian Kaleta, działając z upoważnienia Ministra nie wyjaśnił przyczyn i motywów takiego działania. Wskazał jedynie, iż *omawiany wniosek Ministra Sprawiedliwości ostatecznie nie został uwzględniony, zaś projekt został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, które miały miejsce na przełomie kwietnia i maja 2022 r.*

(akta kontroli: tom XXI str. 249-265, tom XXVII str. 82-86, 87-89, 101, 116-118, 170-173, 703-892)

Pani Katarzyna Frydrych zeznając w charakterze świadka 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.

(akta kontroli: tom III str. 291-302)

- 1.4. Przyjęty w Ministerstwie sposób nierzetelnego procedowania projektów legislacyjnych skutkowało legislacyjną dezorganizacją, między innymi przez pomijanie innych projektowanych lub oczekujących na wejście w życie zmian.

NIK zidentyfikowała dwa przypadki, w których ustawy zmieniające zostały zmienione przed dniem ich wejścia w życie, a potrzebę zmian dostrzeżono na etapie prac parlamentarnych nad innymi aktami prawnymi oraz jeden przypadek, w którym ustawa zmieniająca weszła w życie w okresie *vacatio legis* innej ustawy, na skutek czego zaistniała potrzeba zmiany ustawy oczekującej na wejście w życie. Wspomnianymi dwoma przypadkami były: ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>206</sup> oraz ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>207</sup>, stanowiąca następczą ingerencję względem ustawy zmieniającej kpc (UD22).

Zmiana ustawy zmieniającej kk (UD281) dotyczyła terminu jej wejścia w życie. Potrzeba wprowadzenia zmian została dostrzeżona przez przedstawicieli MS. Ówczesny Sekretarz Stanu, Marcin Warchoń na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka wskazał: *w momencie uchwalania Kodeksu karnego nie był jeszcze uchwalony Kodeks karny wykonawczy. 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.*

(akta kontroli: tom XXI str. 42-132)

Sekretarz Stanu, Sebastian Kaleta wyjaśniając przyczyny zaistnienia niezgodności pomiędzy projektowanymi rozwiązaniami zmieniającymi Kodeks karny a zapisami

<sup>206</sup> Dz. U. poz. 2600. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana ustawą zmieniającą kk (UD281).

<sup>207</sup> Dz. U. poz. 289. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego zwana ustawą zmieniającą kpc (UD297).

wprowadzonymi na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw<sup>208</sup> wskazał na *zmiany w kalendarzu prac parlamentarnych i zbieg procesów legislacyjnych, tj. terminy uchwalenia, podpisania i ogłoszenia ustaw nowelizujących.*

(akta kontroli: tom XXI str. 77-132)

Potrzeba zmiany ustawy zmieniającej kpc (UD297) 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<sup>209</sup>, której wnioskodawcą był Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: RiPS). Na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 12 grudnia 2022 r. ww. 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 powyższego w projekcie zgłoszonym przez Ministra RiPS wprowadzono poprawki, które zmieniały projekt zgłoszony przez Ministra Sprawiedliwości. Należy przy tym zauważyć, iż na etapie rządowych prac legislacyjnych w toku uzgodnień międzyresortowych nad projektem Ministra Sprawiedliwości Minister RiPS zwróciła uwagę, iż *to resort rodziny jest odpowiedzialny za koordynowanie działań przeciwprzemocowych i w trosce o bezpieczeństwo osób krzywdzonych oraz ze względu na wciąż aktualną potrzebę doskonalenia systemu przeciwdziałania przemocy MRiPS przygotował kompleksowy projekt nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (UD296) został zamieszczony w systemie RCL RPL w dniu 9 listopada 2021 r. i skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.*

(akta kontroli: tom XXI str. 42-132)

Sekretarz Stanu Sebastian Kaleta wskazał, iż początkowo ani projekt Ministra Sprawiedliwości (UD297), ani projekt Ministra RiPS nie uzyskały zgody na wpis do WPL RM *bowiem w pewnym zakresie regulowały tożsamą materię.* Projekty zostały wpisane do wykazu po uzgodnieniu obszarów nowelizacji, których miały dotyczyć. *Za odrębnym procedowaniem obu projektów przemawiały względy pragmatyczne (...)* 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.*

(akta kontroli: tom XXI str. 77-132)

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>210</sup>. Najpierw ustawą zmieniającą Prawo upadłościowe (UD357) dokonano nowelizacji w zakresie upadłości konsumenckiej, która weszła w życie z dniem 24 marca 2020 r. Następnie znowelizowane przepisy zostały ponownie zmienione z dniem 1 grudnia 2021 r. ustawami z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych<sup>211</sup> oraz z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz

---

<sup>208</sup> Dz. U. poz. 1855.

<sup>209</sup> Projekt na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowany był jako projekt o numerze UD296. Ustawa została uchwalona w dniu 9 marca 2023 r. i opublikowana w Dz. U. poz. 535.

<sup>210</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1520, ze zm. – dalej: Prawo upadłościowe.

<sup>211</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 55.

niektórych innych ustaw<sup>212</sup>. Ponadto z dniem 1 grudnia 2021 r. weszła w życie również ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw<sup>213</sup>, która też wprowadzała zmiany w Prawie upadłościowym.

(akta kontroli: tom XXI str. 42-93)

Sekretarz Stanu w MS Sebastian Kaleta wskazał, iż *w ramach obszaru prawa upadłościowego wprowadzone zmiany nie pozwoliły na procedowanie ich w ramach jednego procesu legislacyjnego. Zmiany bowiem dotyczyły dwóch obszarów, tj. uspoźnienia przepisów prawa polskiego do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego<sup>214</sup>, tj. wprowadzenia rejestru upadłości i elektronizacji postępowań upadłościowych i postępowań restrukturyzacyjnych, a także reformy upadłości konsumenckiej.*

(akta kontroli: tom XXI str. 77-132)

NIK zwraca uwagę, iż nie ocenia potrzeby dokonywanych zmian, ani zaproponowanych rozwiązań merytorycznych. Krytyce poddaje natomiast sposób, w jaki doszło do ich wprowadzenia. Niezauważenie w toku prac legislacyjnych niezgodności pomiędzy projektowanymi zmianami w Kodeksie karnym (UD281) a projektowanymi zmianami w Kodeksie karnym wykonawczym (UD282) 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. NIK zauważa, iż wnioskodawcą obu projektów, tj. projektu zmian Kodeksu karnego (UD281) i projektu zmian Kodeksu karnego wykonawczego (UD282) był Minister Sprawiedliwości.

W odniesieniu do zmiany procedowanej w projekcie UD297<sup>215</sup> równoległe z projektem wnioskowanym przez Ministra RiPS, NIK nie podziela zasadności argumentacji Sekretarza Stanu w MS, iż *nie przewidywano wówczas, że oba projekty ustaw (UD297 i UD296) będą ostatecznie procedowane w podobnym czasie*. 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 RiPS.

Odnosząc się do regulacji o upadłości konsumenckiej<sup>216</sup>, NIK zwraca uwagę, iż ustawa procedowana jako projekt UD357 weszła w życie w okresie *vacatio legis* wcześniej uchwalonej ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (dalej: KRZ)<sup>217</sup>. 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. Mając to na uwadze w dniu 19 maja 2020 r. Minister Sprawiedliwości skierował do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o KRZ oraz niektórych innych ustaw, który w WPL RM został wpisany pod numerem UC29. W ocenie NIK dopełnienie opisanego chaosu legislacyjnego stanowiła ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych

<sup>212</sup> Dz. U. poz. 1080.

<sup>213</sup> Dz. U. poz. 398.

<sup>214</sup> Dz. Urz. UE z 5 czerwca 2015 r., L 141, s. 19

<sup>215</sup> Na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowanej pod nr UD22.

<sup>216</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1802), na etapie rządowych prac legislacyjnych procedowana pod numerem UD357.

<sup>217</sup> Jako projekt procedowana pod numerem UC96.

ustaw<sup>218</sup>, która co prawda nie dotyczyła upadłości konsumenckiej, ale dokładnie w tym samym dniu co ustawa o KRZ oraz ustawa o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, tj. w dniu 1 grudnia 2021 r. zmieniła Prawo upadłościowe. Wnioskodawcą wszystkich czterech ustaw był Minister Sprawiedliwości, 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 zaprezentowane w projekcie UC96. Tym samym jego obowiązkiem było dopracowanie obu projektów, aby wzajemnie się nie wykluczały. Zaniechanie tego obowiązku i doprowadzenie do uchwalenie dwóch niekorespondujących ze sobą ustaw obejmujących tę samą materię NIK ocenia jako działanie nierzetelne, skutkujące potrzebą kolejnej interwencji ustawodawczej.

(akta kontroli: tom XXI str. 42-132)

## **2. Naruszenie obowiązków publikacyjnych Ministra związanych z prowadzeniem prac legislacyjnych.**

- 2.1. Zaprzestano publikacji wykazów prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości, co 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.

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.

Stwierdzono, że w okresie następującym po ww. terminach<sup>219</sup> w MS prowadzone były prace nad odpowiednio 76 projektami rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości wykonującymi nowe lub zmienione upoważnienia ustawowe oraz nad 142 pozostałymi projektami.

Dyrektorzy departamentów legislacyjnych, 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. Wskazali oni jednocześnie, iż publikowanie wykazów na stronie MS pozostawało we właściwości Biura Ministra (BM), natomiast Dyrektor BM wyjaśnił, iż Biuro to *nigdy tego rodzaju czynności nie wykonywało*.

(akta kontroli: tom XX str. 247-309, 334-365, 368-386, 398-407, 435-443, 564-590)

Sekretarz Stanu, Sebastian Kaleta wskazał, iż w MS *nie wydano polecenia mającego na celu wstrzymanie publikacji wykazów. Jednak w związku z wybuchem wojny na Ukrainie, w marcu 2022 r. Ministerstwo Cyfryzacji zmieniło zasady dostępu do zarządzania treścią w BIP. Od tego momentu dostęp do zarządzania treścią w BIP MS miało jedynie kilkuosobowe, uprawnione grono pracowników komórki informatycznej. Wskazał przy tym, iż zostaną podjęte działania mające na celu uregulowanie przedstawionego problemu.*

(akta kontroli: tom XXI str. 249-265)

NIK zwraca uwagę, że celem przywołanych regulacji jest udostępnienie zamierzeń legislacyjnych, co powinno nastąpić na jak najwcześniejszym etapie. Upublicznienie

<sup>218</sup> Dz. U. poz. 398.

<sup>219</sup> Stan na dzień przeprowadzenia badania, tj. 26 października 2023 r.

takich informacji umożliwia interesariuszom przygotowanie się do wzięcia udziału w procesie konsultowania projektu poprzez zapoznanie się ze wstępnym harmonogramem prac, ocenienie ich skali, dostosowanie dostępnych zasobów. Prowadzenie i publikowanie wykazów prac legislacyjnych stanowi element realizacji prawa dostępu do informacji, zgodnie z wymogiem określonym w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>220</sup>, co także znajduje potwierdzenie w § 4 regulaminu prac Rady Ministrów.

2.2. W toku kontroli zidentyfikowano trzy przypadki nieprzestrzegania zasad określonych w § 4 i § 52 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów w zakresie publikowania dokumentów w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny:

- 1) w odniesieniu do projektu UC31 w serwisie RPL nie udostępniono dokumentów związanych z etapem uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, w tym stanowisk zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych oraz raportów z konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień.

Dyrektor DLPK (tj. komórki organizacyjnej w MS odpowiedzialnej za projekt UC31), wyjaśniła, iż *ówczesny referent sprawy nie przekazał dokumentów (...) do osoby obsługującej z ramienia Ministerstwa Sprawiedliwości system RCL RPL celem umieszczenia tych dokumentów w tym systemie. W aktach sprawy brak informacji, dlaczego te dokumenty nie zostały tam umieszczone. Na późniejszym etapie prac legislacyjnych kolejny referent przekazywał raporty z konsultacji publicznych/ opiniowania/ uzgodnień.*

(akta kontroli: tom XXI str. 165-228)

- 2) w odniesieniu do projektu UD465 w serwisie RPL nie udostępniono uwag nadesłanych przez prezesów sądów apelacyjnych w toku konsultacji publicznych. Podsekretarz Stanu w MS, Dariusz Mazur, wskazał, iż dokumentacja zgromadzona w aktach sprawy zaangażowanych w te prace Departamentów MS nie pozwalała na wyjaśnienie przyczyn niedochowania obowiązku wynikającego z § 4 i § 52 ust. 3 Regulaminu pracy RM.

(akta kontroli: tom XXI str. 294-353, tom XXII str. 65-111, 582-585)

- 3) w odniesieniu do projektu UD383 w serwisie RPL nie udostępniono stanowisk zgłoszonych na etapie ponownych uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Minister wyjaśnił, iż *na powołanej stronie znajdują się kluczowe dokumenty związane z procesem legislacyjnym. O kompleksowości przebiegu procesu legislacyjnego, prowadzonego przez MS i wziętych pod uwagę stanowiskach osób, instytucji i innych podmiotów zgłaszających uwagi świadczy m.in. zestawienie uwag z opiniowania i konsultacji publicznych (liczące 119 stron).*

(akta kontroli: tom XXII str. 235-265, tom XXXII str. 287-357, 365-380, 440-456, 376-392)

Należy podkreślić, iż udostępnieniu w serwisie RPL podlegają wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, o czym wprost stanowi § 4 i § 52 ust. 3 Regulaminu pracy RM. Tym samym organ wnioskujący nie jest uprawniony do dokonania wyboru dokumentów, które zostaną przez niego opublikowane, a tym bardziej nie może ograniczyć się do udostępnienia dokumentów uznanych przez niego za „kluczowe”. Uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i opiniowanie cechuje bowiem przejrzystość, która przejawia się m.in. przez upowszechnienie instruktażu o celu, regulach, przebiegu tego etapu. Zgłaszane uwagi, a także informacje, kto je zgłasza,

<sup>220</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

powinny być jawne i dostępne dla każdej osoby czy podmiotu zainteresowanego postępowaniem.

### **3. Wdrożenie do krajowego porządku prawnego przepisów prawa UE z naruszeniem określonych w tych przepisach terminów lub brak pełnej implementacji prawa UE pomimo upływu terminów z niego wynikających.**

Badanie siedmiu projektów ustaw mających na celu wdrożenie prawa UE do krajowego porządku prawnego<sup>221</sup> (spośród ogółem dziesięciu projektów ustaw typu „UC” ujętych w planach działalności wpisanych do WPL RM) wykazało, że naruszony został termin implementacji ośmiu objętych ww. projektami dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE.

Przyjmując do wyliczenia datę uchwalenia aktu prawnego, opóźnienia wynosiły od 3 miesiące (dyrektywa 2019/1151, tj. projekt UC111) do prawie 4 lat (dyrektywa 2016/800, tj. projekt UC31). Ponadto według stanu na dzień 26 lutego 2024 r. prace legislacyjne nad dwoma projektami ustaw, tj. nad projektem UC108 (dot. dyrektywy 2019/884) oraz UC120 (dot. dyrektywy 2019/1023), nie zostały zakończone.

(akta kontroli: tom XX str. 247-309, 334-397, tom XXI str. 1-9, 35)

Komisja Europejska wezwała Polskę do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 lub art. 258 – art. 260 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w stosunku do pięciu dyrektyw. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w toku pozostawały sprawy wszczęte względem dwóch z nich<sup>222</sup>.

(akta kontroli: tom XXI str. 133-228)

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w MS Sebastiana Kalety, odpowiedzialnego za projekt oznaczony nr UC53 wynikało, że opóźnienia w procedowaniu projektu były rezultatem

---

<sup>221</sup> Tj.: Badaniem objęto projekty siedmiu ustaw, które miały na celu implementowanie następujących dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE:

- 1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, której implementacja była procedowana w projekcie ustawy o numerze UC31,
- 2) dyrektywy 2019/770 w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych oraz dyrektywy 2019/771 w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniająca rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylająca dyrektywę 1999/44/WE których implementacja była łącznie procedowana w projekcie ustawy o numerze UC53,
- 3) dyrektywy 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW, której implementacja była procedowana w projekcie ustawy o numerze UC64,
- 4) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/884 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniająca decyzję ramową Rady 2009/315/WSiSW w odniesieniu do wymiany informacji dotyczących obywateli państw trzecich oraz w odniesieniu do europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS) i zastępująca decyzję Rady 2009/316/WSiSW, której implementacja była procedowana w projekcie ustawy o numerze UC108,
- 5) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1151 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do stosowania narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek, której implementacja była procedowana w projekcie ustawy o numerze UC111,
- 6) dyrektywy 2019/1023 w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości) której implementacja była procedowana w projekcie ustawy o numerze UC120,
- 7) dyrektywy 2019/2121 zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek której implementacja była procedowana w projekcie ustawy o numerze UC120.

<sup>222</sup> Komisja Europejska wezwała Polskę do usunięcia uchybienia w stosunku do dyrektyw: 2019/1151 (projekt UC111); 2019/1023 (projekt UC120); 2017/541 (projekt UC64) oraz dyrektyw 2019/770 i 2019/771 (uwzględnionych w jednym projekcie – UC53). Na dzień zakończenia czynności kontrolnych otwarte pozostawały sprawy dotyczące dyrektyw: 2019/1023 oraz 2017/541.

z jednej strony dużej wagi regulacji i wynikającej z tego potrzeby szerokich, długotrwałych konsultacji projektu, zakresu zgłoszonych uwag, jak i ograniczeń organizacyjnych spowodowanych pandemią COVID-19. NIK zauważa jednak, że pomimo wskazywanej powyżej potrzeby długotrwałych konsultacji, Sekretarz Stanu w MS skrócił termin na zgłaszanie uwag do projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania do 14 dni. Pomimo tego, jak wskazał Sekretarz Stanu, MS otrzymał obszerne uwagi do projektu.

(akta kontroli: tom XXI str. 147-164)

Minister Marcin Warchoła (odpowiedzialny za pozostałe projekty w czasie, gdy zajmował stanowisko Sekretarza Stanu w MS<sup>223</sup>) także wskazał na szereg działań podejmowanych w celu przyspieszenia prac implementacyjnych ww. przepisów prawa UE. Należały do nich m.in. wystąpienie z wnioskami: w sprawie zwolnienia z komisji prawniczej, o pilne przekazanie projektu ustawy do Sejmu, o zwrócenie się do Marszałka Sejmu o skierowanie projektu na najbliższe posiedzenie Sejmu RP. We wnioskach zwracano uwagę na pilny charakter spraw. Odnośnie do dyrektywy 2017/541<sup>224</sup>, w związku z którą KE wystosowała uzasadnioną opinię, Minister wyjaśnił, iż w pisemnych odpowiedziach zawarto szczegółową argumentację wskazującą na niezasadność zarzutów Komisji, w tym wskazującą na pełną, terminową, transpozycję ww. dyrektywy. NIK zauważa jednak, że pomimo powyższego stanowiska, DLKP MS czterokrotnie podejmował prace mające na celu przygotowanie aktu prawnego w pełni implementującego dyrektywę. Jednocześnie jeden z projektów przygotowywanych w Departamencie na skutek decyzji Pana Marcina Warchoła, pełniącego wówczas funkcję Sekretarza Stanu w MS, został zmodyfikowany poprzez usunięcie z niego części implementującej dyrektywę 2017/541.

(akta kontroli: tom XXI str. 133-146)

NIK zauważa również, iż wyjaśnienia zarówno Ministra Sprawiedliwości, Marcina Warchoła, jak i Sekretarza Stanu, Sebastiana Kalety koncentrowały się na działaniach podejmowanych na etapie po skierowaniu projektów implementujących dyrektywy do rządowych prac legislacyjnych a polegających na podkreślaniu pilnego charakteru spraw. Tymczasem, zdaniem NIK istotnym czynnikiem skutkującym opóźnieniem transpozycji prawa UE był harmonogram wewnętrznych prac legislacyjnych prowadzonych w MS, co przejawiało się, tym że:

- dwa projekty ustaw (tj. projekty oznaczone jako UC64 i UC31) mające na celu wdrożenie przepisów unijnych zostały wpisane do WPL RM po terminie transpozycji (tj. odpowiednio o dwa lata oraz rok);
- dwa projekty ustaw (tj. projekty oznaczone jako UC123 i UC108) zostały 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) został wyznaczony na okres przypadający po upływie terminu na transpozycję (tj. o ponad rok).

W tym miejscu NIK ponownie podkreśla rolę i wagę rzetelnego planowania prac nad projektami. Powinno ono uwzględniać realną, a nie minimalną czasochłonność

---

<sup>223</sup> Nadzór nad projektami o numerach UC120; UC31; UC108 Minister Marcin Warchoła przejął w toku rządowych prac legislacyjnych odpowiednio od Sekretarza Stanu Sebastiana Kalety; Sekretarza Stanu Marcina Romanowskiego; Podsekretarza Stanu Katarzyny Frydrych.

<sup>224</sup> Komisja wystosowała uzasadnioną opinię w dniu 19 kwietnia 2023 r. Zaznaczyła przy tym, iż w razie braku zadawalającej odpowiedzi, będzie mogła podjąć decyzję o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

wszystkich etapów procesu legislacyjnego, a także rezerwę czasową na analizę zgłaszanych uwag do projektów lub nieprzewidziane zdarzenia.

NIK zwraca również uwagę na podjęte przez MS już po zakończeniu okresu objętego kontrolą NIK działania dotyczące projektu ustawy implementującej dyrektywę 2019/1023 (projekt oznaczony nr UC120). Pomimo przeszło 3 lat pracy nad projektem, zmianie uległo stanowisko MS poprzez wskazanie, że projekt (prowadzony już pod nr UC1) stanowi w istocie dopełnienie, a nie implementację ww. dyrektywy.

Podsekretarz Stanu w MS, Dariusz Mazur wskazał, iż w ocenie DPG, który przejął w dniu 28 marca 2023 r. procedowanie ustawy UC120, obowiązujące przepisy z zakresu prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego, w szczególności po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw, spełniały minimalne kryteria uznania, że dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości została, co do zasady, wdrożona do krajowego porządku prawnego.

(akta kontroli: tom XXI str. 492-539, tom XXII str. 306-341)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzone przez Ministra w latach 2018-2023 (I półrocze) działania legislacyjne biorąc pod uwagę ich liczbę, skalę i częstotliwość zmian oraz sposób procedowania nosiły znamiona tzw. chaosu legislacyjnego i w konsekwencji mogły negatywnie oddziaływać na sprawność funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Stwierdzono w szczególności, że prace legislacyjne prowadzone w MS cechował nadmierny, nieuzasadniony pośpiech i brak rzetelnego przygotowania tworzonych regulacji. W przypadku zaś implementacji prawa Unii Europejskiej podejście to przejawiało się natomiast nieuzasadnioną zwłoką w działaniach.

Dwa z trzech poddanych szczegółowemu badaniu projektów ustaw, dotyczące fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu sądownictwa powszechnego (tj. projekt zakładający spłaszczenie struktury sądownictwa oraz ograniczający kognicję sądów powszechnych na rzecz notariatu), mimo potencjalnie bardzo doniosłych skutków, nie zostały poprzedzone rzetelną diagnozą potrzeb oraz analizą skutków ingerencji prawodawczej, a w przypadku innych regulacji określano trudne do osiągnięcia terminy wejścia w życie projektowanych ustaw oraz nie uwzględniano czasochłonności wszystkich etapów procesu legislacyjnego. Skutkowało to koniecznością rezygnowania lub modyfikowania niektórych istotnych etapów procesu legislacyjnego, a także obniżało „jakość” tworzonych norm prawa, które trzeba było nowelizować, m.in. jeszcze przed ich wejściem w życie.

W ramach badanej próby projektów legislacyjnych NIK stwierdziła również przypadki naruszenia obowiązków publikacyjnych Ministra związanych z prowadzeniem prac legislacyjnych.

## V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

#### Uwagi

Obowiązkiem Ministra Sprawiedliwości jest zapewnienie sądom powszechnym takich warunków prawno-organizacyjnych, aby sprawy kierowane do sądów przez obywateli, podmioty gospodarcze i instytucje publiczne mogły być rozpatrywane sprawnie. Zadanie to wymaga od Ministra systemowego podejścia, tj. na poziomie strategicznym – kompleksowej, opartej na rzetelnych danych, diagnozy przeprowadzonej z udziałem interesariuszy i szerokiego eksperckiego zaplecza oraz priorytetyzacji celów i zadań, czego w badanym okresie zabrakło. To Minister posiada wiodącą rolę w kształtowaniu polityki publicznej w odniesieniu do organizacji wymiaru



sprawiedliwości, ale gwarantowana Konstytucją RP niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a także stopień skomplikowania tej sfery życia społecznego, liczba interesariuszy i czynników wpływających na sprawne funkcjonowanie sądownictwa – zdaniem NIK – w praktyce uniemożliwia przeprowadzenie jednej, tzw. całościowej reformy, co w sferze deklaracji i projektów było zamierzeniem Kierownictwa resortu w ostatnich latach. NIK na poziomie operacyjnym rekomenduje zatem opracowanie diagnozy potrzeb, a następnie realizowanego stopniowo i ewaluowanego na każdym etapie jego wprowadzania planu działań w odniesieniu do poszczególnych aspektów funkcjonowania sądownictwa (zmian ustrojowych, organizacyjno-kadrowych, czy proceduralnych, w szczególności ograniczających kognicję sądów, powodujących odciążenie orzeczników od zadań niezwiązanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i zapewniających skrócenie procedur sądowych).

Wnioski

1. Zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale – sprawiedliwość opartej na rzetelnych diagnozach, w sposób uwzględniający określanie zadań i mierników adekwatnych do założonych, klarownych celów oraz zarządzanie ryzykiem w sposób umożliwiający skuteczne wykonywanie kontroli zarządczej dla poprawy funkcjonowania sądownictwa powszechnego.
2. Przeprowadzenie przeglądu istniejących struktur organizacyjnych sądów powszechnych z uwzględnieniem ich właściwości miejscowej i zakresu rozpoznawanych spraw w celu identyfikacji dysfunkcji obniżających ich sprawność i modelowania rozwiązań uwzględniających zróżnicowanie jednostek sądownictwa w skali kraju.
3. Uwzględnianie w pracach związanych z reorganizacją struktur organizacyjnych sądów powszechnych (w tym tworzenia lub znoszenia sądów lub ich wydziałów) realnych terminów wprowadzania zmian, w tym wniosków wynikających z analizy sytuacji zainteresowanego sądu, informacji o ewentualnych przeszkodach utrudniających realizację przedsięwzięć, posiadanych zasobów umożliwiających faktyczne wdrożenie zmian.
4. Przeprowadzenie systemowej analizy etatyzacji sądów powszechnych z uwzględnieniem obciążeń sędziów w celu identyfikacji sądów posiadającej największe braki i potrzeby kadrowe, a następnie określenie transparentnych modelowych kryteriów podejmowania decyzji Ministra o zagospodarowaniu uwalnianych etatów sędziów i innych pracowników sądów.
5. Dokonanie przeglądu zasadności delegowań sędziów i innych pracowników sądów do pełnienia czynności administracyjnych w jednostkach spoza sądownictwa powszechnego i na tej podstawie ograniczenie przypadków takich delegowań do sytuacji niezbędnych, ograniczonych czasowo i uzasadnionych szczególnym interesem wymiaru sprawiedliwości lub wymogami prawa (art. 9a § 2 Pusp).
6. Systematyczne opracowywanie i publikowanie wyników analiz prowadzonych w MS w oparciu o dane gromadzone na podstawie programów badań statystycznych statystyki publicznej umożliwiające społeczną kontrolę wymiaru sprawiedliwości oraz rozważenie możliwości wprowadzenia jednolitych zasad publikowania przez sądy wybranych informacji o sprawności ich działania, np. średniego czasu postępowania w wybranych kategoriach spraw.
7. Zapewnienie warunków prowadzenia racjonalnego i transparentnego procesu legislacyjnego nad projektami Ministra w sposób uwzględniający konieczność starannej diagnozy potrzeb i skutków regulacji, w tym konsultacji z interesariuszami oraz ograniczenie trybu odrębnego, pilnego do niezbędnego minimum.

8. Wzmocnienie nadzoru Ministra nad realizacją obowiązków publikacyjnych związanych z prowadzeniem prac legislacyjnych, w tym niezwłoczną aktualizację wykazów prac legislacyjnych Ministra opublikowanych w BIP MS.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 4 kwietnia 2024 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś

-/-