



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.19.1.2023

Pan
Sędzia Sądu Okręgowego
Mateusz Bartoszek
Prezes
Sądu Apelacyjnego
w Poznaniu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/030 – Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Sąd Apelacyjny w Poznaniu ul. Trójkole 21, 61-693 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sędzia Sądu Okręgowego (SSO) Mateusz Bartoszek Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, od dnia 4 maja 2023 r. do czasu zakończenia kontroli NIK. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Sędzia Sądu Apelacyjnego (SSA) Andrzej Daczyński, Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu do dnia 3 maja 2023 r. ¹ – dalej, również Prezes SA.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań Prezesa Sądu w zakresie: - zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej i sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami, - zapewnienia warunków do sprawnej realizacji zadań sądów, w tym związanych z organizacją sądów powszechnych, obsadą kadrową.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2018 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marek Lasota, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/106/2023 z 22 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Powołany na to stanowisko przez Ministra Sprawiedliwości z dniem 4 maja 2017 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu zapewnił funkcjonowanie kontroli zarządczej i wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną podległych sądów. W granicach posiadanych uprawnień Prezes monitorował sytuację i podejmował działania w celu zapewnienia warunków do sprawnej realizacji zadań podległych sądów, w tym związanych z ich organizacją i obsadą kadrową. Działania te nie zapobiegły jednak wydłużaniu się czasu trwania postępowań w objętych kontrolą kategoriach spraw⁴ oraz zwiększaniu się liczby spraw, których czas rozpoznania, licząc od daty wpływu przekraczał dwanaście miesięcy.

Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, w ramach posiadanych kompetencji podejmował działania w ramach sprawowanego przez siebie wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością podległych sądów w celu poprawy sprawności funkcjonowania sądów z obszaru apelacji poznańskiej. Prowadził m.in. analizy dotyczące stopnia realizacji celów określanych corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w planach działalności dla sądownictwa powszechnego, realizacji wytycznych i celów wynikających z określanych przez siebie kierunków nadzoru sprawowanego przez prezesów sądów okręgowych oraz analizował poziom osiąganych przez sądy z obszaru apelacji wskaźników dotyczących sprawności postępowań w poszczególnych pionach orzeczniczych i sądach. Znaczna część z tych działań, w tym wnioski z prowadzonych analiz, nie była formalnie dokumentowana.

Funkcjonujący w Sądzie Apelacyjnym Regulamin kontroli zarządczej nie zawierał odniesień do obszaru nadzoru nad działalnością sądów podległych (brak odniesień do II poziomu kontroli zarządczej), co było niezgodne ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Prezes Sądu Apelacyjnego określał, w zakresie swojej właściwości, cele, mierniki i najważniejsze zadania w planach działalności dla apelacji poznańskiej w sposób odpowiadający wymogom wynikającym z wytycznych Ministra Sprawiedliwości oraz zasadom kaskadowania celów i zadań na sądy podległe.

Określane corocznie „Najważniejsze zadania służące realizacji celów”, co do zasady, nakierowane były na osiągnięcie tych celów, a ich realizacja miała potencjalny wpływ na wartość mierników przypisanych do poszczególnych celów. Część z nich jednak została, w ocenie NIK, określona wadliwie, tj. w sposób ogólnikowy, nieadekwatny do zakresu realizowanych przez ich wykonawców zadań lub nie wykazywała bezpośredniego związku z celami określonymi w planach działalności sądów z obszaru apelacji poznańskiej. Realizacja przyjętych w planach działalności dla apelacji celów, najważniejszych zadań i poziom uzyskiwanych mierników były okresowo monitorowane.

Prezes Sądu korzystał z dostępnych narzędzi sprawowania nadzoru nad podległymi sądami w postaci lustracji i wizytacji, a w tym kontroli poszczególnych wydziałów i pionów orzeczniczych podległych sądów pod kątem racjonalności obsady sędziów i przydziału spraw oraz sprawności postępowań. Funkcjonujący w latach 2018-2021 miernik realizacji celu Ministra Sprawiedliwości: Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego – określony jako *Sredni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (obliczany w miesiącach)* ulegał systematycznemu pogorszeniu, a w okresie objętym kontrolą zwiększył się z 6,5 miesiąca według stanu na 31 grudnia 2018 r. do 8 miesięcy wg stanu na 31 grudnia 2021 r. (tj. o 20%).

Systematyczne pogorszenie sprawności postępowań związane było z problemami kadrowymi w sądach, (nieobsadzone etaty orzecznicze), wzrostem wpływu spraw w poszczególnych kategoriach, w tym związanych z roszczeniami z umów o kredyty denominowany/indeksowany w walutach obcych, a w latach 2020 - 2021 z ograniczeniami związanymi z ogłoszeniem stanu epidemii COVID-19 oraz z absencjami w poszczególnych grupach zawodowych sądów. Podejmowane działania zaradcze mające na celu poprawę sprawności sądów na obszarze apelacji poznańskiej nie przyniosły zadowalających

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ W toku kontroli analizie poddano dane zawarte w Informacjach rocznych o działalności sądów działających na obszarze apelacji poznańskiej z lat 2018-2022, ze szczególnym uwzględnieniem kategorii spraw załatwianych w pierwszej instancji przez sądy rejonowe oraz przez sądy okręgowe z obszaru apelacji w kategoriach spraw procesowych: C, K, U, P i GC.

rezultatów. Objęte analizą NIK mierniki obrazujące sprawność sądów w wytypowanych do kontroli kategoriach spraw, w latach 2018-2022, kształtowały się niekorzystnie i wskazywały na wydłużanie się czasu trwania postępowań oraz na wzrost liczby spraw niezakończonych przez okres 12 miesięcy, licząc od daty wpływu do sądów.

Prezes Sądu Apelacyjnego nie inicjował formalnie zmian w strukturze organizacyjnej sądów podległych, a udokumentowane czynności w tym zakresie sprowadzały się głównie do opiniowania zmian rozważanych przez Ministra Sprawiedliwości lub proponowanych przez prezesów jednostek podległych. Opinie te formułowane były w oparciu o rzetelną analizę sytuacji sądów. Prezes Sądu Apelacyjnego miał wiedzę o bieżących potrzebach związanych z obsadą kadrową w podległych sądach. Wnioski o wzmocnienia etatowe w grupie sędziów, asesorów, referendarzy i asystentów sędziów składane były przez prezesów podległych sądów w oparciu o system informatyczny „MS Workflow”. Prezes Sądu Apelacyjnego opiniował je (w okresie objętym kontrolą wszystkie opinie były pozytywne), natomiast formalnie działań tych nie inicjował.

W przypadku zwalniania stanowisk w grupach zawodowych sędziów, asesorów, referendarzy i asystentów sędziów, Prezes Sądu Apelacyjnego terminowo powiadamiał Ministra Sprawiedliwości o tym fakcie, formułując przy tym opinię co do celowości zatrzymania stanowiska w danej jednostce lub komórce organizacyjnej, popartą analizą uwarunkowań organizacyjnych w danym sądzie, wydziale lub pionie orzeczniczym. Przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości informacji o planowanych zwolnieniach stanowiska przez sędziego, który przechodzi w stan spoczynku w związku z osiągnięciem wymaganego wieku w części spośród objętych badaniem przypadków nastąpiło jednak w okresie krótszym niż wymagane obowiązującymi przepisami 5-miesiący przed datą zwolnienia.

NIK zwraca uwagę na utrzymujący się w badanych okresach czasu wysoki poziom wakatów w grupach zawodowych sędziów i asesorów oraz w 2022 r. referendarzy i asystentów sędziów w sądach na obszarze apelacji poznańskiej, co może przyczyniać się do pogorszenia sprawności funkcjonowania sądów na obszarze apelacji oraz wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań mających na celu poprawę stanu zatrudnienia w tych grupach zawodowych.

NIK wskazuje, że podejmowane w celu poprawy sytuacji kadrowej w sądach nadrzędnych, działania polegające na udzielaniu delegacji sędziom sądów podległych do orzekania w sądach nadrzędnych, wykazują negatywny wpływ na funkcjonowanie sądów podległych. Prezesi sądów rejonowych, jako przyczynę obniżenia się wskaźników sprawności postępowań sądowych bardzo często wskazywali właśnie fakt oddelegowania części orzeczników do innych jednostek wymiaru sprawiedliwości. W ocenie NIK, rozwiązanie stosowane w celu zaspokojenia potrzeb kadrowych sądów nadrzędnych, wpływa na osłabienie kadr sądów niższych, a przez to może negatywnie wpływać na ich działalność orzeczniczą, co w ogólnym rozrachunku nie sprzyja poprawie sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Informacje wstępne. Obszar właściwości Sądu Apelacyjnego w Poznaniu obejmuje właściwość sądów okręgowych w Poznaniu, Koninie i Zielonej Górze⁶. Na obszarze apelacji funkcjonują 32 sądy rejonowe. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym, do zakresu funkcjonalnej właściwości Sądu Apelacyjnego należy w szczególności rozpoznanie w II instancji środków odwoławczych od orzeczeń sądów okręgowych wydawanych w I instancji w sprawach z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Stosownie do dyspozycji § 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 125).

i opiekuńczego oraz własności intelektualnej, z zakresu prawa karnego oraz z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Prezes Sądu m.in. kieruje Sądem i reprezentuje go na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do Dyrektora Sądu, kieruje działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, sporządza Informację roczną o działalności sądów działających na obszarze apelacji w zakresie powierzonych mu zadań, którą przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości najpóźniej do końca kwietnia każdego roku oraz sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych, działających na obszarze apelacji poznańskiej⁷.

(akta kontroli str. 886-918)

Z przedstawionych w toku kontroli danych wynika, że w okresie objętym kontrolą ogólny wpływ spraw do sądów z obszaru apelacji poznańskiej (z wyjątkiem roku 2019) utrzymywał się na względnie stabilnym poziomie. Według stanu na 31 grudnia, do sądów z obszaru apelacji poznańskiej wpłynęło ogółem: w 2018 roku 1.083,7 tys. spraw⁸, w 2019 roku 1.287,9 tys. spraw⁹, w 2020 roku 1.018,7 tys. spraw¹⁰, w 2021 roku 1.050,4 tys. spraw¹¹, w 2022 roku 1.104,1 tys. spraw¹², natomiast według stanu na 30 czerwca 2023 roku 552,1 tys. spraw¹³.

Na zwiększenie obciążenia sądów w poszczególnych latach, istotny wpływ miały tzw. pozostałości spraw do rozpoznania z poprzednich lat (sprawy niezakończone w poprzednich okresach). Sądy z obszaru apelacji poznańskiej w 2018 r. dodatkowo obciążało ogółem 247,0 tys. spraw niezakończonych w poprzednim roku, w 2019 r. takich spraw było 275,4 tys., w 2020 roku 369,7 tys., w 2021 roku 304,5 tys., zaś w 2022 roku tego rodzaju spraw było 288,3 tys.¹⁴. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. liczba spraw stanowiących pozostałości z okresu poprzedniego była wyższa niż w 2018 r. (przyrost o 14%).

(akta kontroli str. 1571-1676)

Szczegółowymi badaniami objęto zapewnienie przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu funkcjonowania kontroli zarządczej ze szczególnym uwzględnieniem obszaru nadzoru nad podległymi sądami, sprawowanie nadzoru administracyjnego nad podległymi sądami, kształtowanie się wybranych wskaźników opisujących w skali apelacji sprawność działania sądów (w tym wskaźniki określone w planach działalności Ministra Sprawiedliwości kaskadowane do jednostek sądownictwa powszechnego oraz wybrane wskaźniki statystyczne dla potrzeb sprawozdawczości statystycznej), a także działania Prezesa Sądu Apelacyjnego mające na celu zapewnienie warunków do sprawnego realizacji zadań podległych sądów, związanych z ich organizacją i obsadą kadrową.

1.2. Regulacje wewnętrzne dotyczące kontroli zarządczej. Zarządzeniem nr 219/2012 z 10 października 2012 r. wprowadzono Regulamin kontroli zarządczej w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu, natomiast uchwałą nr 2/16/OA Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 1 marca 2016 r. powołana została komisja doradcza w sprawowaniu kontroli zarządczej w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu. Uchwałą nr 18/2022/OA Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie powołania Komisji doradczej w sprawowaniu kontroli zarządczej w Sądzie

⁷ Regulamin Organizacyjny Sądu Apelacyjnego wprowadzony zarządzeniem Nr 3/2022/OA Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 22 lutego 2022 r. (zarządzenie to uchyla wcześniejsze zarządzenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu nr 1/21/OA z dnia 5 stycznia 2021 r. w tej samej sprawie).

⁸ z tego, do sądów rejonowych wpłynęło 999,7 tys. spraw, do sądów okręgowych 75,3 tys. spraw, zaś do sądu apelacyjnego 8,6 tys. spraw.

⁹ z tego, do sądów rejonowych wpłynęło 1.197,4 tys. spraw, do sądów okręgowych 81,7 tys. spraw, zaś do sądu apelacyjnego 8,8 tys. spraw.

¹⁰ z tego, do sądów rejonowych wpłynęło 919,9 tys. spraw, do sądów okręgowych 91,5 tys. spraw, zaś do sądu apelacyjnego 7,3 tys. spraw.

¹¹ z tego, do sądów rejonowych wpłynęło 961,7 tys. spraw, do sądów okręgowych 80,9 tys. spraw, zaś do sądu apelacyjnego 7,8 tys. spraw.

¹² z tego, do sądów rejonowych wpłynęło 1.011,5 tys. spraw, do sądów okręgowych 83,7 tys. spraw, zaś do sądu apelacyjnego 8,9 tys. spraw.

¹³ z tego, do sądów rejonowych wpłynęło 500,5 tys. spraw, do sądów okręgowych 46,5 tys. spraw, zaś do sądu apelacyjnego 5,1 tys. spraw.

¹⁴ 293.617 spraw (wg stanu na 30 czerwca 2023 r.)

Apelacyjnym w Poznaniu uchylona została wcześniejsza uchwała nr 2/16/OA w tej samej sprawie. Podstawowym celem działania Komisji jest przedstawianie propozycji usprawnień w zakresie kontroli zarządczej, a także wspieranie Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w sprawowaniu kontroli zarządczej¹⁵. W okresie od stycznia 2018 r. do czerwca 2023 r. odbyły się jej 22 posiedzenia w cyklu kwartalnym. Przedmiotem posiedzeń - zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w sprawie wprowadzenia Zasad zarządzania ryzykiem w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu¹⁶ - była identyfikacja i analiza ryzyk w odniesieniu do celów i zadań, dla kluczowych obszarów działania jednostki za poszczególne kwartały.

Komisja dokonuje analizy Rejestrów Ryzyk sporządzanych przez poszczególnych właścicieli ryzyk oraz Centralnego Rejestru i Mapy Ryzyka za poszczególne kwartały. Na podstawie sporządzanych map ryzyka analizowane w okresie objętym kontrolą ryzyka uznane zostały przez Komisję, co do zasady, za akceptowalne. W okresie objętym kontrolą nie były przez nią formułowane propozycje usprawnień w zakresie kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 135-320, 445-448, 788-827, 828-846, 1382, 1522-1537 i 1796)

W załączniku nr 7 do Zasad, stanowiącym Wykaz ryzyk zaakceptowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości określone zostały obszary działalności Sądu¹⁷, ryzyka z nimi związane, główne czynniki ryzyk i ich kategorie (operacyjne/strategiczne).

(akta kontroli str. 788-827)

Opisany wyżej Regulamin kontroli zarządczej w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu nie zawierał odniesień do obszaru nadzoru nad działalnością sądów podległych (II poziom kontroli zarządczej, co zostało opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”). W kontrolowanej jednostce nie zostały również wprowadzone odrębne procedury/regulamin kontroli zarządczej odnoszące się do obszaru nadzoru nad działalnością sądów podległych¹⁸.

(akta kontroli str. 788-827, 828-846, 1796)

Prezes i Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Poznaniu terminowo złożyli oświadczenia o stanie kontroli zarządczej zarówno w zakresie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, jak i (odrębnie) w zakresie obszaru apelacji poznańskiej za lata 2018-2022. W każdym z ww. lat oświadczyli, że w kontrolowanej jednostce „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w obszarze apelacji poznańskiej¹⁹ dotyczyły m.in.: nieobsadzenia wolnych etatów sędziowskich, asesorskich, referendarskich i asystenckich (lata 2018-2022), zbyt małej liczby etatów urzędniczych i braków w obsadzie w stosunku do zakresu zadań realizowanych przez sądy (lata 2018-2022), długotrwałych absencji kadry orzeczniczej (lata 2018-2022), zbyt małej liczby spraw kierowanych do mediacji (lata 2018 i 2020-2022), niedostatecznej liczby szkoleń (lata 2018-2021), nieaktualności procedur wewnętrznych (lata 2018-2022), niewystarczającego wewnętrznego przepływu informacji (lata 2018-2022). Od roku 2020, dodatkowo zastrzeżenia dotyczyły m.in. niezadowalającego poziomu wskaźników w zakresie opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy (lata 2020 i 2022) oraz niezadowalającego poziomu wskaźników w zakresie czasu trwania postępowań sądowych (rok 2022) a także zbyt długotrwałego procesu obsadzania wolnych etatów sędziowskich i urzędniczych (rok 2022). W roku 2020 zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczyły również utrudnień w organizacji pracy sądów związanych z sytuacją epidemiczną w kraju.

¹⁵ W brzmieniu określonym uchwałą nr 18/2022/OA Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

¹⁶ dalej, również w skrócie: Zasady

¹⁷ 1. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Zapewnienie sprawności postępowania sądowego (w tym: ryzyka związane z działaniami sądu, ryzyka zewnętrzne). 2. Organizacja. 3. Gospodarka finansowa sądu (w tym: finanse, rachunkowość, gospodarka mieniem, inwestycje, remonty). 4. Informatyzacja. 5. Bezpieczeństwo i ochrona informacji. 6. Kontrola zarządcza. 7. Komunikacja.

¹⁸ Udokumentowane działania w tym zakresie, w tym corocznie formułowane wskazówki i wytyczne kierwane do jednostek podległych oraz sposób monitorowania realizacji celów wytyczanych przez Ministra Sprawiedliwości w ramach systemu kontroli zarządczej zostały omówione w dalszej części wystąpienia.

¹⁹ Szczegółową analizą objęte zostały Zbiorcze oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z obszaru apelacji poznańskiej za lata 2018-2022.

Wśród działań podjętych w poszczególnych latach objętych oświadczeniami w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w obszarze apelacji poznańskiej wymieniono korespondujące z ww. „zastrzeżeniami” m.in.: sprawowanie nadzoru przez Prezesów i Przewodniczących Wydziałów nad terminowością i sprawnością postępowań sądowych (lata 2018-2021), wykonywanie lustracji i wizytacji (lata 2018-2021), dokonywanie kwartalnych podsumowań realizowanych mierników na obszarze apelacji (lata 2018-2021), upowszechnianie informacji na temat mediacji (lata 2018-2022), szkolenia orzeczników i pracowników sądów (lata 2018-2022), aktualizację uregulowań wewnętrznych (lata 2018-2022), dokonywanie bieżącej identyfikacji i analizy ryzyka (lata 2018-2022), analizy obciążenia i struktury etatyzacji w grupach zawodowych sądów, alokację etatów pomiędzy komórkami org. sądów w celu równomiernego obciążenia pracą i wnioskowanie o nowe etaty (lata 2018-2022), a także utrzymanie oraz zwiększenie dostępności i poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w sądach w celu usprawnienia pracy (lata 2018-2022).

(akta kontroli str. 445-448, 1522-1537)

1.3. Realizacja Planów działalności Ministra Sprawiedliwości. Stosownie do § 2 Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej sprawiedliwość²⁰, Minister zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej na I poziomie należy do obowiązków prezesa i dyrektora sądu w jednostkach organizacyjnych sądownictwa powszechnego w zakresie zadań przypisanych im w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych²¹ (w tym zakresie, w ramach niniejszego tematu kontroli przeprowadzone zostały odrębne kontrole w Sądzie Okręgowym w Poznaniu²² i w Sądzie Rejonowym w Wągrowcu). Z kolei, zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej wobec sądów podległych należy do obowiązków prezesa sądu nadrzędnego w zakresie zadań przypisanych temu organowi w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych (II poziom kontroli zarządczej).

W latach 2018-2023, Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, wspólnie z Dyrektorem Sądu, corocznie określali plany działalności Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oraz odrębnie plany działalności dla obszaru apelacji poznańskiej²³ kierując się wytycznymi zawartymi w Planie działalności Ministra Sprawiedliwości na dany rok oraz w pismach przewodnich Dyrektora Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości. W planach działalności dla obszaru apelacji poznańskiej na poszczególne lata objęte kontrolą NIK zawarto cele i mierniki realizacji wskazane w wytycznych Ministra Sprawiedliwości²⁴. Prezes Sądu Apelacyjnego nie formułował innych celów i mierników, np. uwzględniających zidentyfikowaną specyfikę sądów z obszaru apelacji²⁵.

(akta kontroli str.12-13, 15-18, 81-96, 97-103)

W latach 2018-2021, jako podlegające kaskadowaniu przez sądy z obszaru apelacji poznańskiej ustalone zostały dwa cele: 1} Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego²⁶ i 2} Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do

²⁰ Dz.Urz.MS z 2019 r. poz. 160, dalej w skrócie Komunikat Ministra Sprawiedliwości.

²¹ j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm. (Pusp)

²² Kontrolą w tym sądzie objęty został również obszar kontroli zarządczej na II poziomie realizowany w stosunku do sądów rejonowych z okręgu poznańskiego.

²³ Zgodnie z dyspozycją § 13 ww. Komunikatu Ministra Sprawiedliwości.

²⁴ W wytycznych Minister Sprawiedliwości każdorazowo zwracał uwagę na to, by wartość mierników planować na identycznym poziomie jak to zostało zaplanowane dla działu. Umożliwi to zapewnienie jednolitości w ramach kwartalnego raportowania i ułatwi analizę skuteczności realizacji celów dla całego działu.

²⁵ Prezes i Dyrektor Sądu Apelacyjnego corocznie, określali w formie odrębnych pism kierowanych do prezesów i dyrektorów podległych sądów okręgowych informacje niezbędne do sporządzenia i przekazywania sprawozdań/raportów okresowych z planu działalności i oświadczeń o stanie kontroli zarządczej dla jednostek podległych i nadzorowanych, w tym terminy ich przekazywania (§ 26 ust. 2 Komunikatu MS w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej (...)).

²⁶ Mierniki określające stopień realizacji celu: 1} odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana; 2} średni czas trwania (dotychczas sprawność) postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach); 3} wskaźnik opanowania wpływu

sądu²⁷. W kolejnych latach, cele te zostały zmienione w związku ze zmianą celów Ministra Sprawiedliwości.

W planach na lata 2022 i 2023 Minister określił je w następujący sposób: 1} Standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości²⁸, 2} Zapewnienie dostępnego i otwartego dla obywatela wymiaru sprawiedliwości²⁹, 3} Upowszechnienie mediacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, jako rzeczywistej i ogólnodostępnej alternatywy dla spornych postępowań sądowych³⁰. W planach działalności dla apelacji poznańskiej, zarówno cele, jak i planowane wartości mierników stopnia ich realizacji na koniec roku, zgodnie z przyjętymi założeniami, stanowiły powtórzenie zapisów planów działalności Ministra, określonych dla działu Sprawiedliwość.

W każdym z objętych kontrolą planów działalności dla obszaru apelacji poznańskiej, zostały sformułowane „najważniejsze zadania służące realizacji ww. celów”. Zadania te, nakierowane były w sposób ogólny na ich realizację i miały co do zasady powtarzalny charakter. Przewidziano do realizacji m.in. następujące zadania:

- promocja oraz wsparcie procesu wdrażania alternatywnych metod rozwiązywania sporów (lata: 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023)³¹;
- zarządzanie i nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych (rok 2018)³²;
- podnoszenie kwalifikacji sędziów, asesorów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów oraz pracowników sądów (l. 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023)³³;
- monitorowanie poziomu obciążenia pracą oraz etatyacji w poszczególnych pionach orzeczniczych i szczeblach sądownictwa powszechnego (r. 2018)³⁴;
- obsadzanie wolnych etatów (r. 2018)³⁵;
- wsparcie administracyjne i logistyczne sądów powszechnych na obszarze apelacji (r. 2018)³⁶;
- realizacja projektów informatycznych pozwalających na usprawnienie przebiegu postępowań sądowych (l. 2018, 2022, 2023)³⁷;
- kontynuacja edukacji prawnej młodzieży (l. 2019, 2020)³⁸;
- działalność orzecznicza (r. 2019)³⁹;
- wykonywanie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów na obszarze apelacji (l. 2019, 2020, 2021, 2022, 2023)⁴⁰;
- monitorowanie analizy wyników pracy oraz etatyacji w poszczególnych pionach - orzeczniczych i pozostałych działach administracji sądowej (l. 2018, 2019)⁴¹;

głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, 4} liczba etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego.

²⁷ Miernik określający stopień realizacji celu: Wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem).

²⁸ Miernik określający stopień realizacji celu: Liczba etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego.

²⁹ Mierniki określające stopień realizacji celu: 1} wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem) 2} wskaźnik opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, 3} wskaźnik sprawności postępowania sądowego (wg metodologii CEPEJ).

³⁰ Miernik określający stopień realizacji celu: Odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana.

³¹ w latach 2018-2021 dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego a od 2022 r. dla celu Standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości.

³² dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego oraz dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu

³³ dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego oraz dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, zaś od 2022 r. dla celu Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości

³⁴ dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego i dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu

³⁵ j.w.

³⁶ j.w.

³⁷ dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego i dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, zaś od roku 2022 dla celu Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości

³⁸ dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego

³⁹ dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego i dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu

⁴⁰ dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego i dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu a od 2022 r. dla celu Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości

⁴¹ dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego i dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu

- działania na rzecz ułatwienia dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości (l. 2019, 2020, 2021, 2022, 2023)⁴²;
- monitorowanie analizy wyników pracy oraz podejmowanie czynności nadzorczych w celu zapewnienia prawidłowego toku urzędowania sądów (l. 2020, 2021, 2022, 2023)⁴³;
- badanie etatyzacji i obsady stanowisk oraz podejmowanie działań w celu zapewnienia optymalnej obsady w sądach na obszarze apelacji (l. 2020, 2021, 2022)⁴⁴.

Część z „najważniejszych zadań służących realizacji celu” zawartych w planach działalności dla obszaru apelacji poznańskiej nie była zależna od działań Prezesa Sądu Apelacyjnego i prezesów sądów podległych (np. „obsadzanie wolnych etatów⁴⁵” - plan działalności dla apelacji poznańskiej na 2018 r.) albo nie wykazywała bezpośredniego związku z celami określonymi w planach działalności sądów z obszaru apelacji poznańskiej (np. „kontynuacja edukacji prawnej młodzieży” – plan działalności dla apelacji poznańskiej na lata 2018-2020. Zadanie to zostało przypisane do celu: „Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego”) lub określona została w sposób na tyle ogólnikowy, że nie stanowiła żadnej wskazówki co do kierunku lub rodzaju działań mających zapewnić realizację celu (np. „działalność orzecznicza” - plan na rok 2019). Ustalone nieprawidłowości w powyższym zakresie zostały opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 12-13, 15-80, 81-96, 97-103)

Plan działalności na dany rok dla obszaru apelacji poznańskiej, corocznie przekazywany był podległym jednostkom i stanowił podstawę do kaskadowania zawartych w nim wskaźników przez kierowników jednostek podległych. W toku kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających formalne konsultowanie lub uzgadnianie z Prezesem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu wielkości planowanych przez prezesów sądów podległych wskaźników określonych w planach nadzorowanych przez nich jednostek.

(akta kontroli str. 1512, 1797, 1547-1569)

Analiza osiągniętych w latach 2018-2022 wartości mierników określających stopień realizacji wyznaczanych przez Ministra Sprawiedliwości w planach działalności celów wskazuje na następujące wnioski:

Sądy z obszaru apelacji poznańskiej zasadniczo⁴⁶ realizowały, a wręcz przekraczały planowany odsetek spraw kierowanych do mediacji⁴⁷ (miernik dla celu: Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego).

Wykonanie miernika „liczba etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego” dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego⁴⁸ a następnie dla wyodrębnionego od roku 2022 celu Standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości, kształtowało się na zbliżonym do planowanego poziomie, przez większość lat objętych kontrolą pozostając nieznacznie poniżej zakładanego progu⁴⁹.

Funkcjonujący w latach 2018-2021 miernik - wskaźnik średniego czasu trwania (dotychczas sprawność) postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji⁵⁰ (w miesiącach) dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa

⁴² dla celu Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego i dla celu Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu a od 2022 r. dla celu Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości

⁴³ j.w.

⁴⁴ j.w.

⁴⁵ Kompetencja Ministra Sprawiedliwości wynikająca z art. 20a Pusp

⁴⁶ Wyjątek stanowi rok 2018 (plan: 1,2%, wykonanie: 1,1%)

⁴⁷ Lata 2019-2022: (2019: plan 1,20%, wykonanie 1,20%, 2020: plan 1,20%, wykonanie 1,70%, 2021: plan 1,20%, wykonanie 1,60%, 2022: plan 1,30% wykonanie 1,50%).

⁴⁸ W latach 2018-2021

⁴⁹ Rok 2018: plan 0,38 wykonanie 0,37, rok 2019: plan 0,39, wykonanie 0,37, rok 2020: plan 0,4 wykonanie 0,4, rok 2021: plan 0,4, wykonanie 0,39, rok 2022: plan 0,4 wykonanie 0,39.

⁵⁰ Średni czas trwania postępowania sądowego od dnia pierwszej rejestracji do dnia uprawomocnienia się sprawy w I instancji – wskaźnik obliczany dla spraw z wybranych repertoriów I instancji (Sądy Okręgowe: C, CG-G, Ns (z wył.rej.), Nc, Co, K, U, P, GC, GNs, Gnc; sądy rejonowe: C, CG-G, Ns, Nc, K, Kp, W, U, P, Np, RC, RNs, Nsm, GC, GNs, Gnc, GU, GUp, GN, GZd, U, GR, GRz, GRp, GRu, GRS, GReu, GRez, GRk, Gro) – średnia ważona obliczana jako iloraz sumy iloczynów środków przedziałów czasowych i liczby spraw z tych przedziałów do ogólnej liczby wszystkich badanych spraw.

powszechnego⁵¹, ulegał systematycznemu pogorszeniu (w roku 2018: plan 5,3 miesiąca - wykonanie 6,5, w roku 2019: plan 5,2 - wykonanie 7, w roku 2020: plan 5,3 - wykonanie 8,2, w roku 2021: plan 6,5 - wykonanie 8⁵²), tj. o 20% w ciągu czterech lat.

(akta kontroli str. 81-96, 105-117, 119-120, 1510)

Wiceprezes Sądu wskazał, że pogorszenie wskaźnika związane było przede wszystkim z problemami kadrowymi w sądach, nieobsadzonymi etatami orzecznictwymi, brakiem zainteresowania orzeczników wolnymi miejscami na stanowiska sędziowskie, oraz licznymi absencjami w każdej grupie zawodowej sądów, a w latach 2020 - 2022 również z okresem epidemii, np. problemami technicznymi wynikającymi z prowadzenia posiedzeń w formie zdalnej w tym okresie, a także lawinowym wzrostem wpływu „spraw frankowych”.

Prezes Sądu Apelacyjnego wskazał, że w porozumieniu z Prezesami podległych jednostek na bieżąco monitorowana była sytuacja kadrowa i na bieżąco analizowane były dane statystyczne wydziałów orzecznictwowych. Przykładowo, jako działanie mające na celu poprawę średniego czasu trwania postępowań w pionie cywilnym, Prezes wskazał wydanie przez Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu, w trybie wewnętrznego nadzoru administracyjnego, zarządzenia o zaangażowaniu Sędziów II instancji do orzekania w „sprawach frankowych” I instancji (luty 2023 r.).

(akta kontroli str. 121,-134, 1504, 1508)

Od roku 2022 dla celu Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości, stosowany jest miernik pn. Wskaźnik sprawności postępowania sądowego (wg metodologii CEPEJ⁵³)⁵⁴. Miernik ten w 2022 r. został zrealizowany w skali obszaru apelacji poznańskiej (plan wyniósł 100, natomiast wykonanie 94,2)⁵⁵.

(akta kontroli str. 105-117)

Wiceprezes Sądu Apelacyjnego Sylwia Dembska wyjaśniła, że nie posiada informacji odnośnie przyczyn zastąpienia wskaźnika średniego czasu trwania postępowań wg wybranych kategorii spraw w I instancji wskaźnikiem sprawności postępowania sądowego wg metodologii CEPEJ. Nie odniosła się również do kwestii oceny tego, który z tych wskaźników jest bardziej przydatny dla diagnozy sprawności funkcjonowania sądów.

(akta kontroli str. 2138)

Wykonanie przez sądy z obszaru apelacji poznańskiej, funkcjonującego w całym okresie objętym kontrolą (w latach 2018-2023 – I poł.), wskaźnika opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji⁵⁶ dla celu poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego⁵⁷ a następnie dla wyodrębnionego od roku 2022 celu Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości, corocznie (oprócz roku 2018⁵⁸) kształtowało się na poziomie korzystniejszym (wyższym) od planu (w roku 2019: plan określony został na poziomie 95,4% faktyczne wykonanie zaś wyniosło 101,7%, w roku 2020: plan 95,7% wykonanie 98,3%, w roku 2021: plan 90% wykonanie 102,3%, w roku 2022: plan 95% wykonanie 99,5%).

(akta kontroli str. 105-117)

Wskaźnik opanowania wpływu spraw ogółem⁵⁹ dla celu poprawa sprawności

⁵¹ Lata 2018-2021

⁵² Na przestrzeni lat 2018-2021 nastąpiło zatem wydłużenie średniego czasu trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji o 18,75%.

⁵³ European Commission for the Efficiency of Justice - Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości

⁵⁴ Wskaźnik wyrażany w dniach. Stanowi odniesienie liczby spraw pozostających do załatwienia na następny okres statystyczny do przeciętnego, dziennego załatwienia spraw ogółem w danym okresie statystycznym lub okresie działania jednostki sprawozdawczej. Przy obliczaniu wskaźnika uwzględniane są wszystkie sprawy, w tym również posiedzenia wykonawcze w postępowaniu rodzinnym oraz sprawy ponownie wpisane i załatwione w związku z likwidacją/utworzeniem sądu/wydziału lub zmianami przepisów o Biurowości.

⁵⁵ Według stanu na dzień 30 czerwca 2023 r. poziom wykonania tego wskaźnika wyniósł 84,8.

⁵⁶ Stanowiący stosunek liczby spraw w głównych kategoriach załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby spraw wpływających, obliczany dla głównych repertoriów: sądy okręgowe: C, K, U, P, GC; sądy rejonowe: C, K, W, U, P, RC, RNs, Nsm, GC, GUp – po odjęciu ponownego wpływu i załatwienia spraw związanego z likwidacją/utworzeniem sądu/wydziału lub zmianami przepisów o Biurowości.

⁵⁷ Do roku 2021

⁵⁸ Plan: 98% wykonanie: 94,1%

⁵⁹ Stosunek liczby wszystkich spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby wszystkich spraw wpływających. Przy obliczaniu wskaźnika uwzględniane są wszystkie sprawy, w tym również sprawy ponownie wpisane i załatwione w związku z likwidacją/utworzeniem sądu/wydziału lub zmianami przepisów o biurowości.

funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego⁶⁰ a następnie dla wyodrębnionego od roku 2022 celu Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości, od roku 2020 był przez sądy z obszaru apelacji poznańskiej realizowany na poziomie wyższym od zaplanowanego (2018 plan - 99%, wykonanie - 97,5%, 2019 - plan 95%, wykonanie - 93%, 2020 plan - 95%, natomiast wykonanie 106,3%, 2021 plan - 92,0%, wykonanie - 101,5%, na rok 2022 planowano 97%, wykonanie wyniosło 99,4%).

(akta kontroli str. 105-117)

Odnosnie przyczyn nieosiągnięcia planowanego poziomu ww. wskaźnika do roku 2020 i podjętych działań naprawczych, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego Przemysław Radzik wskazał, że nadzór administracyjny leży w zakresie prezesa Sądu Apelacyjnego ale również prezesów sądów okręgowych i rejonowych nad podległymi jednostkami i wydziałami. W ramach sprawozdań miesięcznych i kwartalnych, jak również przekazywanych bieżących informacji i wniosków etatowych z jednostek podległych, Prezes Sądu Apelacyjnego monitorował obciążenie pracą oraz etatyzację sędziów, asesorów, referendarzy, asystentów oraz urzędników sądowych w poszczególnych pionach orzeczniczych. Ponadto, zostały zorganizowane szkolenia dla orzeczników, aktualizowano na bieżąco listy biegłych. Wdrożone zostały projekty informatyczne, których zadaniem jest usprawnienie pracy orzeczników i urzędników sądowych (System Druku Centralnego, e-protokołu w sądach rejonowych, System Losowego Przydziału Spraw oraz wprowadzono centralizację systemów teleinformatycznych dla jednostek apelacji poznańskiej), co miało wpływ na stopniową poprawę przedmiotowego parametru w odniesieniu do ogółu sądów z obszaru apelacji.

(akta kontroli str. 1504, 1507)

Sprawozdania z wykonania planu działalności Sądu Apelacyjnego w Poznaniu dla obszaru apelacji poznańskiej za lata 2018-2021 zawierają informacje wskazujące na „najważniejsze przyczyny wystąpienia różnic pomiędzy planowanymi a osiągniętymi wartościami mierników”, które potwierdziły zmaterializowanie się ww. ogólnie zidentyfikowanych ryzyk w zakresie braków kadrowych oraz pracy biegłych. Przyczyny te miały w większości corocznie powtarzalny charakter:

1. Niepełna obsada etatów sędziowskich i asesorskich (sprawozdania za lata: 2018, 2019, 2020, 2021);
2. Absencje chorobowe w grupie orzeczniczej i urzędniczej (l. 2018, 2019, 2020, 2021);
3. Znaczny stopień skomplikowania prawnego wpływających spraw (l. 2018, 2019, 2020, 2021);
4. Zasada niezmienności składu orzekającego w sądzie II instancji (l. 2018, 2019, 2020, 2021);
5. Opóźnienia w wydawaniu opinii przez biegłych sądowych (l. 2018, 2019, 2020, 2021);
6. Brak zaufania stron do alternatywnych metod rozwiązywania sporów (rok 2018);
7. Sytuacja epidemiologiczna na terenie kraju (l. 2020, 2021).

Ponadto w sprawozdaniach za lata 2020-2021 zadeklarowano m.in. działania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 polegające na bieżącym monitorowaniu sytuacji epidemicznej w sądach oraz dokonywaniu zmian wewnętrznych uregulowań w zakresie organizacji pracy sądów, a także prowadzenia rozpraw w trybie zdalnym. Z ustaleń kontroli wynika, że działania takie były wdrażane.

(akta kontroli str. 105-117)

Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wyjaśniła, że sprawami, które były szczególnie skomplikowane prawnie w latach 2018-2021 do tego stopnia, że ponadprzeciętnie wpłynęły na nieosiągnięcie zakładanych mierników dotyczących sprawności postępowań były:

- roszczenia z umów bankowych denominowanych/indeksowanych do franka szwajcarskiego;
- sprawy z zakresu własności intelektualnej;
- sprawy dotyczące wysokości emerytury i renty żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu

⁶⁰ Do roku 2021

Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej, inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin, związane z przepisami wprowadzonymi ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zapatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy⁶¹.

(akta kontroli str. 2138)

1.4. Prezes Sądu Apelacyjnego monitorował realizację planów działalności sądów na obszarze apelacji poznańskiej⁶². W okresie objętym kontrolą w Sądzie opracowywano kwartalne raporty z zarządzania ryzykiem związanym z realizacją planów działalności zarówno dla Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, jak i dla sądów z obszaru apelacji w układzie: Cel – Rodzaj celu (główny, zadaniowy, pozostały) - Nazwa miernika – Planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie – Osiągnięta wartość miernika w danym kwartale – Zidentyfikowane kluczowe ryzyka nieosiągnięcia celu – Reakcja na ryzyko.

Kluczowe, powtarzalne, zidentyfikowane ryzyka nieosiągnięcia zakładanych celów, w raportach z zarządzania ryzykiem za wszystkie kwartały z lat 2018-2021⁶³, wskazywane były w sposób ogólny (bez odniesień do konkretnych przypadków lub wyliczeń), przykładowo: nieobsadzenie wakatów na stanowiskach sędziowskich i asesorskich, niedostosowanie obsady kadry orzeczniczej, asystenckiej i urzędniczej do obciążenia pracą sądów, niedostępność biegłych w wyspecjalizowanych dziedzinach oraz nieterminowość wydawania opinii przez biegłych sądowych, natomiast w latach 2020 - 2021, w poszczególnych raportach kwartalnych powoływano się też na ryzyko związane z „niezmiennością składu sędziowskiego w związku z funkcjonowaniem Systemu Losowego Przydziału Spraw (SLPS), co przedłuża czas trwania postępowania sądowego”.

Powtarzalny charakter miały też m.in. następujące, deklarowane działania stanowiące reakcję na ww. zdefiniowane ryzyka: bieżący nadzór administracyjny prezesów, przewodniczących Wydziałów sądów i sędziów wizytatorów nad przebiegiem i sprawnością postępowań sądowych, wnioskowanie o wzmocnienia etatowe w każdej grupie pracowniczej, podejmowanie działań na podstawie przeprowadzonych analiz wyników monitorowania poziomu obciążenia pracą oraz etatywacji w apelacji i pozyskiwanie nowych biegłych sądowych w wyspecjalizowanych dziedzinach.

(akta kontroli str. 847-867)

W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentów umożliwiających odtworzenie konkretnych wniosków wynikających ze wskazanych wyżej deklarowanych działań polegających na prowadzeniu analiz wyników monitorowania poziomu obciążenia pracą oraz etatywacji w apelacji i kierunków interwencji podejmowanych przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w powiązaniu z płynącymi z tych analiz wnioskami.

W tym kontekście, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, na wymóg dokumentowania każdego etapu procesu zarządzania ryzykiem (w tym sposobu reakcji na nie) odnoszącego się do celów i zadań ujętych w planie działalności, zgodnie z przepisami § 19 ust. 2 Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość⁶⁴.

(akta kontroli str. 1513, 1798)

NIK zwraca również uwagę na ogólnikowość sposobu formułowania zarówno ryzyk dotyczących realizacji zakładanych celów, jak i deklarowanych działań służących ich

⁶¹ Dz.U. z 2016 r. poz.2270

⁶² Sąd Apelacyjny w Poznaniu dokonuje kwartalnych obliczeń mierników osiągniętych przez sądy w okręgach, na potrzeby kontroli zarządczej. Po opublikowaniu wartości tych mierników przez Departament Strategii i Funduszy Europejskich są one weryfikowane w zakresie ich zgodności.

⁶³ W 2022 r. cele kaskadowane z planu Ministra Sprawiedliwości nr 2 i 3: (odpowiednio: „Zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości” oraz „upowszechnienie mediacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, jako rzeczywistej i ogólnodostępnej alternatywy dla spornych postępowań sądowych”) były w poszczególnych kwartałach realizowane. Cel nr 1 „Standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości” mierzony liczbą etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziowski, nie został zrealizowany (plan określono na poziomie 0,4 zaś wykonanie w każdym kwartale wyniosło 0,39) co wynikało ze zmaterializowania się ryzyka niewystarczającej liczby etatów asystenckich (wpływ na realizację tego celu przekracza kompetencje prezesów sądów).

⁶⁴ Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 160

realizacji. Zadania służące realizacji celów to często w istocie odwrotność zidentyfikowanych ryzyk, a przyczyny niezrealizowania mierników to zmaterializowane ryzyka. Sposób ujęcia „reakcji na ryzyko” nie zawsze ponadto pozwala na ustalenie, do kogo to działanie należy (jego adresata). Usterki te w dużej mierze wskazują na traktowanie tego narzędzia kontroli zarządczej w sposób schematyczny i formalny, co nie odpowiada istocie procesu sprawowania kontroli zarządczej.

1.5. Wewnętrzny nadzór administracyjny Prezesa Sądu Apelacyjnego nad sądami podległymi. Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu ustalił kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów działających w obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Poznaniu na lata 2018-2023 (Kierunki). W wytycznych tych wskazuje się np. na konieczność zmniejszenia zaległości w sprawach pozostających od daty wpływu do sądu powyżej 3 lat w pionie cywilnym w sprawach C i Ns, w pionie karnym w sprawach K, w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych w kategorii U i P, w pionie gospodarczym w kategorii GC i powyżej 5 lat w pionie gospodarczym w kategorii GUp oraz U oraz monitorowania przebiegu postępowań i terminowości podejmowania poszczególnych czynności, kontroli racjonalności przydziału sędziów i referendarzy do poszczególnych pionów i wydziałów w celu zapewnienia równomiernego rozłożenia obowiązków, opanowania wpływu i likwidacji zaległości oraz działań mających na celu racjonalizację wykorzystania kadry urzędniczej i asystentów sędziów. W Kierunkach Prezes SA zwracał ponadto m.in. uwagę na przewidywane i stwierdzone wzrosty obciążeń, w tym na konieczność bieżącej analizy wyników pracy wydziałów ksiąg wieczystych oraz ich sytuacji kadrowej i organizacyjnej, z uwagi na zwiększenie obciążenia tego pionu wpływem spraw po wejściu w życie ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁶⁵ (kierunki na lata 2019 – 2022) oraz konieczność bieżącej analizy sytuacji wydziałów gospodarczych w związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego spraw gospodarczych po zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – ustawą z dnia 4 lipca 2019 r.⁶⁶, uchynieniem z dniem 24 marca 2020 r. art. 491⁴ ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe⁶⁷ (2020), ustalał docelowe wskaźniki pozostałości poszczególnych kategorii spraw (rok 2023). Wskaźniki te były zgodne ze wskaźnikami określonymi przez Ministra Sprawiedliwości w Ogólnych kierunkach nadzoru administracyjnego na rok 2023.

(akta kontroli str. 1808-1836)

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Sądu Apelacyjnego, monitorowanie realizacji ww. Kierunków odbywało się przede wszystkim w trakcie prac nad Informacją roczną o działalności sądów działających na obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Poznaniu za rok poprzedni. W ramach analizy poszczególnych kierunków i zagadnień, prezesi sądów okręgowych, rejonowych, wizytatorzy wszystkich szczebli w porozumieniu z przewodniczącymi wydziałów w każdej jednostce, weryfikowali wykonywane czynności nadzorcze. Działania te miały postać bieżących, niesformalizowanych ustaleń pomiędzy przewodniczącymi a orzecznikami w wydziałach. Prezes dodał, że w momencie skierowania do Prezesa Sądu Apelacyjnego wystąpień nadzorczych ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości lub zapytań o liczbę spraw określonego rodzaju, czy też o wskazanie wykonywanych czynności nadzorczych w konkretnej dziedzinie, pokrywających się tematycznie z kierunkami wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wszczynany był formalny nadzór, tj. kierowane były formalnie pisma do Prezesów Sądów Okręgowych, i przez nich dalej, do właściwych przewodniczących wydziałów sądów okręgowych lub prezesów sądów rejonowych.

(akta kontroli str. 1513, 1799)

W toku kontroli przeanalizowano udokumentowane działania dotyczące monitorowania wyników nadzorowanych sądów w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Dotyczyły one między innymi: terminowości czynności sądu w postępowaniu

⁶⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1716

⁶⁶ Dz. U. poz. 1469

⁶⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 498 ze zm.

przygotowawczym i sądowym, skarg i czynności nadzoru w sprawach wydziałów ksiąg wieczystych, nadzoru w sprawach gospodarczych sądów okręgowych i rejonowych, skarg składanych w sprawach wydziałów cywilnych, gospodarczych i ubezpieczeń oraz karnych nadzorowanych sądów okręgowych i podległych im sądów rejonowych, uwzględnionych skarg na przewlekłość postępowań w sprawach wydziałów karnych, cywilnych, ubezpieczeń i wydziałów pracy sądów okręgowych. W wyniku tej korespondencji prezesi sądów podległych składali wyjaśnienia lub przekazywali dane Prezesowi Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, ten natomiast przekazywał je do właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości⁶⁸. W przypadku uwzględnionych skarg na przewlekłość postępowania, postępowania takie były obejmowane nadzorem Prezesa Sądu Apelacyjnego.

(akta kontroli str. 1837-2123, 2143-2194)

W Informacjach rocznych o działalności sądów działających na obszarze apelacji poznańskiej za lata 2018-2022 corocznie zamieszczano omówienie stopnia i sposobu realizacji przez sądy z obszaru apelacji, poszczególnych kierunków wewnętrznego nadzoru ustalonych przez Ministra Sprawiedliwości oraz kierunków wewnętrznego nadzoru ustalanych przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. W przypadku niezrealizowania kierunku, wskazywano przyczyny braku realizacji (częściowej jego realizacji)⁶⁹.

(akta kontroli str. 2536-2540)

Prezes Sądu Apelacyjnego opracował, na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych⁷⁰ plany nadzorcze Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oraz sądów okręgowych działających w obszarze właściwości tego sądu⁷¹. Plany te uwzględniały ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego na poszczególne lata objęte kontrolą, ustalone przez Ministra Sprawiedliwości i kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 563-583)

⁶⁸ Przykładowo: pismem z 31 grudnia 2018 r. (znak: DNA-III-510-60/18) Departament Nadzoru Administracyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości zwrócił uwagę Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu na negatywne wyniki analiz pracy sądów apelacji poznańskiej za trzy kwartały 2018 r. (brak opanowania wpływu spraw GC m.in. w Sądzie Okręgowym w Poznaniu, w Sądzie Rejonowym w Poznaniu Stare Miasto w Poznaniu). Wystąpienie oparte zostało o analizy wpływu na limit, wpływu na obsady w wersji 1 lub 3 (w zależności od sądu), pozostałości na limit, pozostałości na obsadę w wersji 1 lub 3. Zwrócono uwagę na występujące w analizowanych sądach różne stopnie obciążenia względem średniej w kraju, a także dysproporcje w stopniu opanowania wpływu pomiędzy różnymi pionami sądów i w związku z tym, potrzebę podjęcia działań mających na celu poprawę wyników w pionach gospodarczych ww. sądów i poinformowanie Departamentu o identyfikowanych przyczynach stwierdzonego stanu i podjętych działaniach. Po odebraniu pisemnych wyjaśnień od prezesów wskazanych wyżej sądów, Prezes Sądu Apelacyjnego w dniu 25 lutego 2019 r. przekazał je Departamentowi Nadzoru Administracyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości. Z wyjaśnień Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu (sprawującego nadzór nad sądem Poznań Stare Miasto) wynika, że jeszcze w 2018 r. w Sądzie Rejonowym w Poznaniu podjęte zostały działania organizacyjne mające na celu poprawę sytuacji w pionie gospodarczym, (kontrolę referatów, wzmoczenie nadzoru nad sprawami, wprowadzenie obowiązku okresowej sprawowozdawczości). Podjęto działania w celu obsadzenia wolnych etatów referendarskich i przydzielenia nowych referendarzy. Obsadzono również etaty asesorskie i dokonano przesunięć etatowych pomiędzy wydziałami sądu. Wprowadzono również rozwiązania techniczne usprawniające pisanie nakazów zapłaty. Planowane działania naprawcze polegały głównie na wzmocnieniu nadzoru nad sprawami trwającymi ponad trzy lata (w tym składanie sprawozdań o postępie spraw i podejmowanych czynnościach, traktowanie tych spraw jako priorytetowe pod kątem sprawności postępowania, dalsze wzmocnienia kadrowe w pionie gospodarczym). Odnośnie Sądu Okręgowego w Poznaniu Prezes tego sądu wskazał na nieplanowaną nieobecność sześciu sędziów (choroby, urlopy macierzyńskie), nieobsadzenie dwóch etatów sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku, zwiększenie wpływu kategorii GC w wydziałach I instancyjnych, wzrost liczby sędziów funkcyjnych, co powoduje spadek obsady stałej i efektywnej.

⁶⁹ Przykładowo, dla niezrealizowanego przez Sąd Okręgowy w Poznaniu w 2020 r. kierunku 1b) Ministra Sprawiedliwości – zmniejszenie zaległości w sprawach pozostających od daty wpływu do sądu powyżej 3 lat w pionie cywilnym, karnym, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz gospodarczym (w 2020 r. nastąpił wzrost liczbowy spraw pozostających od daty wpływu do sądu powyżej 3 lat w pionach cywilnym, karnym, pracy i ubezpieczeń społecznych i gospodarczym, odpowiednio w kategoriach C, K, U i GC), jako przyczyny zaistniałego stanu wskazano: nieobsadzenie wolnych stanowisk sędziowskich i asesorskich, absencje sędziów, asesorów i referendarzy sądowych, delegowanie 7 sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz 1 sędziego do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, sytuację epidemiczną w kraju, zawilość, obszerność i wielowątkowość spraw, niedostateczną liczbę biegłych sądowych z uwagi na wielowątkowość tez dowodowych, występowaniem obiektywnych przeszkód procesowych skutkujących koniecznością zawieszenia postępowań sądowych, długotrwałością postępowania w ramach obrotu międzynarodowego oraz w ramach pomocy sądowej, w tym wzrostem liczby stron lub świadków zamieszkałych za granicą.

⁷⁰ j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 1166

⁷¹ Odpowiednio, zarządzeniami: nr 54/2018 z dnia 26 lutego 2018 r., nr 116/2019 z dnia 15 lutego 2019 r., nr 7/2021 z dnia 11 lutego 2021 r., nr 6/2022 z dnia 21 lutego 2022 r. oraz nr 3/2023 z dnia 15 lutego 2023 r.

1.6. Plany te w odniesieniu do zadań Prezesa Sądu Apelacyjnego, nie zostały w pełni zrealizowane w latach 2020 i 2021 (w 2020 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli, natomiast w 2021 r. nie przeprowadzono czterech).

Na rok 2018 w poszczególnych sądach z obszaru apelacji poznańskiej zaplanowano 1 lustrację⁷², nie zaplanowano wizytacji, w roku 2019 zaplanowano 1 lustrację⁷³ i 7 wizytacji⁷⁴, na rok 2020 zaplanowano 2 lustracje⁷⁵ i 6 wizytacji⁷⁶, na rok 2021 zaplanowano 1 lustrację⁷⁷ i 10 wizytacji⁷⁸, na rok 2022 zaplanowano 5 lustracji⁷⁹ i 4 wizytacje⁸⁰ natomiast na rok 2023 zaplanowano 7 lustracji⁸¹ i 5 wizytacji⁸². W ww. okresie, Prezes Sądu przeprowadził natomiast w roku 2018 – 1 kontrolę jednostki podległej, w roku 2019 – 7, w roku 2020 – 0, w roku 2021 – 6, w roku 2022 – 8, zaś w roku 2023 (do czasu udzielenia odpowiedzi) – 1.

(akta kontroli str. 563-582, 1383)

Prezes Sądu wyjaśnił, że wizytacje zaplanowane na 2020 rok zostały odwołane na podstawie pisma Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 października 2020 roku w związku z sytuacją epidemiczną kraju. Odnośnie przyczyn niewykonania planu w roku 2021 (zaplanowano 10 a wykonano 6 wizytacji), Prezes Sądu wyjaśnił, że nie zostały one przeprowadzone z następujących przyczyn: Wizytacja II Wydziału Karnego SA Poznań - konieczne było zaangażowanie Wizytatora ds. karnych w orzecznictwo, aby nie doprowadzić do zwiększenia zaległości spraw; wizytacja została przeprowadzona w 2023 r; Wizytacja II Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Koninie oraz Wizytacja VII Wydziału Karnego Odwoławczego w Zielonej Górze - jak wynika ze stanowiska Wizytatora ds. karnych, analiza danych statystycznych powyższych jednostek wskazała na ich prawidłowe działanie, żaden ze wskaźników nie budził zastrzeżeń i żadna ze spraw prowadzonych w wymienionych Wydziałach nie pozostawała pod nadzorem Sądu Apelacyjnego; brak też było skarg na ich pracę, które okazałyby się zasadne; na tej podstawie wizytacje przeniesiono na 2022 rok; - Wizytacja I Wydziału Cywilnego Sądu Okręgowego w Poznaniu - z uwagi na przejście Wizytatora ds. cywilnych w stan spoczynku oraz konieczność przejęcia jego obowiązków przez pozostałych Wizytatorów, a także zaangażowanie tych sędziów w orzecznictwo I Wydziału Cywilnego i Własności Intelktualnej Sądu Apelacyjnego w Poznaniu została przeprowadzona w okresie 2022/23 r.).

(akta kontroli str. 1383-1384)

W toku kontroli analizie poddano dokumentację 8 lustracji i wizytacji z 2022 r. Przeprowadzenie objętych szczegółowymi badaniami lustracji i wizytacji poprzedzone było analizą danych statystycznych dotyczących danego wydziału wizytowanego sądu opracowaną przez właściwą komórkę do spraw analiz i organizacji pracy (Oddział ds. Analiz i Organizacji Pracy Sądu Okręgowego w Poznaniu, Zespół ds. Analiz i Organizacji Pracy Sądu Apelacyjnego w Poznaniu) oraz w oparciu o dane z systemu Sędzia 2⁸³. Przedmiot ww. czynności nadzorczych stanowiły w szczególności ocena pracy wydziałów

⁷² W tym za przeprowadzenie lustracji (w Sądzie Rejonowym w Koninie) odpowiedzialny był Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

⁷³ Za jej przeprowadzenie odpowiedzialny był Prezes Sądu Okręgowego w Koninie.

⁷⁴ Za ich przeprowadzenie odpowiedzialność ponosił Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

⁷⁵ Za ich przeprowadzenie odpowiedzialny był Prezes Sądu Okręgowego w Koninie.

⁷⁶ Za ich przeprowadzenie odpowiedzialny był Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

⁷⁷ Za jej przeprowadzenie odpowiedzialny był Prezes Sądu Okręgowego w Koninie.

⁷⁸ Za ich przeprowadzenie odpowiedzialny był Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

⁷⁹ Za przeprowadzenie 4 z nich odpowiedzialny był Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, zaś 1 – Prezes Sądu Okręgowego w Koninie.

⁸⁰ Za ich przeprowadzenie odpowiedzialny był Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

⁸¹ Odpowiedzialność za ich przeprowadzenie ponosili Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu (2), Prezes Sądu Okręgowego w Poznaniu (1), Prezes Sądu Okręgowego w Koninie (3) i Prezes Sądu Okręgowego w Zielonej Górze (1).

⁸² Odpowiedzialność za ich przeprowadzenie ponosił Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

⁸³ Analizowano m.in. ruch spraw i obciążenie sędziów i referendarzy sądowych ogółem, wielkości referatów sędziów i referendarzy sądowych, ruch spraw i obciążenie poszczególnych sędziów i referendarzy, prawidłowość przydzielania spraw przez przewodniczącego wydziału oraz przestrzeganie zasady równomiernego obciążania pracą sędziów i referendarzy i asystentów sędziów, czas trwania postępowań sądowych w danej instancji w danym wydziale i w referatach poszczególnych sędziów, stan zatrudnienia na stanowiskach orzeczniczych, zasady przydziału pracy asystentom sędziów, zmiany limitów i obsad we wszystkich grupach zatrudnienia, warunki pracy i wyposażenie sądów, analizowano czynności wykonywane w stosunku do tzw. „spraw starych”, których czas trwania przekraczał np. dwa lata, terminowość sporządzania uzasadnień i stabilność orzecznictwa, kontrolę spraw zawieszonych, terminowość przekazywania spraw z apelacjami i zażaleniami do sądu odwoławczego (terminowość postępowania międzyinstancyjnego) oraz terminowość sporządzania opinii biegłych.

orzeczniczych, zbadanie przebiegu spraw, w których postępowania toczą się powyżej 3 lat oraz spraw niezakończonych, w których łączny okres tymczasowego aresztowania oskarżonych przekroczył 2 lata. Zakres prowadzonych czynności nadzorczych uwzględnił ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości sformułowane na rok 2022, w tym dotyczące zmniejszania zaległości, monitorowania przebiegu postępowań i terminowości podejmowania w sprawach „starych” poszczególnych czynności, kontroli racjonalności przydziału spraw, opanowania wpływu i likwidacji zaległości. W sprawie, w której stwierdzone zostały istotne uchybienia sformułowano zarządzenia nadzorcze⁸⁴.

(akta kontroli str. 1121-1285)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą w ramach czynności nadzorczych, Prezes Sądu przeprowadził m.in:

- badanie sprawności postępowań w poszczególnych sprawach sądów okręgowych: w roku 2018 w 9 sprawach, w roku 2019 w 13 sprawach, w roku 2020 w 31 sprawach, w 2021 r. w 13 sprawach, w roku 2022 w 29 sprawach, w roku 2023 w 75⁸⁵ sprawach;
- kontrole działalności sekretariatów wydziałów sądów okręgowych: w roku 2018 w 3 sprawach, w roku 2019 w 3 sprawach, w roku 2020 w 2 sprawach, w roku 2021 w 5, w roku 2022 – 10, natomiast w roku 2023 (do 30 czerwca) – 3;
- kontrole prawidłowości przydzielania spraw oraz równomiernego obciążenia orzeczników pracą: w roku 2018 w 3 sprawach, w roku 2019 w 2 sprawach, w roku 2020 nie przeprowadzono żadnej, w roku 2021 – 5, w roku 2022 – 1, natomiast w roku 2023 (do 30 czerwca) – 1.

(akta kontroli str. 2144)

Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że badanie sprawności postępowań jest wynikiem otrzymanych sygnałów o nieprawidłowościach, głównie są to skargi stron oraz postanowienia o stwierdzeniu przewlekłości w sprawach sądów okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej. Wzrost liczby tych skarg i orzeczeń jest główną przyczyną widocznego w powyższych danych znacznego wzrostu liczby przypadków badania sprawności postępowań w poszczególnych sprawach sądów okręgowych – głównie Sądu Okręgowego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 2132, 2143)

W kontrolowanym okresie Sąd Apelacyjny w Poznaniu oraz sądy okręgowe z obszaru apelacji nie przeprowadzały czynności nadzorczych (wizytacji, lustracji), których zakres obejmowałby prawidłowość i terminowość sporządzania sprawozdań przez kierowników sekretariatów wydziałów orzeczniczych sądów z obszaru apelacji poznańskiej. W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) nie były również przeprowadzane w tych jednostkach kontrole zewnętrzne (Ministerstwo Sprawiedliwości) w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 530)

1.7. Zarządzeniem Prezesa Sądu Apelacyjnego nr 80/2010 z 9 czerwca 2010 r., z dniem 1 lipca 2010 r. w ramach Oddziału Administracyjnego Sądu został utworzony Zespół do spraw analiz i organizacji pracy w Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu⁸⁶. Zarządzeniem Prezesa Sądu Apelacyjnego nr 14/2019/OA z 26 lipca 2019 r. z dniem 1 sierpnia 2019 r. Zespół ten zaczął funkcjonować w ramach IV Wydziału Wizytacji.

(akta kontroli str. 501-506)

Zespół m.in. wykonywał dla Prezesa Sądu oraz na potrzeby wizytatorów i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu okresowe i doraźne zestawienia statystyczne, które dotyczyły Sądu Apelacyjnego w Poznaniu i podległych jednostek apelacji poznańskiej, przygotowywał materiały na potrzeby corocznej Informacji o działalności sądów powszechnych działających na obszarze apelacji poznańskiej, gromadził dane z obszaru apelacji i tworzył zestawienie kwartalne „Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym z obszaru apelacji

⁸⁴ Dotyczyły one w szczególności: zdecydowanej poprawy szybkości postępowania w sprawach C innych niż rodzinne, zmniejszenia liczby spraw starych, poprawy koncentracji dowodów i wyeliminowania bezzasadnych odroczeń rozpraw, dyscyplinowania biegłych w procesie wydawania opinii zwłaszcza w sprawach starych, wyrównania wielkości referatów sędziów, poprawy terminowości sporządzania uzasadnień, poprawy jakości wydawanych orzeczeń. Termin udzielenia odpowiedzi na zalecenia pokontrolne został określony na 6 października 2023 r.

⁸⁵ Dane za rok 2023 - wg stanu na dzień 24 sierpnia 2023 r.

⁸⁶ dalej, również w skrócie Zespół lub ZAiOP

poznańskiej” (w uzgodnieniu z Oddziałem Kadr), gromadził dane kadrowe z obszaru apelacji i w oparciu o nie sporządzał zestawienia zmian kadrowych limitów i planów w sądach na obszarze apelacji, ewidencjonował w systemie „Sędzia 2” zmiany kadrowe w zakresie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu oraz dla podległych sądów apelacji poznańskiej, analizował wnioski etatowe dotyczące etatów urzędniczych i innych pracowników z obszaru apelacji.

(akta kontroli str. 507-512, 513-515, 531-562, 886-918)

Zespół nie formułował własnych zaleceń lub rekomendacji co do potrzeby i ewentualnych kierunków interwencji.

(akta kontroli str. 1571-1735, 2141, 2197-2203, 2220-2234, 2244-2327)

1.8. W kontrolowanym okresie Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego⁸⁷, nie podejmował czynności nadzorczych polegających na: uchyleniu czynności administracyjnych niezgodnych z prawem, naruszających sprawność postępowania sądowego, zwróceniu pisemnej uwagi w indywidualnych sprawach dot. stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, zwróceniu pisemnej uwagi w przypadkach stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania WNA albo wykonywania innych czynności administracyjnych wobec prezesa lub wiceprezesa sądu z obszaru apelacji.

(akta kontroli str. 919)

1.9. W badanym okresie Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego⁸⁸ nie podejmował w stosunku do prezesów lub wiceprezesów sądów z obszaru apelacji poznańskiej, w tym Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, czynności takich jak przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa Sądu albo zwrócenie uwagi prezesowi lub wiceprezesowi sądu apelacyjnego.

(akta kontroli str. 919)

1.10. W latach 2018-2023 (do 30 czerwca), Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu wydał 71 zarządzeń i uchwał⁸⁹ nadzorczych mających na celu usprawnienie urzędowania Sądu lub podniesienie jego efektywności oraz poziomu pracy. W grudniu 2022 r., pismem skierowanym do przewodniczących wydziałów Sądu Apelacyjnego oraz prezesów sądów okręgowych i rejonowych, Prezes SA przypomniał m.in. o możliwości monitorowania bezczynności w sprawach przy wykorzystaniu systemu „Sędzia 2”.⁹⁰

(akta kontroli str. 583-755)

1.11. Wyniki przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK analizy wybranych danych statystycznych na podstawie informacji rocznych o działalności sądów. Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w terminie złożył informacje roczne o działalności sądów na obszarze apelacji za lata 2018-2022⁹¹, które zostały przez Ministra Sprawiedliwości przyjęte bez zastrzeżeń. Z analizy wybranych wskaźników dla poszczególnych kategorii spraw wynika, m.in., że:

1. W latach 2018-2022 w sądach rejonowych z obszaru apelacji poznańskiej systematycznie wzrastał przeciętny czas trwania postępowań w sprawach C (zmiana tego wskaźnika w latach 2018-2022 wyniosła +55%, co przekłada się na wydłużenie średniego czasu rozpatrywania spraw z 11,91 m-ca w 2018 r. do 18,51 m-ca w roku 2022).

⁸⁷ WNA

⁸⁸ ZNA

⁸⁹ Wspólnie z Dyrektorem Sądu Apelacyjnego

⁹⁰ Wskazane pismo zostało wysłane w związku z pojawiającymi się w 2021 i 2022 roku przypadkami stwierdzenia przewlekłości w sprawach zarówno Sądów Okręgowych (88 spraw, w tym 80 spraw dot. Sądu Okręgowego w Poznaniu) jak i Sądu Apelacyjnego (4 sprawy). Prezes Sądu Apelacyjnego nie zarządził weryfikacji stosowania opisanego w piśmie narzędzia i nie wdrażał innych działań nadzorczych.

⁹¹ Za wyjątkiem informacji rocznej za 2019 rok, w którym w związku z sytuacją pandemiczną COVID-19 wyłączony został obowiązek sporządzania ww. informacji rocznych przez prezesów sądów - art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.).

Odnosnie przyczyn tego stanu rzeczy, Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że na poziomie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, poza stanowiskiem opisanym w informacjach rocznych⁹², szerszych analiz oraz działań zaradczych w tym zakresie nie prowadzono.

2. W latach 2019-2022 w sądach rejonowych z obszaru apelacji poznańskiej systematycznie wzrastał przeciętny czas trwania postępowań w sprawach P (zmiana tego wskaźnika w latach 2018-2022 wyniosła +43%, co przekłada się na wydłużenie średniego czasu rozpatrywania spraw z 9,54 m-ca w 2018 r. do 13,63 m-ca w roku 2022).

Odnosnie przyczyn tego zjawiska, Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że zauważona sytuacja wynika wprost ze znacznych wahań po stronie wartości wpływu spraw. Pozostałość spraw „P” (na 31 grudnia danego roku) była następująca: w 2019 r. - bez zmian, w 2020 r. nastąpił wzrost o 8,7%, w 2021 r. nastąpił spadek o 17%, w 2022 nastąpił spadek o 14,6%. Z kolei, wpływ spraw „P” (rok do roku poprzedniego) był następujący: r. 2019 - wzrost o 53%, r. 2020 - spadek o 40%, rok 2021 przyniósł wzrost o 38,7%, natomiast rok 2022 przyniósł spadek o 53,5%. Wszystko to w sytuacji wzorowego stopnia opanowania wpływu spraw w tych latach.

3. W latach 2019-2022 w sądach rejonowych z obszaru apelacji poznańskiej wzrastał przeciętny czas trwania postępowań w sprawach GC (zmiana tego wskaźnika w latach 2018-2022 wyniosła +34%, co przekłada się na wydłużenie średniego czasu rozpatrywania spraw z 12,75 m-ca w 2018 r. do 17,06 m-ca w roku 2022).

Odnosnie przyczyn tego zjawiska, Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że opisana sytuacja wynika ze znacznego wzrostu wpływu spraw „GC” (2018 rok: 14.258 spraw, 2019 rok: 19.159 spraw), tj. nastąpił globalny wzrost wpływu tych spraw o 34%, co było zauważalne także z perspektywy poszczególnych sądów rejonowych. Mając na uwadze poziom załatwień spraw „GC” na zadowalającym poziomie, bo większym o 40% w 2019 roku, w stosunku do roku 2018, działań zaradczych nie podejmowano.

(akta kontroli str.1693-1706, 1801-1807)

4. W latach 2020-2022, w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej utrzymywał się niski stopień opanowania wpływu spraw w kategorii C (odpowiednio: 73,4%, 70,99%, i 76,5%).

Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że niska wartość wskaźnika była wynikiem znacznego spadku załatwień tych spraw w 2020 roku oraz nagłego wzrostu udziału „spraw frankowych” w ogólnym wpływie spraw „C” (w 2020 r. wpłynęło 5 razy więcej tego rodzaju spraw niż w 2019 roku, a w 2021 r. dwa razy więcej niż w 2020 roku). W 2022 roku załatwiono o 280% spraw więcej niż w roku poprzednim, przy wpływie spraw na porównywalnym poziomie.

⁹² Główne przyczyny niekorzystnego kształtowania się wskaźników opisujących sprawność sądów, wymieniane w Informacjach rocznych o działalności sądów działających na obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w latach objętych kontrolą przez prezesów sądów rejonowych były następujące: okresowe zwiększenie się wpływu spraw w danym pionie powodujące wzrost obciążenia orzeczników i pracowników sekretariatów, nieobsadzenie stanowisk sędziowskich/asesorskich, wakaty na stanowiskach asystenckich i urzędniczych, długotrwałość procesu obsadzania stanowisk sędziowskich i asesorskich, długotrwałe absencje we wszystkich grupach zawodowych, obciążenie orzeczników bloku cywilnego obowiązkiem rozpoznawania tzw. zażaleń poziomych (rozpatrywanych przez inny skład tego samego sądu), duże obciążenie orzeczników mierzone liczbą sporządzanych uzasadnień orzeczeń, zasada niezmienności składów sędziowskich, zbyt mała liczba biegłych (psychiatria, psychologia, ortopedia, traumatologia, neonatologia, neurologia), duża rotacja urzędników i brak doświadczenia nowoprzyjętych pracowników, delegacje do sądów wyższych, MS i KRS, zmiana przepisu art. 139 kpc w sprawach rodzinnych i cywilnych nieprocesowych oraz o alimenty (brak możliwości doręczenia w trybie podwójnego awizo stronie odpisu pisma wywołującego potrzebę podjęcia obrony w przypadku pierwszego doręczenia), ograniczenia pracy sądów i udziału stron związane z epidemią wirusa SARS-Cov-2 (lata 2020-2021), wejście w życie art. 34a ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, w wyniku czego sprawy o dochodzenie roszczeń z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych kierowane są do sądów miejsca zamieszkania bądź siedziby poszkodowanego albo przed sąd miejsca zdarzenia (wyłączono możliwość kierowania spraw do sądu siedziby ubezpieczyciela), wzrost liczby spraw związanych z obrotem międzynarodowym, w tym wzrost liczby stron lub świadków zamieszkałych za granicą, co przedłuża czynności związane z doręczaniem korespondencji. Deklarowane działania podejmowane przez prezesów tych sądów dotyczyły w szczególności prowadzenia analiz miesięcznych i rocznych sprawozdań statystycznych, monitorowanie obciążenia orzeczników, weryfikowanie i zmian podziałów czynności wśród sędziów i referendarzy, współpracy z powiatowymi urzędami pracy, posilkowanie się stażystami i praktykantami w celu pozyskania pracowników zastępujących lub uzupełniających nieobecnych w pracy urzędników sądowych, zmiany zakresów czynności oraz dokonywania przesunięć pomiędzy wydziałami sędziów orzeczników i urzędników sądowych, wnioskowanie o przyznanie etatów i o obsadzenie wakujących stanowisk we wszystkich grupach zawodowych, obejmowanie spraw „starych” (np. dwu, trzyletnich lub starszych) nadzorem administracyjnym prezesa sądu, monitorowania współpracy z biegłymi sądowymi i terminowości sporządzania opinii, prowadzenia lustracji i wizytacji.

5. W latach 2018-2022 w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej systematycznie wzrastał przeciętny czas trwania postępowań w sprawach C (zmiana tego wskaźnika w latach 2018-2022 wyniosła +36%, co przekłada się na wydłużenie średniego czasu rozpatrywania spraw z 7,63 m-ca w 2018 r. do 10,41 m-ca w roku 2022).

Odnosnie przyczyn ww. zjawiska Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że wzrost przeciętnego czasu trwania spraw „C” w sądach okręgowych jest skutkiem sytuacji opisanej powyżej.

6. W 2020 r. w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej wzrósł przeciętny czas trwania postępowań w sprawach K (zmiana tego wskaźnika w latach 2019-2020 wyniosła +48%), co skutkowało wydłużeniem przeciętnego czasu trwania postępowań w tej kategorii spraw w okresie od 2018 r. do 2022 r. o 31% (zmiana z 5,85 m-ca w 2018 r. do 7,64 m-ca w roku 2022).

Odnosnie przyczyn tego zjawiska. Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że poza stanowiskiem opisanym w informacjach rocznych, szerszych analiz oraz działań zaradczych w tym zakresie nie prowadzono.

7. W latach 2021-2022 w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej wzrastał przeciętny czas trwania postępowań w sprawach U (zmiana tego wskaźnika w latach 2020-2021 i w latach 2021-2022 wyniosła odpowiednio +15% i +17%), co skutkowało wydłużeniem przeciętnego czasu trwania postępowań w tej kategorii spraw w okresie od 2018 r. do 2022 r. o 29% (zmiana z 9,95 m-ca w 2018 r. do 12,87 m-ca w 2022 r.).

Odnosnie przyczyn tego zjawiska, Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że poza stanowiskiem opisanym w informacjach rocznych szerszych analiz oraz działań zaradczych w tym zakresie nie prowadzono.

8. W 2020 r. w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej wzrósł przeciętny czas trwania postępowań w sprawach P (zmiana tego wskaźnika w latach 2019-2020 wyniosła +58%), co skutkowało wydłużeniem przeciętnego czasu trwania postępowań w tej kategorii spraw w okresie od 2018 do 2022 r. o 30% (zmiana z 10,3 m-ca w 2018 r. do 13,34 m-ca w 2022 r.).

Odnosnie przyczyn tego zjawiska, Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że jest ono skutkiem sytuacji, opisanej powyżej, w punkcie 2.

9. W latach 2019-2022 w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej systematycznie wzrastał przeciętny czas trwania postępowań w sprawach GC (zmiana tego wskaźnika w latach 2018-2022 wyniosła +44%, co przekłada się na wydłużenie średniego czasu rozpatrywania spraw z 13,5 m-ca w 2018 r. do 19,5 m-ca w roku 2022).

Odnosnie przyczyn tego zjawiska, Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że jest ona skutkiem sytuacji opisanej w pkt 3 powyżej.

(akta kontroli str. 1693-1706, 1801-1807)

Systematyczne wydłużanie się czasu trwania postępowań koresponduje z wcześniej opisanymi ustaleniami dotyczącymi realizacji planów działalności sądów z obszaru apelacji oraz skutkowało m.in. wzrostem liczby spraw niezadowolonych przez okres 12 miesięcy licząc od daty wpływu⁹³.

⁹³ W 2018 r. w sądach rejonowych na obszarze apelacji poznańskiej znacznie wzrosła liczba spraw niezadowolonych, licząc od pierwszego wpływu do sądu przez okres 12 m-cy, w kategorii C (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 55%) a następnie w latach 2018-2022, systematycznie wzrastała liczba tego rodzaju spraw w kategorii Ns (wzrost z 6397 do 8969, tj. o 40%);

W 2020 r. w sądach rejonowych na obszarze apelacji poznańskiej znacznie wzrosła liczba spraw niezadowolonych, licząc od pierwszego wpływu do sądu przez okres 12 m-cy, w kategorii K (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 40%), co skutkowało zwiększeniem się liczby tego rodzaju spraw w latach 2018-2022 o 25%;

W latach 2020 – 2022 w sądach rejonowych na obszarze apelacji poznańskiej systematycznie rosła liczba spraw niezadowolonych, licząc od pierwszego wpływu do sądu przez okres 12 m-cy, w kategorii U (wzrost w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 22%, 25% i 17%). Powyższe przełożyło się na wzrost liczby spraw tego rodzaju w ww. kategorii w latach 2018-2022 aż o 86%;

W latach 2018 – 2022 w sądach okręgowych na obszarze apelacji poznańskiej nastąpił wzrost liczby spraw niezadowolonych, licząc od pierwszego wpływu do sądu przez okres 12 m-cy, w kategorii C (wzrost w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 10%, 15%, 40%, 42% i 47% - w rezultacie w latach 2018-2023 nastąpił wzrost liczby tego rodzaju spraw aż o 238%);

Prezes Sądu Apelacyjnego wskazał, że porównania i analizy pomiędzy latami wykonywane były, co do zasady, w zakresie „rok do roku poprzedniego”, w ramach prac nad informacjami rocznymi. Istniała możliwość analizowania opisanych wyżej tendencji wieloletnich, np. wzrost przeciętnego czasu trwania postępowań sądów rejonowych w sprawach „C” w latach 2018-2022, natomiast brak jest dokumentów potwierdzających przeprowadzanie takich analiz. Do dyspozycji Prezesa są dane statystyczne wynikające ze sprawozdań ministerialnych, według okresów kwartalnych, zestawienia zbiorcze wg poszczególnych pionów (m.in. obciążenia, limity, plany, etatyzacja, informacje miesięczne z jednostek w obszarze apelacji). Te źródła danych stanowią podstawowy punkt odniesienia do decyzji nadzorczych czy kadrowych. W zakresie działań zaradczych Prezesa Sądu Apelacyjnego, o których mowa w kontekście przedstawionych analiz statystycznych, zdaniem Prezesa Sądu, na uwagę zasługuje przyjęty model struktury nadzoru prezesów poszczególnych jednostek, którego konsekwencją była (i jest) autonomia oraz niezależność działania, w warunkach racjonalnego zaufania ze strony Prezesa jednostki nadrzędnej i odpowiedzialności Prezesa danej jednostki.

(akta kontroli str. 1801-1807)

NIK wskazuje, że biorąc pod uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, niezadowalającą skuteczność działań podejmowanych w celu poprawy sprawności podległych sądów, brak przywiązywania wagi do dokumentowania działań mających na celu monitorowanie, walidację a następnie podejmowanie odpowiedniej interwencji w celu poprawy wskaźników obrazujących ich sprawność, nie sprzyjał poprawie tego aspektu działalności sądów. NIK zwraca także uwagę na celowość dokonywania porównań wyników podległych sądów (zarówno w skali apelacji, jak i rodzajów oraz poszczególnych sądów, a także pionów i wybranych ich wydziałów) w szerszej niż tylko dwuletnia (rok do roku) perspektywie. Porównanie takie daje możliwość wychwycenia negatywnych (bądź pozytywnych) tendencji w zakresie funkcjonowania jednostek sądownictwa na obszarze apelacji, co umożliwiłoby z kolei efektywniejsze reagowanie, w ramach nadzoru administracyjnego, na niekorzystne zjawiska.

1.12. W sądach obszaru apelacji poznańskiej (łącznie) wpływ skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki od roku 2020 był stabilny natomiast liczba uwzględnionych skarg spadła z 30% (rok 2020) do 22% (lata 2021-2022) i w poszczególnych latach wyniosła:

- w r. 2018 - 1,4 tys., zaś uwzględnionych zostało 0,4 tys. skarg (29%),
- w r. 2020 - 1,0 tys., zaś uwzględnionych zostało 0,3 tys. skarg (30%)⁹⁴,
- w r. 2021 - 0,9 tys., zaś uwzględnionych zostało 0,2 tys. skarg (22%),
- w r. 2022 – 0,9 tys., zaś uwzględnionych zostało 0,2 tys. skarg (22%).

Jak wynika z Informacji rocznych o działalności sądów działających na obszarze apelacji poznańskiej za poszczególne lata objęte kontrolą, sprawy te objęte zostały nadzorem administracyjnym właściwych prezesów sądów⁹⁵. Najczęstszą przyczyną stwierdzonych naruszeń była zwłoka w wyznaczeniu terminu pierwszej rozprawy lub kolejnych czynności

W latach 2021-2022 w sądach okręgowych na obszarze apelacji poznańskiej nastąpił znaczny wzrost liczby spraw niezalatwionych, licząc od pierwszego wpływu do sądu przez okres 12 m-cy, w kategorii P (wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł odpowiednio 31% i 12%, co przekłada się na wzrost w latach 2018-2022 o 47%);

W 2020 r. w sądach okręgowych na obszarze apelacji poznańskiej nastąpił znaczny wzrost liczby spraw niezalatwionych, licząc od pierwszego wpływu do sądu przez okres 12 m-cy, w kategorii U (wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 60% i przełożył się na zwiększenie liczby tego rodzaju spraw w latach 2018-2022 o 33%);

W 2020 r. w sądach okręgowych na obszarze apelacji poznańskiej nastąpił znaczny wzrost liczby spraw niezalatwionych, licząc od pierwszego wpływu do sądu przez okres 12 m-cy, w kategorii GC (wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 31%, co skutkowało zwiększeniem się liczby tego rodzaju spraw w roku 2022 w stosunku do r. 2018 o 27%).

⁹⁴ w r. 2019 - brak danych ze względu na niesporządzenie informacji rocznej za ten rok.

⁹⁵ W sprawach Sądu Okręgowego w Poznaniu, w których stwierdzona została przewlekłość postępowań, Prezes Sądu Apelacyjnego lub Prezes Sądu Okręgowego – w stosunku do przewodniczących wydziałów, występował o dokonanie analizy spraw pod kątem przyczyn przewlekłości i podjęcia czynności nadzorczych mających na celu doprowadzenie do usprawnienia postępowania, ew. o rozważenie zastosowania działań dyscyplinujących wobec osób, które do przewlekłości doprowadziły. Podejmowane były działania zaradcze polegające m.in. na analizie referatów, i obciążenia sędziów w danym wydziale, odebranie oświadczeń od sędziów co do przyczyn zaistniałej przewlekłości, monitorowanie terminowości sporządzania uzasadnień lub wprowadzenie planu naprawczego w decernacie sędziego. Analogiczne działania podejmowali prezesi sądów okręgowych w stosunku do prezesów podległych sobie sądów rejonowych. Prezes danego sądu składał również prezesowi sądu apelacyjnego lub okręgowego (w zależności od podległości jednostki na którą złożono skargę) okresowe sprawozdania o postępie spraw.

sądu/referenta sprawy przez okres kilku lub kilkunastu miesięcy oraz opóźnienia w sporządzaniu uzasadnień orzeczeń. Przyczyny przewlekłości uzasadniano najczęściej dużym obciążeniem pracą, wysokim stopniem skomplikowania spraw, ich wielowątkowością i koniecznością rzetelnego rozpoznania, pozyskania akt z innych sądów i jednostek zewnętrznych lub brakami kadrowymi.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 2536-2540)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Funkcjonujący w Sądzie Apelacyjnym Regulamin kontroli zarządczej nie zawierał odniesień do obszaru nadzoru nad działalnością sądów podległych (brak jest w nim odniesień do II poziomu kontroli zarządczej).

Ze względu na fakt, że wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem przez Prezesa Sądu Apelacyjnego kontroli zarządczej nad działalnością podległych sądów stanowi zakres działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Sądu (w tym: Oddział Wizytacji, Oddział Administracyjny, Oddział Kadr), wyżej wymienione regulacje wewnętrzne powinny odpowiadać standardom kontroli zarządczej określonym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁶ (cz. II, pkt C ppkt 10 Dokumentowanie systemu kontroli wewnętrznej⁹⁷).

Decyzja ta, jak wynika z wyjaśnień Prezesa Sądu, została podjęta ze względu na sporządzanie Informacji rocznej o działalności sądów działających na obszarze Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, zawierającej szczegółowe analizy i opisy działań nadzorczych poszczególnych jednostek.

NIK wskazuje, że Informacja roczna o działalności sądów na obszarze apelacji jest instrumentem wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Brak spójności uregulowań wewnętrznych opisujących funkcjonowanie kontroli zarządczej na wszystkich poziomach funkcjonowania jednostki, w tym w powiązaniu ze sprawowanym nadzorem nad działalnością sądów podległych, utrudnia prowadzenie w sposób systematyczny i zorganizowany działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 788-827, 828-846, 1796)

2. Realizacja części z „najważniejszych zadań służących realizacji celu” zawartych w planach działalności dla obszaru apelacji poznańskiej nie była zależna od Prezesa Sądu Apelacyjnego i prezesów sądów podległych, a więc w istocie podmioty te nie miały na nie wpływu („obsadzanie wolnych etatów” - plan działalności dla apelacji poznańskiej na 2018 r.), część z nich nie wykazywała bezpośredniego związku z celami określonymi w planach działalności sądów z obszaru apelacji poznańskiej („kontynuacja edukacji prawnej młodzieży” – plan działalności dla apelacji poznańskiej na lata 2018-2020 - zadanie to zostało przypisane do celu: „Poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego”) lub określona została w sposób na tyle ogólnikowy, że nie stanowiła żadnej wskazówki co do kierunku lub rodzaju działań mających zapewnić realizację celu („działalność orzecznicza” - plan na rok 2019). W ocenie NIK, świadczy to o braku należytej staranności przy ich formułowaniu.

(akta kontroli str. 12-13, 18-80, 81-96, 97-103)

Wiceprezes Sądu wyjaśniła, że przedmiotowe zapisy zostały umieszczone w planach na podstawie decyzji Kierownictwa Sądu Apelacyjnego. Minister Sprawiedliwości otrzymując te plany i sprawozdania z ich realizacji za lata 2018 - 2022, nie zgłosił

⁹⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84 w zw. z § 3 Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 160).

⁹⁷ Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

nieprawidłowości. W związku z powyższym nie było podstaw do poddania ich ponownej analizie.

NIK wskazuje, że „najważniejsze zadania służące realizacji wytyczonych celów” zawarte w planach działalności dla obszaru apelacji poznańskiej powinny być wyznaczane w taki sposób, aby mieściły się w kompetencjach ich adresatów (podmiotów odpowiedzialnych za realizację planów) a ponadto, aby ich realizacja przez adresatów miała faktyczny wpływ na osiągnięcie zakładanych celów.

(akta kontroli str. 2130, 2138)

3. Sprawozdanie z wykonania planu działalności Sądu Apelacyjnego w Poznaniu dla obszaru apelacji poznańskiej za rok 2019 zostało sporządzone bez dochowania należytej staranności. Mierniki określające stopień realizacji celu, w pozycji „planowana wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie” były niezgodne z Planem działalności na rok 2019 dla obszaru apelacji poznańskiej. W szczególności, w poz. średni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) jest: 5,3, winno być: 5,2, w poz. wskaźnik opanowania wpływu głównych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji jest: 98,0 winno być 95,4, w poz. liczba etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego jest 0,38 winno być 0,39.

Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że błędne dane w Sprawozdaniu z wykonania planu działalności Sądu wynikają z omyłki pisarskiej, niezamierzonej niedokładności pracownika sporządzającego zestawienie. Wykazane omyłkowe dane z roku 2018 nie miały wpływu na wnioski końcowe: planowane oraz podjęte zadania służące realizacji celów.

(akta kontroli str. 85, 107-108, 121-132)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu zapewnił funkcjonowanie kontroli zarządczej i wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną podległych sądów. W sytuacji, gdy wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem przez Prezesa Sądu Apelacyjnego kontroli zarządczej nad działalnością podległych sądów wchodzi w zakres działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Sądu, funkcjonujący w kontrolowanej jednostce regulamin wewnętrzny dotyczący kontroli zarządczej nie zawierał odniesień do obszaru nadzoru nad działalnością sądów podległych (brak w nim było odniesień do II poziomu kontroli zarządczej). Prezes Sądu Apelacyjnego określał, w zakresie swojej właściwości, cele, mierniki i najważniejsze zadania w planach działalności dla apelacji poznańskiej w sposób odpowiadający wymogom wynikającym z wytycznych Ministra Sprawiedliwości oraz zasadom kaskadowania celów i zadań na sądy podległe. „Najważniejsze zadania służące realizacji celów” w tych planach, co do zasady, były nakierowane na ich osiągnięcie, a ich realizacja miała potencjalny wpływ na wartość przypisanych mierników. Część z nich została jednak określona wadliwie, tj. w sposób ogólnikowy, nieadekwatny do zakresu realizowanych przez ich wykonawców zadań lub nie wykazuje bezpośredniego związku z celami określonymi w planach działalności sądów z obszaru apelacji poznańskiej. Planowany w latach 2018-2021 miernik - wskaźnik Średniego czasu trwania (dotychczas sprawność) postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach) nie był osiągany, a poziom jego wykonania ulegał systematycznemu pogorszeniu. W okresie objętym kontrolą, średni czas trwania objętych monitorowaniem w ramach tego wskaźnika postępowań zwiększył się z 6,5 miesiąca według stanu na 31 grudnia 2018 r. do 8 miesięcy wg stanu na 31 grudnia 2021 r. (tj. o 20%). Następnie, jego monitorowanie w ramach Planu działalności Ministra Sprawiedliwości nie było prowadzone, co wynika z wytycznych ministerialnych. Systematyczne pogorszenie sprawności postępowań związane było z problemami kadrowymi w sądach (nieobsadzone etaty orzecznicze), wzrostem wpływu spraw, w tym „frankowych”, natomiast w latach 2020 - 2021 z okresem epidemii oraz absencjami w poszczególnych grupach zawodowych sądów.

Prezes Sądu Apelacyjnego podejmował działania w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego nad działalnością podległych sądów, w tym, określał kierunki tego nadzoru, formułował plany nadzorcze dla sądów okręgowych i dla Sądu Apelacyjnego

w Poznaniu, badał sprawność postępowań w poszczególnych sprawach podległych sądom, prowadził w nich wizyty i lustracje, a także monitorował prawidłowość przydzielania spraw oraz równomiernego obciążenia orzeczników pracą. Prezes Sądu Apelacyjnego prowadził analizy dotyczące stopnia realizacji celów określanych corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w planach działalności oraz wytycznych określanych w kierunkach nadzoru. Analizował także poziom osiągniętych przez sądy z obszaru apelacji wskaźników dotyczących sprawności postępowań w poszczególnych pionach orzeczniczych i sądach. Wnioski z tych analiz i podejmowane na ich podstawie działania często nie były formalnie dokumentowane, co w ocenie NIK, biorąc pod uwagę ograniczoną skuteczność podejmowanych działań, wyłaniającą się z opisanych ustaleń kontroli, nie sprzyjało osiągnięciu zakładanych rezultatów.

Objęte analizą NIK, mierniki obrazujące sprawność sądów w odniesieniu do wytypowanych kategorii spraw (co do zasady procesowych, w I instancji) prowadzonych przez sądy z obszaru apelacji poznańskiej, w latach 2018-2022, kształtowały się zdecydowanie niekorzystnie i wskazywały na wydłużanie się czasu trwania postępowań, brak opanowania wpływu i wzrost liczby spraw niezalutwionych przez okres 12 miesięcy.

OBSZAR 2. Organizacja sądów powszechnych i zarządzanie zasobami tych sądów

Opis stanu faktycznego

2.1. Potrzeby Sądu, konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania zadań⁹⁸, formułowane były w ramach bieżącej współpracy i komunikacji Kierownictwa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu i nie były określone w sformalizowany sposób.

(akta kontroli str. 2, 524-525)

2.2. **Działania w zakresie zmian organizacji sądów z obszaru apelacji.** W okresie objętym kontrolą, na obszarze apelacji poznańskiej nie ustalono jednolitych zasad, kryteriów lub przesłanek, których zaistnienie uzasadniałoby zmiany w strukturze organizacyjnej sądów podległych. Prezes Sądu Apelacyjnego nie inicjował formalnie tego rodzaju zmian, a udokumentowane czynności w tym zakresie sprowadzały się głównie do opiniowania planowanych zmian inicjowanych przez Ministra Sprawiedliwości lub propozycji zgłaszanych przez prezesów jednostek podległych. Przykładowo:

- w styczniu 2019 r., Ministerstwo Sprawiedliwości zasygnalizowało zamiar zniesienia Wydziałów Pracy w Sądzie Rejonowym Żary i w Sądzie Rejonowym w Świebodzinie. Prezes Sądu Apelacyjnego zaopiniował przedmiotową zmianę. Opinię oparto na analizie danych statystycznych dotyczących wpływu spraw, załatwień i pozostałości spraw na przestrzeni pięciu ostatnich lat oraz danych dotyczących etatów orzeczniczych i urzędniczych. W lutym 2019 r. Ministerstwo poinformowało o odstąpieniu od zamiaru reorganizacji;

- w styczniu 2019 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu o zniesieniu z dniem 1 marca 2019 r. XVI Wydziału Karnego w Sądzie Okręgowym w Poznaniu. Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu nie opiniował tej zmiany, ani nie dokonywał analizy jej wpływu na funkcjonowanie Sądu Okręgowego w Poznaniu;

- w lipcu 2021 r. Prezes Sądu Okręgowego w Poznaniu zwrócił się do Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z wnioskiem o utworzenie, z dniem 1 października 2021 r., w I, XII i XVIII Wydziale Cywilnym Sądu Okręgowego w Poznaniu sekcji do rozpoznawania spraw o roszczenia z umów bankowych denominowanych/indeksowanych do franka szwajcarskiego. Prezes Sądu Apelacyjnego wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody na utworzenie w każdym z trzech ww. wydziałów wnioskowanych sekcji. We wrześniu 2021 r., Minister poinformował o braku zgody na utworzenie wnioskowanych komórek organizacyjnych. W uzasadnieniu wskazano m.in. na doraźny charakter okoliczności stanowiących uzasadnienie wniosku i nieporządane rozdrobnienie struktury organizacyjnej Sądu.

(akta kontroli str. 733-787, 1483-1491, 2542, 2544)

⁹⁸ o których mowa w art. 22 § 1 pkt 1 lit. aa Prawa o ustroju sądów powszechnych.

2.3. **Zarządzanie zasobami sądów – etatyzacja/obsady**⁹⁹. W okresie objętym kontrolą potrzeby kadrowe sądów z obszaru apelacji nie były w sposób udokumentowany określone. Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Sądu Apelacyjnego, spowodowane jest to tym, że to Minister Sprawiedliwości jest autonomicznym decydentem w zakresie etatów w sądach. Następnym tych decyzji były odpowiednie zmiany w budżetach sądów.

(akta Kontroli str.2130, 2138)

Według danych przedstawionych w toku kontroli:

Zatrudnienie (wg przeciętnego wykonania) w grupie zawodowej Sędziów w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej do roku 2020 ulegało zmniejszeniu, natomiast w kolejnych latach stopniowo rosło i wynosiło w poszczególnych z lat 2017¹⁰⁰-2023 (na 30 czerwca) odpowiednio: 311,99 etatu; 299,29 etatu; 298,03 etatu; 292,64 etatu; 308,91 etatu; 323,07 etatu i 321,6 etatu. Z kolei, w sądach rejonowych poziom zatrudnienia obniżał się do roku 2021, a następnie stopniowo rósł, nie osiągając jednak wg stanu na 30 czerwca 2023 r. poziomu z roku 2017 i wynosił odpowiednio: 427,32 etatu; 417,07 etatu; 417,14 etatu; 414,68 etatu; 400,52 etatu; 412,53 etatu i 420,55 etatu.

Liczba wakatów¹⁰¹ w tej grupie zawodowej w sądach okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej, utrzymywała się na zbliżonym poziomie (z wyraźnym wzrostem w 2020 roku) i wynosiła odpowiednio 20, 24, 24, 37, 13, 14 i 19, natomiast w sądach rejonowych z obszaru apelacji ulegała wyraźnym wahaniom (w przedziale od 8 do 28 wakatów): w kontrolowanym okresie było to odpowiednio 21, 22, 14, 8, 28, 15 i 15 wakatów.

(akta kontroli str. 1687-1692)

W grupie zawodowej Asesorów zatrudnienie (przeciętne wykonanie) na 31 grudnia lat 2017-2022 i na 30 czerwca 2023 r. w sądach okręgowych, ulegało wahaniom i wynosiło odpowiednio 0,96; 2,44; 3,15; 4,00; 3,92, 2,31 i 3 etaty, natomiast w sądach rejonowych od 2018 r. wyraźnie wzrosło i było następujące: 5,42; 27,31; 30,25; 31,27; 28,21; 20,00; 28,92 etatu.

Liczba wakatów w tej grupie zawodowej wyniosła odpowiednio: w sądach okręgowych (przez cały ww. okres) 0, z kolei w sądach rejonowych odpowiednio 0, 6, 8, 19, 16, 4 i 8. Wyraźny wzrost liczby wakatów w tej grupie zawodowej jest zauważalny w latach 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 1687-1692)

Z kolei, w grupie zawodowej Referendarzy, zatrudnienie (przeciętne wykonanie) na 31 grudnia lat 2017-2022 i na 30 czerwca 2023 r. w sądach okręgowych stopniowo, z wahaniami, rosło i wynosiło 29,38 etatu; 27,62 etatu; 38,44 etatu; 37,46 etatu; 39,13 etatu; 37,63 etatu i 42,68 etatu, natomiast w sądach rejonowych podobnie, z wahaniami rosło i wynosiło 147,72 etatu; 153,17 etatu; 177,24 etatu; 183,90 etatu; 176,46 etatu; 178,17 etatu i 182,47 etatu.

Liczba wakatów w tej grupie zawodowej we wskazanym wyżej okresie wyniosła odpowiednio w sądach okręgowych w całym okresie objętym kontrolą (poza rokiem 2018¹⁰²) - 0 natomiast w sądach rejonowych ogółem ulegała wyraźnym wahaniom i wynosiła: 28,5; 2,5; 5; 0; 10; 16 i 8.

(akta kontroli str. 1687-1692)

W grupie Asystenci sędziego zatrudnienie (przeciętne wykonanie) na 31 grudnia lat 2017-2022 i na 30 czerwca 2023 r. w sądach okręgowych wykazywało tendencję malejącą (z wahaniami) i w poszczególnych latach 2017-2023 (do 30 czerwca) wynosiło: 142,06 etatu; 134,51 etatu; 130,09 etatu; 133,79 etatu; 136,24 etatu; 135,25 etatu i 135,64 etatu. W sądach rejonowych stopniowo rosło i wynosiło 136,28 etatu; 139,88 etatu; 141,09 etatu; 148,81 etatu; 158,28 etatu; 160,75 etatu oraz 161,04 etatu.

Liczba wakatów w tej grupie zawodowej wyniosła odpowiednio w sądach okręgowych: 1,5; 2; 2,2; 2; 1; 7 i 3 wykazując okresowy wzrost w roku 2022, w pozostałych okresach

⁹⁹ poniższe dane zostały opracowane m.in. na podstawie tabeli Limity, plany i obsady etatów, zestawień „limity etatów – apelacja zmiany etatowe, danych z systemu Integrator Sprawozdań, sporządzonych na podstawie sprawozdania RB-70

¹⁰⁰ Dla celów porównawczych uwzględniono również rok 2017.

¹⁰¹ limit – obsada wg limitu=wakat

¹⁰² 1 wakat

natomiast względną stabilność, z kolei w sądach rejonowych wahała się w przedziale od 13 w roku 2018 do 1,5 w 2021 r., w pozostałych okresach wykazując względną stabilność i wynosiła odpowiednio 7; 13; 5,5; 4,5; 1,5; 6 oraz 4.

(akta kontroli str. 1687-1692)

Przebieg procesu zgłaszania braków kadrowych w sądach z obszaru apelacji poznańskiej przedstawiał się następująco:

- w zakresie etatów orzeczniczych i asystentów sędziego wnioski składane były za pośrednictwem systemu Workflow: Jednostka składała wniosek do Prezesa Sądu Apelacyjnego (w przypadku Sądu Rejonowego za pośrednictwem nadrzędnego Sądu Okręgowego), Prezes Sądu Apelacyjnego akceptował wniosek i przekazywał go do Oddziału Kadr, gdzie za pośrednictwem systemu Workflow, przekazywany był do decyzji Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości przekazywał swoją decyzję za pośrednictwem poczty elektronicznej;
- w zakresie etatów urzędniczych oraz innych pracowników sądów (kompetencja Dyrektora Sądu) wnioski składane były wyłącznie drogą elektroniczną na dedykowany adres poczty e-mail Sądu Apelacyjnego. Zespół ds. analiz i organizacji pracy rejestrował wniosek w systemie „Sędzia 2” oraz sporządzał analizę jego zasadności. Analiza ta przekazywana była do Oddziału Kadr, który przedkładał Kierownictwu Sądu komplet dokumentów, celem zaopiniowania. Następnie za pośrednictwem poczty elektronicznej, przekazywany był on do Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych. Minister Sprawiedliwości przekazywał swoją decyzję za pośrednictwem poczty elektronicznej.¹⁰³

Sąd Apelacyjny dysponował danymi dotyczącymi liczby zwolnionych etatów pozostawionych w każdej grupie zawodowej, w poszczególnych latach objętych kontrolą¹⁰⁴. Kierownictwo Sądu nie monitorowało natomiast stanu faktycznej obsady przydzielanych etatów, miało jednak wiedzę co do liczby nieobsadzonych etatów w poszczególnych jednostkach¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 2128, 2135, 2197-2206, 2136, 2207-2210)

W Sądzie gromadzone były również informacje w zakresie faktycznego stanu kadrowego (na dany dzień), zgodnie z bieżącymi informacjami przekazywanymi przez właściwe Departamenty Ministerstwa Sprawiedliwości, co służyło do bieżącego monitorowania zmian kadrowych. Jak wynika z wyjaśnień wiceprezes Sądu Apelacyjnego, analizy w zakresie obsad średniookresowych nie są natomiast sporządzane, ponieważ wymagałoby to wyliczania rzeczywistego stanu w zakresie bieżącej nieobecności pracowników wszystkich grup zawodowych.

(akta kontroli str. 2129, 2136, 2220-2240)

Według przedstawionych w trakcie kontroli danych:

Wnioski o przydzielenie nowych etatów w grupie zawodowej sędziów przez sądy z obszaru apelacji złożone zostały jedynie w latach 2019, 2021 i 2023 (do 30 czerwca). W tych latach wnioskowano odpowiednio o 3, 8 i 7 etatów. Ministerstwo Sprawiedliwości, na podstawie złożonych wniosków, przydzieliło natomiast 2 etaty: w 2021 roku 1 etat i w roku 2023 (do 30 czerwca) 1 etat.

Wnioski o nowe etaty w grupie zawodowej asesorów sądowych zostały złożone jedynie w latach 2019 i 2020 i obejmowały po jednym etacie. Na ich podstawie nie uzyskano żadnego nowego etatu.

W grupie zawodowej referendarzy, wnioski etatowe składane były corocznie. W poszczególnych latach 2018-2023 (30 czerwca) obejmowały one odpowiednio: 1, 1, 3, 2, 17 i 6 etatów. W związku z ich realizacją otrzymano natomiast 4 etaty w roku 2022 (w pozostałych okresach nie było przydziału etatów).

W grupie asystentów sędziów wnioski etatowe składane były corocznie (za wyjątkiem roku 2021). Objęto nimi odpowiednio: 9 (2018 r.), 11,5 (2019 r.), 25 (2020 r.), 28 (2022 r.) i 35

¹⁰³ Jeżeli w decyzji o pozostawieniu etatu w danym sądzie nie było wskazania co do przypisania etatu do pionu orzeczniczego lub innego działu administracji, decyzja o zagospodarowaniu etatu pozostawała w gestii kierownictwa danej jednostki.

¹⁰⁴ Przykładowo, w sądach z obszaru apelacji poznańskiej, w roku 2022 zwolniło się 26 etatów sędziowskich, dwa etaty asesorskie, 45,5 etatu asystenckich, 28 etatów referendarskich i 118,5 etatów urzędniczych.

¹⁰⁵ na podstawie sprawozdań miesięcznych z podległych okręgów (od 2021 r.) oraz na podstawie kwartalnych sprawozdań Limity, plany i obsady etatów (...).

etatów (do 30 czerwca 2023 r.). Na ich podstawie przyznany został natomiast 1 etat (w 2023 r. – do 30 czerwca).

Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wyjaśniła, że wskazana liczba wniosków wynika wprost z indywidualnych potrzeb kierownictwa tych jednostek z obszaru apelacji poznańskiej. Wyjaśniła dodatkowo, iż ze względu na fakt, że przydzelenie etatów na potrzeby poszczególnych jednostek w zakresie wszystkich grup etatowych odbywa się na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości, Prezesowi Sądu Apelacyjnego nie są znane ich motywy.

(akta kontroli str. 1505, 1508-, 2127, 2133, 2141, 2542, 2545)

Z informacji przekazanych przez kontrolowaną jednostkę wynika, że w latach 2018-2023 (do 30 czerwca) z własnej inicjatywy (w ustawach budżetowych oraz w związku z przewidywanymi zwiększonymi potrzebami sądów) Minister Sprawiedliwości przydzielił sądom z obszaru apelacji poznańskiej 6 etatów sędziowskich¹⁰⁶, 45 etatów referendarskich¹⁰⁷ i 7 etatów asystentów sędziego¹⁰⁸. Dodatkowo, decyzją Ministra Sprawiedliwości z 1 lipca 2020 r. nastąpiło zwiększenie limitu etatów w Sądzie Okręgowym w Poznaniu z przeznaczeniem do rozpoznawania spraw własności intelektualnej, w tym w grupie sędziów o 5 etatów i w grupie asystentów sędziego o 5 etatów¹⁰⁹.

(akta kontroli str. 2128, 2135, 2545)

Na potrzeby Kierownictwa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, Zespół sporządzał cykliczne sprawozdania w zakresie obciążenia sędziów oraz urzędników wg limitu etatu z podziałem na poszczególne jednostki oraz pionów. Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Sądu Apelacyjnego, Kierownictwo Sądu kwartalnie, w oparciu o ww. zestawienia monitoruje obciążenia poszczególnych grup zawodowych w podległych sądach¹¹⁰.

(akta kontroli str. 1707-1735, 1736-1795 oraz 1380, 2132, 2141)

Przedłożone w trakcie kontroli sprawozdania za lata 2018-2022 (według stanu na dzień 31 grudnia) oraz za rok 2023 (stan na 30 czerwca) obejmują zestawienia danych w układzie: poszczególne sądy z obszaru apelacji poznańskiej, sądy rejonowe z poszczególnych okręgów i sądy rejonowe z obszaru apelacji – zbiorczo i zawierają m.in. dane dotyczące procenta obsady w poszczególnych sądach w stosunku do limitu w poszczególnych grupach zawodowych sądów, wyliczenia wskaźników etatyzacyjnych dla grupy zawodowej urzędników i asystentów (kontrolowana jednostka nie dysponuje danymi o wskaźnikach etatyzacyjnych dla pozostałych grup zawodowych, w tym sędziów, asesorów i referendarzy), obciążenia orzeczników w poszczególnych pionach i wydziałach sądów (wpływ na orzecznika wg. limitu, wpływ+pozostałość na orzecznika wg limitu, załatwienia na orzecznika wg limitu) oraz analogiczne dane dotyczące wpływu, pozostałości i załatwień na urzędnika danego sądu wg limitu. I tak, wg przedstawionych przez Sąd danych, w skali obszaru apelacji, w latach objętych kontrolą:

- w 2019 r. wpływ + pozostałość w przeliczeniu na etat orzecznika wyniósł 1,44 tys. spraw natomiast liczba załatwień w przeliczeniu na etat orzecznika wyniosła 1,1 tys. spraw¹¹¹;
- w 2020 r. wpływ + pozostałość w przeliczeniu na etat orzecznika wyniósł 1,29 tys. spraw¹¹², kontrolowana jednostka nie przedstawiła danych dotyczących liczby załatwień w przeliczeniu na etat orzecznika;
- w 2021 r. wpływ + pozostałość w przeliczeniu na etat orzecznika wyniósł 1,23 tys. spraw natomiast liczba załatwień w przeliczeniu na etat orzecznika wyniosła 0,97 tys. spraw¹¹³;

¹⁰⁶ w tym: 1 w sądzie apelacyjnym, 4 w sądach okręgowych i 1 w sądach rejonowych

¹⁰⁷ wszystkie w sądach rejonowych

¹⁰⁸ w tym 2 w sądach okręgowych i 5 w sądach rejonowych

¹⁰⁹ Według oświadczenia Wiceprezes Sądu Apelacyjnego, działania dotyczące obsadzenia przydzielonych etatów oraz zapewnienia obsady w zakresie rozpoznania spraw własności intelektualnej prowadziło kierownictwo sądu okręgowego. Prezes Sądu Apelacyjnego nie ingeruje w decyzje Prezesa Sądu Okręgowego w tym zakresie. Część z tych etatów rozdysponowana została na inne wydziały, z godnie z potrzebami etatowymi tego sądu.

¹¹⁰ W latach 2018 - 2019 informacje statystyczne i analizy przekazywane były za pośrednictwem e-maila lub osobiście (jednostka nie posiada udokumentowania w tym zakresie). Od 2020 roku przekazywanie sporządzonych sprawozdań odbywa się poprzez udział w wewnętrznych zasobach wspólnych jednostki (foldery współdzielone).

¹¹¹ z tego z w sądach rejonowych odpowiednio 1,77 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik) i 1,36 tys. spraw (załatwienia) zaś w sądach okręgowych odpowiednio: 0,46 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik i 0,34 tys. spraw (załatwienia)

¹¹² z tego z w sądach rejonowych odpowiednio 1,56 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik) zaś w sądach okręgowych odpowiednio: 0,53 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik),

- w 2022 r. wpływ + pozostałość w przeliczeniu na etat orzecznika wyniósł 1,27 tys. spraw natomiast liczba załatwień w przeliczeniu na etat orzecznika wyniosła 1,0 tys. spraw¹¹⁴.

(akta kontroli str. 1595, 1611, 1626, 1647)

Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wyjaśniła, że analogiczne dane za rok 2018 nie zostały sporządzone, co wynikało z braku zgłoszenia takiej potrzeby przez Prezesa Sądu Apelacyjnego.

(akta kontroli str. 2541-2543, 2544-2546)

Z powyższych danych wynika, że największe obciążenie sprawami do rozpoznania wystąpiło w 2019 r. (w tym roku także wystąpiła największa liczba załatwień), w pozostałych spośród objętych analizą okresach (z wahaniami) ogólne dane w powyższym zakresie kształtowały się na względnie stabilnym poziomie. W każdym z analizowanych okresów, wpływ spraw w danym roku wraz z pozostałymi do załatwienia sprawami z okresów poprzednich przypadający na etat orzecznika był wyższy od poziomu załatwień w przeliczeniu na etat.

Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że równomierne obciążenie sędziów na poziomie sądów z obszaru apelacji zapewniają Prezesi tych jednostek, przy współpracy z Przewodniczącymi Wydziałów. Informacje przekazywane są Prezesowi Sądu Apelacyjnego w toku bieżących ustaleń i korespondencji dot. sporządzania informacji rocznej z działalności sądów, w tym zakresie nie odnotowano rażących nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1121-1285, 1503, 1506)

Z przedłożonych sprawozdań wynika również, że w poszczególnych sądach z obszaru apelacji poznańskiej, obsada w stosunku do limitu etatów (wskaźnik: % obsady do limitu):

według stanu na 31 grudnia 2019 r.:

- w grupie zawodowej sędziów i asesorów ogółem, wahała się w przedziale od 83,33% (Sąd Sąd Rejonowy we Wschowie) do 100% (20 sądów rejonowych i okręgowych z obszaru apelacji)¹¹⁵;
- w grupie zawodowej referendarzy wahała się w przedziale od 75% w Sądzie Rejonowym w Środzie Wlkp. i w Żaganiu do 100% w 29 sądach rejonowych i okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej¹¹⁶;
- w grupie zawodowej asystentów sędziów wahała się w przedziale od 0,00% (w Sądzie Rejonowym w Kościanie) do 100% w 34 sądach z obszaru apelacji poznańskiej¹¹⁷;

według stanu na 31 grudnia 2021 r.:

- w grupie zawodowej sędziów i asesorów ogółem, wahała się w przedziale od 83,33% (Sąd Apelacyjny w Poznaniu i Sąd Rejonowy w Gostyniu) do 100% (12 sądów rejonowych z obszaru apelacji)¹¹⁸;
- w grupie zawodowej referendarzy wahała się w przedziale od 66,67% w Sądzie Rejonowym w Krośnie Odrzańskim do 100% w 31 sądach rejonowych i okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej¹¹⁹;
- w grupie zawodowej asystentów sędziów wahała się w przedziale od 91,67% (w Sądzie Rejonowym w Zielonej Górze) do 100% w 32 sądach rejonowych i okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej¹²⁰;

według stanu na 31 grudnia 2022 r.:

- w grupie zawodowej sędziów i asesorów ogółem, wahała się w przedziale od 76,19% (Sąd Apelacyjny w Poznaniu) do 100% (19 sądów rejonowych z obszaru apelacji)¹²¹;

¹¹³ z tego z w sądach rejonowych odpowiednio 1,48 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik) - brak danych o liczbie załatwień w sądach rejonowych zaś w sądach okręgowych odpowiednio: 0,48 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik) i 0,33 tys. spraw (załatwienia)

¹¹⁴ z tego z w sądach rejonowych odpowiednio 1,53 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik) i 1,23 tys. spraw (załatwienia) zaś w sądach okręgowych odpowiednio: 0,51 tys. spraw (wpływ + pozostałość/orzecznik) i 0,34 tys. spraw (załatwienia)

¹¹⁵ dla apelacji poznańskiej ogółem: 94,2%

¹¹⁶ dla apelacji poznańskiej ogółem: 97,94%.

¹¹⁷ dla apelacji poznańskiej ogółem: 97,63%.

¹¹⁸ dla apelacji poznańskiej ogółem: 92,48%

¹¹⁹ dla apelacji poznańskiej ogółem: 99,59%.

¹²⁰ dla apelacji poznańskiej ogółem: 98,78%.

¹²¹ dla apelacji poznańskiej ogółem: 94,95%

- w grupie zawodowej referendarzy wahała się w przedziale od 33,3% w Sądzie Rejonowym w Kościanie do 100% w 26 sądach rejonowych i okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej¹²²;
- w grupie zawodowej asystentów sędziów wahała się w przedziale od 50% (w Sądzie Rejonowym w Nowym Tomyślu) do 100% w 29 sądach rejonowych i okręgowych z obszaru apelacji poznańskiej¹²³.

Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wyjaśniła, że analogiczne dane nie zostały sporządzone dla obszaru apelacji za lata 2018 i 2020, co wynikało z braku takiego zapotrzebowania ze strony Prezesa Sądu Apelacyjnego.

(akta kontroli str. 1571-1676, 2541-2542 i 2544)

NIK zwraca uwagę na wynikającą z powyższych danych, utrzymującą się w badanych okresach, stosunkowo niską obsadę stanowisk w grupach zawodowych sędziów i asesorów, oraz w 2022 r. dodatkowo, referendarzy i asystentów sędziego w sądach na obszarze apelacji poznańskiej. Świadczy to o występowaniu braków kadrowych w stosunku do limitu etatów i może wpływać na pogorszenie sprawności funkcjonowania sądów na obszarze apelacji poznańskiej oraz wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań mających na celu poprawę relacji stanu zatrudnienia do limitu obsady szczególnie w tych grupach zawodowych.

Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że ustalenia dotyczące zasobów kadrowych w sądach działających na obszarze apelacji były przedmiotem bieżących rozmów między Prezesami i Dyrektorami poszczególnych jednostek. Problemy kadrowe były poruszane także w toku wizytacji wydziałów, a następnie były omawiane na posiedzeniach kolegium. Działania podejmowane na rzecz zapewnienia adekwatnych do potrzeb zasobów kadrowych w sądach działających na obszarze apelacji nie były dokumentowane.

Wytyczne dotyczące wielkości docelowych wskaźników etatyzacyjnych zostały udostępnione Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu przez Departament Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości (DKO) za lata: 2019, 2020, 2022 (dotyczą one wyłącznie grupy urzędników sądowych i innych pracowników). Na potrzeby Kierownictwa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu wyliczane są wskaźniki w zakresie poszczególnych jednostek (np. w układzie asystent na sędziego; urzędnik na sędziego; urzędnik na orzecznika).¹²⁴

(akta kontroli str. 1381a, 1677-1680, 2131, 2140)

2.4. Według przedstawionych przez kontrolowaną jednostkę danych, na obszarze apelacji poznańskiej, liczba sędziów delegowanych¹²⁵ poza macierzyste sądy w latach 2017-2022 oraz na 30 czerwca 2023 r. wyniosła ogółem odpowiednio: 33, 41, 35, 49, 27, 22 i 19¹²⁶, Minister Sprawiedliwości do innych jednostek sądownictwa poza obszarem apelacji delegował sędziów w latach 2018, 2019 i 2020¹²⁷, natomiast do instytucji niebędących jednostkami sądownictwa powszechnego (Ministerstwo Sprawiedliwości, ETS, KSSiP) w latach 2017-2023 (30 czerwca) delegowanych było odpowiednio: 10, 13, 9, 11, 8, 5, i 4 sędziów. Liczba ta zatem od 2021 r. zdecydowanie zmalała.

¹²² dla apelacji poznańskiej ogółem: 94,72%.

¹²³ dla apelacji poznańskiej ogółem: 95,95%.

¹²⁴ Informacje sporządzane w przedmiotowej sprawie służą stałemu monitorowaniu wskaźnika w poszczególnych pionach. W ramach analizy obciążeń orzeczników badane jest obciążenie urzędników. Zatrudnienie uzależnione jest od decyzji Ministra Sprawiedliwości w zakresie przydzielenia, pozostawienia, przeniesienia lub przekształcenia etatów. Punktem odniesienia w przypadku wniosków dot. etatyzacji urzędników, są wskaźniki Ministerstwa Sprawiedliwości DKO.

¹²⁵ Stan na dzień 31 grudnia lat 2018-2022 oraz na 30 czerwca 2023 r. Kontrolowana jednostka nie dysponuje bezpośrednio danymi o całkowitej liczbie delegacji, w tym tzw. jednodniowych, w ww. okresie. Wg oświadczenia Wiceprezes Sądu, ich pozyskanie wymagałoby zakłócenia bieżącej działalności jednostki. Z kolei, z danych pozyskanych w Sądzie Okręgowym w Poznaniu wynika, że łączna liczba delegacji w tym sądzie w okresie objętym kontrolą wyniosła 359 (w tym, delegacje jednodniowe i okresowe). Zaistniałe różnice w danych Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wyjaśniła odmiennym sposobem ich ewidencjonowania przez obydwie Sądy. Sąd Apelacyjny bazuje na danych sprawozdawczych z systemu ZSRK, natomiast Sąd Okręgowy opierał się na własnych wykazach „ręcznych” (akta kontroli str. 2565-2566, 2546).

¹²⁶ Z tego odpowiednio: 1, 2, 4, 13, 14, 13 i 12 delegacji do sądów równoznacznych oraz wyższego lub niższego stopnia dokonanych zostało w trybie art. 77 § 8 i 9 uPusp przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu (w okresie objętym kontrolą znacząco wzrosła zatem liczba delegowań przez Prezesa SA). Pozostałe delegacje stanowiły delegacje Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 77 1 pkt 1 i 2 do art. 77 § 3b uPusp.

¹²⁷ Odpowiednio: 1, 2, 2 sędziów

Z powyższej liczby ogólnej delegowań, liczba sędziów delegowanych przez Ministra Sprawiedliwości do wykonywania czynności do innych sądów na obszarze apelacji poznańskiej od 2021 r. zdecydowanie zmalała i wyniosła w poszczególnych latach odpowiednio: 22, 25, 20, 23, 5, 4, 3 (wg stanu na 30 czerwca 2023 r.).

W grupie referendarzy, w latach 2017-2023 (do 30 czerwca) poza jednostki sądownictwa delegowanych było odpowiednio 3, 4, 1, 0, 0, 0 i 1 osoba. Nie stwierdzono przypadków delegowania referendarzy do sądów z obszaru innej apelacji.

W ww. okresie odpowiednio 5, 1, 3, 7, 6, 3 i 4 referendarzy delegowanych było natomiast przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, za ich zgodą, do innego sądu na obszarze apelacji.

W ww okresie, Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu nie korzystał z uprawnienia do delegowania asystentów sędziów, jednakże w latach 2018-2023 (do 30 czerwca) Minister Sprawiedliwości delegował do tego Ministerstwa i innych podległych mu jednostek oraz do biura Krajowej Rady Sądownictwa odpowiednio 1, 1, 1, 2, 2 i 2 asystentów sędziów z sądów z obszaru właściwości Sądu Apelacyjnego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 951-9572546, 2565-2571)

Wiceprezes Sądu Apelacyjnego wyjaśniła, że zagadnienie to nie było dotąd szczegółowo analizowane, zarówno po kątem rodzaju delegacji jak i tendencji (spadek/wzrost). W zakresie oddelegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości do wykonywania czynności do innych sądów na obszarze apelacji poznańskiej, przyczyna spadku liczby tych delegacji w latach 2021-2023 leży w mniejszej liczbie wniosków Prezesów Sądów o zastosowanie tej formy wsparcia pionu orzeczniczego. Sąd Apelacyjny nie posiadał danych o kosztach ponoszonych przez poszczególne sądy z tytułu pokrywania uposażeń osób delegowanych.

(akta kontroli str. 2133-2142)

Szczegółowej analizie poddano dokumentację dotyczącą 16 delegacji Prezesa Sądu Apelacyjnego w roku 2022: do sądów równorzędnych lub niższych oddelegowanych było 3 sędziów (art. 77 § 8 uPusp), do sądów wyższych - 9 sędziów (art. 77 § 9 uPusp), natomiast w przypadku referendarzy - 4 (art. 151a § 4 uPusp). Przyczyną delegowania pierwszej z grup we wszystkich trzech przypadkach była konieczność zakończenia spraw w sądach niższego stopnia w związku z uzyskaniem powołania do sądu wyższego. W przypadku dziewięciu delegowań do sądów wyższych, jako przyczynę wskazywano „cele szkoleniowe pogłębiania praktyki orzeczniczej, zapoznania się z charakterem i stopniem trudności spraw rozpoznawanych w sądzie wyższym oraz występującymi zaległościami w sprawach” prowadzonych przez ten sąd (delegacje do Sądu Apelacyjnego w Poznaniu¹²⁸) lub potrzeby wydziałów orzecznich sądów wyższego stopnia (duży wpływ spraw¹²⁹, trudną sytuację orzeczną¹³⁰ albo kadrową¹³¹).

(akta kontroli str. 1286-1359)

Przyczynę delegowań referendarzy sądowych stanowiły problemy orzecznicze (wysokie obciążenie orzeczników¹³², trudna sytuacja kadrowa¹³³) jednostek, do których delegowanych skierowano. Każdorazowo, wniosek o delegowanie referendarza poparty był analizą statystyczną opisującą sytuację sądu delegacji (w dwóch przypadkach również analizą porównawczą sytuacji sądu delegacji i sądu macierzystego, wskazującą na nierówność wskaźników obciążenia na niekorzyść sądu delegacji).

(akta kontroli str. 1360-1379)

Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że ocena skutków delegowań dla sądów macierzystych i w miejscu oddelegowania oraz monitorowanie skuteczności działania sądów odbywała się w ramach Informacji rocznych z działalności sądów za dany rok poprzez analizę wyników i problemów sądów macierzystych i do których nastąpiło oddelegowanie. Wiceprezes Sądu uzupełniająco podała, że zarówno istnienie okoliczności wskazanych we wnioskach

¹²⁸ Wydział I Cywilny i Własności Intelektualnej, Wydział II Karny

¹²⁹ Wydział IV Karny – Odwoławczy Sądu Okręgowego w Poznaniu

¹³⁰ I Wydział Cywilny Sądu Okręgowego w Koninie

¹³¹ Wydział III Karny Sądu Okręgowego w Poznaniu

¹³² pion cywilny Sądu Okręgowego w Poznaniu, Wydział IX Gospodarczy Sądu Okręgowego w Poznaniu

¹³³ pion cywilny Sądu Rejonowego w Środzie Wlkp., pion cywilny pierwszoinstancyjny Sądu Okręgowego w Poznaniu

o oddelegowanie sędziów, jak i ocena zasadności tego rozwiązania potwierdzone były na podstawie ogólnodostępnych sprawozdań, zestawień i doświadczenia zawodowego Prezesa Sądu Apelacyjnego oraz bezpośrednich konsultacji z Prezesami sądów na obszarze apelacji. We wskazanych przykładach nie oceniano odrębnie, czy delegacje przyniosły spodziewany efekt.

(akta kontroli str. 922, 1381a, 2133, 2142)

NIK zwraca uwagę, że jedną z głównych form działań jakie są wskazywane corocznie przez Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu (największy sąd okręgowy na obszarze apelacji poznańskiej), w celu poprawy sytuacji kadrowej w tym sądzie, było „kontynuowanie udzielania delegacji sędziom sądów rejonowych do orzekania w sądzie okręgowym” (np. Informacja roczna o działalności sądów działających na obszarze apelacji poznańskiej za 2020 r., Dział IV Podsumowanie. Diagnoza sytuacji i problemów sądów na obszarze apelacji - Sąd Okręgowy w Poznaniu - s. 260). Jednocześnie prezesi sądów rejonowych, jako przyczynę obniżenia się wskaźników sprawności postępowań sądowych bardzo często wskazują właśnie fakt oddelegowania części orzeczników (również przy sprzeciwie prezesa danego sądu rejonowego), m in. do sądu okręgowego (np. tamże: - Sąd Rejonowy w Chodzieży - s. 262, Sąd Rejonowy w Nowym Tomyślu – s. 276, Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce – j.w., s. 283-284, Sąd Rejonowy Poznań i Wilda w Poznaniu - s. 286, Sąd Rejonowy Poznań – Stare Miasto - s. 290-291)¹³⁴.

(akta kontroli str. 2536-2540)

Zdaniem NIK, świadczy to o tym, że w istocie, rozwiązanie stosowane w dużej mierze w celu zaspokojenia potrzeb kadrowych sądów nadrzędnych, wpływa na osłabienie kadr sądów niższych, a przez to może wpływać negatywnie na ich działalność orzeczniczą, co w ogólnym rozrachunku nie sprzyja poprawie sprawności wymiaru sprawiedliwości¹³⁵.

2.5. W latach 2018-2023 (do 30 czerwca) na obszarze apelacji poznańskiej miały miejsce 153¹³⁶ przypadki zwolnienia stanowiska sędziowskiego lub asesorskiego, w tym 72¹³⁷ przypadki dotyczyły zwolnienia stanowisk w związku z przejściem sędziego w stan spoczynku po osiągnięciu wymaganego wieku lub z przyczyn zdrowotnych.

Analiza działań Prezesa Sądu Apelacyjnego związanych z przekazaniem Ministrowi Sprawiedliwości powiadomienia o zwolnieniu stanowiska sędziowskiego lub asesorskiego w sądzie działającym na obszarze apelacji (art. 20a § 2 Pusp) wykazała, że w każdym spośród objętych badaniem przypadków (łącznie 11 spraw z 2022 r. dotyczących zwolnień innych niż w związku z przejściem w stan spoczynku) dochowany został 14-dniowy termin powiadomienia Ministra (liczony od daty zwolnienia)¹³⁸. Każdorazowo, Prezes Sądu Apelacyjnego, do wniosku o pozostawienie danego etatu w sądzie dołączał analizę podstawowych wskaźników dotyczących sytuacji objętego wnioskiem o pozostawienie etatu wydziału sądu (wpływ, limit, obsada, obciążenia), powołując się przy tym (i – w badanych sprawach, dzieląc) argumentację przedstawianą w tym zakresie przez Prezesa wnioskującego sądu podległego. Argumentacja wskazująca na zasadność zachowania etatu nie była przy tym ujednolicona (wnioskujący przedstawiali różny zakres danych). Wszystkie objęte analizą wnioski zostały przez Ministerstwo załatwione pozytywnie¹³⁹.

(akta kontroli str. 966, 967-1120, 1386, 1387-1470)

¹³⁴ analogiczna sytuacja dotyczy delegacji sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości – np. Sąd Rejonowy w Lesznie (tamże s. 273-275).

¹³⁵ por. w tym zakresie uwagi zamieszczone w Informacji rocznej o działalności sądów powszechnych działających na obszarze apelacji poznańskiej za 2022 r. Dział IV Podsumowanie. Diagnoza sytuacji i problemów sądów na obszarze apelacji przez Prezesa Sądu Rejonowego w Zielonej Górze – s. 342

¹³⁶ w tym w r. 2018 – 26, w r. 2019 – 20, w r. 2020 – 31, w r. 2021 – 45, w r. 2022 – 22 i w I poł. r. 2023 – 9.

¹³⁷ w tym w r. 2018 – 17, w r. 2019 – 9, w r. 2020 – 19, w r. 2021 – 10, w r. 2022 – 11 i w I poł. r. 2023 – 6.

¹³⁸ w badanej próbie, termin ten wyniósł od 0 (powiadomienia dokonano w dacie zwolnienia) do 8 dni.

¹³⁹ Decyzje Ministra w przedmiocie przydziału stanowisk do właściwego pionu zapadały na ogół w terminie do 2 miesięcy od daty powiadomienia przez Prezesa Sądu Apelacyjnego o zwolnieniu stanowiska, za wyjątkiem dwóch przypadków: sprawa DKO-II.5500.1672.2022 OKd-1101-157/22, w której termin, który upłynął od daty powiadomienia Ministra Sprawiedliwości o zwolnionym stanowisku (8 lipca 2022 r.) do dnia podjęcia decyzji przez Ministra (1 grudnia 2022 r.) wyniósł prawie 5 miesięcy, w sytuacji, gdy stanowisko to zostało zwolnione z dniem 1 października 2022 r., sprawa DKO-II.5500.583.2022 OKd-1101-46/22, w której termin, który upłynął od daty powiadomienia Ministra Sprawiedliwości o zwolnionym stanowisku (9 marca 2022 r.) do dnia podjęcia decyzji przez Ministra (7 lipca 2022 r.) wyniósł prawie 4 miesiące.

Analiza działań Prezesa Sądu Apelacyjnego związanych z przekazywaniem Ministrowi Sprawiedliwości jedenastu informacji z roku 2022 o planowanych zwolnieniach stanowiska przez sędziego, który przechodzi w stan spoczynku w związku z osiągnięciem wymaganego wieku (art. 20a § 2a Pusp) wykazała, że w 4 przypadkach Prezes Sądu informacje takie przekazywał Ministrowi w okresie zdecydowanie krótszym niż 5-miesiący przed datą zwolnienia¹⁴⁰ (opis nieprawidłowości przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”). We wszystkich objętych kontrolą powiadomieniach, Prezes Sądu Apelacyjnego wnioskował o pozostawienie etatu i o podjęcie kroków w celu jego obsadzenia. W tych przypadkach, decyzja Ministra Sprawiedliwości była pozytywna.

(akta kontroli str. 1058-1120)

2.6. W okresie objętym kontrolą na obszarze apelacji poznańskiej zwolnionych zostało łącznie 66 etatów referendarzy i 270,3 etatu asystentów sędziego. Analiza 15 spraw dotyczących zwalnianych etatów referendarzy i asystentów sędziego w Sądzie Okręgowym w Poznaniu i w Sądzie Rejonowym w Wągrowcu w 2022 r. wykazała, że wnioski o pozostawienie zwolnionego etatu były przekazywane przez Prezesa Sądu Apelacyjnego do Ministra Sprawiedliwości niezwłocznie po ich wpływie (w tym samym lub kolejnym dniu roboczym). W każdym przypadku zwolnienia stanowiska w tej grupie zawodowej, w badanej próbie, Minister Sprawiedliwości podejmował decyzję o pozostawieniu stanowiska w danym sądzie. W każdym przypadku Prezes Sądu Apelacyjnego wyrażał pozytywną opinię co do pozostawienia stanowiska w dyspozycji sądu, dzieląc argumentację sądu podległego.

(akta kontroli str. 1386-1480)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Analiza działań Prezesa Sądu Apelacyjnego związanych z przekazywaniem Ministrowi Sprawiedliwości jedenastu informacji z roku 2022 o planowanych zwolnieniach stanowiska przez sędziego, który przechodzi w stan spoczynku w związku z osiągnięciem wymaganego wieku (art. 20a § 2a Pusp) wykazała, że w 4 przypadkach Prezes Sądu informacje takie przekazywał Ministrowi w okresie zdecydowanie krótszym niż 5-miesiący przed datą zwolnienia¹⁴¹, co było niezgodne z dyspozycją ww. przepisu, który stanowi, że w razie planowanego zwolnienia stanowiska sędziowskiego w sądzie działającym na obszarze danej apelacji przez sędziego, który przechodzi w stan spoczynku po osiągnięciu wymaganego wieku, prezes sądu apelacyjnego, nie później niż na pięć miesięcy przed zwolnieniem stanowiska, zawiadamia o tym Ministra Sprawiedliwości.

Prezes Sądu Apelacyjnego wyjaśnił, że informacje o planowanych zwolnieniach stanowiska przez sędziego są wynikiem zgłoszeń bezpośrednio od sędziów o planowanym przejściu w stan spoczynku. Wiąże się to m.in. z możliwością złożenia oświadczenia do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 69 ustawy Pusp. Dopiero po otrzymaniu takich powiadomień, Prezes Sądu Apelacyjnego zawiadamia Ministra Sprawiedliwości. Sposób realizacji tej czynności nie spotkał się dotychczas z krytyką Ministra, ani też nie spowodował negatywnych konsekwencji dla jednostek w apelacji poznańskiej.

(akta kontroli str. 1058-1120, 1513, 1798)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes Sądu Apelacyjnego prowadził działania monitorujące funkcjonowanie i organizację sądów na obszarze apelacji pod względem adekwatności do aktualnych celów i zadań (w tym zakresu obciążenia wpływem spraw). Nie inicjował on natomiast formalnie zmian w strukturze organizacyjnej sądów podległych, a udokumentowane czynności w tym zakresie sprowadzały się głównie do opiniowania zmian planowanych przez Ministra Sprawiedliwości lub propozycji zgłaszanych przez prezesów jednostek podległych. Prezes Sądu Apelacyjnego miał wiedzę o bieżących potrzebach związanych z obsadą kadrową w podległych sądach. Wnioski o wzmocnienia etatowe w grupie sędziów, asesorów, referendarzy i asystentów sędziów składane były przez prezesów podległych sądów

¹⁴⁰ Sprawy: DKO-II.5500.386.2022 OKd-1101-30/22, DKO-II.5500.584.2022 OKd-1101-50/22, DKO-II.5500.1541.2022 OKd-1101-145/22, i DKO-II.5500.2352.2022 OKd-1101-211/22. W tych sprawach powiadomienie takie nastąpiło w okresie od 5 do 16 dni przed terminem spodziewanego zwolnienia stanowiska.

¹⁴¹ Sprawy: DKO-II.5500.386.2022 OKd-1101-30/22, DKO-II.5500.584.2022 OKd-1101-50/22, DKO-II.5500.1541.2022 OKd-1101-145/22, i DKO-II.5500.2352.2022 OKd-1101-211/22. W tych sprawach powiadomienie takie nastąpiło w okresie od 5 do 16 dni przed terminem spodziewanego zwolnienia stanowiska.

w oparciu o ministerialny system informatyczny „MS Workflow”. Prezes Sądu Apelacyjnego opiniował je (w okresie objętym kontrolą wszystkie opinie były pozytywne).

NIK zwraca uwagę na utrzymującą się w okresach objętym kontrolą, stosunkowo niską obsadę stanowisk w grupach zawodowych sędziów i asesorów oraz, dodatkowo, w 2022 r. referendarzy i asystentów sędziów w sądach na obszarze apelacji poznańskiej. Świadczy to o występowaniu braków kadrowych w stosunku do limitu etatów i może przyczyniać się do pogorszenia sprawności funkcjonowania sądów na obszarze apelacji poznańskiej oraz wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań mających na celu poprawę relacji stanu zatrudnienia do limitu obsady szczególnie w tych grupach zawodowych.

NIK wskazuje, że jedną z głównych form działań jakie są określane w celu poprawy sytuacji kadrowej w sądach nadrzędnych jest udzielanie delegacji sędziom sądów podległych do orzekania w sądach nadrzędnych. Jednocześnie prezesi sądów rejonowych, jako przyczynę obniżenia się wskaźników sprawności postępowań sądowych bardzo często wskazują właśnie fakt oddelegowania części orzeczników do sądów okręgowych. W ocenie NIK, świadczy to o tym, że w istocie, rozwiązanie stosowane w dużej mierze w celu zaspokojenia potrzeb kadrowych sądów nadrzędnych, wpływa na osłabienie kadr sądów niższych, a przez to negatywnie na ich działalność orzeczniczą, co w ogólnym rozrachunku nie sprzyja poprawie sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

W przypadku zwalniania stanowisk w grupach zawodowych sędziów, asesorów, referendarzy i asystentów sędziów, Prezes Sądu Apelacyjnego terminowo powiadamiał Ministra Sprawiedliwości o tym fakcie, formułując przy tym opinię co do celowości zatrzymania stanowiska w danej jednostce lub komórce organizacyjnej. Opinie te oparte były o analizę potrzeb w tym zakresie. Przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości informacji o planowanych zwolnieniach stanowiska przez sędziego, który przechodzi w stan spoczynku w związku z osiągnięciem wymaganego wieku w części spośród objętych badaniem przypadków nastąpiło jednak w okresie krótszym niż wymagane obowiązującymi przepisami 5-miesiący przed datą zwolnienia.

IV. 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:

Wnioski

- 1) uwzględnienie w Regulaminie kontroli zarządczej Sądu Apelacyjnego w Poznaniu odniesień do obszaru nadzoru nad działalnością sądów podległych (II poziom kontroli zarządczej),
- 2) określanie „najważniejszych zadań służących realizacji celu” zawartych w planach działalności dla obszaru apelacji poznańskiej w taki sposób, aby Prezes Sądu Apelacyjnego i prezesi sądów podległych mieli wpływ na ich realizację oraz aby służyły one realizacji wytyczonych celów,
- 3) rzetelne sporządzanie Sprawozdań z wykonania planu działalności Sądu Apelacyjnego w Poznaniu dla obszaru apelacji poznańskiej,
- 4) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie przesyłania do Ministra Sprawiedliwości informacji o planowanych zwolnieniach stanowiska przez sędziego, który przechodzi w stan spoczynku w związku z osiągnięciem wymaganego wieku (art. 20a § 2a Pusp) w terminie nie krótszym niż 5-miesiący przed datą zwolnienia.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. 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 Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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 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.

Poznań 28 listopada 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Doradca prawny

p.o. Dyrektor