

Obietnice a rzeczywistość

**– statystyki sądów rejonowych
po pięciu latach „reform”
(2015–2020)**

Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA

Autorzy:

Anna Begier, Rafał Cebula,
Łukasz Małecki-Tepicht, Maciej Plaskacz,
Anna Wypych-Knieć, Urszula Żółtak

ISBN 978-83-962719-0-7

Spis treści

Resume (PL)	5
Resume (ENG)	15
Słowo wstępne Prezesa SSP IUSTITIA.....	25
Wstęp	29
Repertoria i statystyki.....	35
Dlaczego sprawność jest ważna?	39
Obsada	43
Repertorium C.....	65
Repertorium Ns	75
Repertorium K.....	83
Repertorium P	101
Repertorium U.....	115
Repertorium GC	127
Repertoria RC i Nsm.....	135
Charakterystyka RC.....	147
Wnioski.....	159
Bibliografia.....	169
Autorzy.....	175

Resume

Głównym celem Raportu: Obietnice a rzeczywistość. Statystyki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020), sporządzonego przez SSP Iustitia, jest uzupełnienie luki informacyjnej w zakresie istotnych wskaźników efektywności sądów rejonowych. Powyższa wiedza pozwoli odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie wprowadzone na przestrzeni lat 2015–2020 zmiany wpłynęły na sprawność postępowania sądowego.

Dane, które publikuje Ministerstwo Sprawiedliwości, są na wysokim poziomie ogólności, uniemożliwiającym ich pogłębioną analizę, a w konsekwencji ocenę sprawności postępowania sądowego.

Sprawność sądownictwa pokazuje, czy i jak szybko sprawy są rozpatrywane, tj. odnosi się do zagadnienia rozsądnego terminu trwania sprawy sądowej. W przypadku spraw cywilnych sprawność ma przede wszystkim znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a więc zaufania do instytucji publicznych, wśród których wymiar sprawiedliwości jest gwarantem ochrony praw obywateli, w tym konsumentów i przedsiębiorców. W przypadku spraw karnych sprawność sądownictwa odnosi się do jednego z dwóch – obok dolegliwości kary – filarów poczucia sprawiedliwości, tj. nieuchronności kary.

Dla obywatela, konsumenta czy przedsiębiorcy sprawność postępowania sądowego dotyczy jego osobistych interesów i potrzeb, w tym potrzeb tak fundamentalnych jak potrzeba bezpieczeństwa. W przypadku spraw cywilnych będą to częściej sprawy

związane z bezpieczeństwem materialnym, a w przypadku spraw karnych – fizycznym. W przypadku spraw rodzinnych sprawy sądowe dotyczą często obu tych aspektów bezpieczeństwa.

Dane i zakres analiz

Raport powstał na podstawie „Informacji rocznych o działalności sądów” za poszczególne lata 2015–2020, uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej.

Ograniczono się do przedstawienia sytuacji w sądach rejonowych, czyli sądach, do których wpływa najwięcej spraw i których ocena funkcjonowania najpełniej przekłada się na obraz sądownictwa w Polsce.

Analizę ograniczono do kluczowych dla funkcjonowania sądów danych statystycznych: obsady sądów, wpływu spraw do sądów, załatwienia spraw, czasu trwania postępowań oraz pozostałości.

Obsada sądów odnosi się do tzw. pracujących etatów sędziowskich i asesorskich, z pominięciem wakatów i nieobecności. Wpływ spraw do sądu to liczba spraw, które w danym okresie (rocznym, miesięcznym) zostały zarejestrowane w sądzie. Załatwienie spraw oznacza liczbę spraw zakończonych w danym okresie w ujęciu statystycznym. Iloraz wpływu spraw do sądów i załatwień przekłada się na wskaźnik opanowania wpływu, który pokazuje jak sądy radzą sobie z załatwianiem spraw, które wpłynęły w danym okresie. Pozostałości to liczba spraw niezakończonych na koniec danego okresu.

Czas trwania postępowania i wskaźnik pozostałości, oba wyrażone w miesiącach, pokazują w pewnym przybliżeniu, ile przeciętnie trzeba czekać na rozpoznanie sprawy od jej rejestracji w sądzie. Z punktu widzenia obywateli i innych podmiotów mają one znaczenie kluczowe.

W opracowaniu zbadano także stopień obciążenia sędziów pracą, a także osiągnięte wyniki i wielkość pozostałości w przeliczeniu na tzw. pracujące etaty.

Nowym rozwiązaniem jest opracowanie danych ograniczających się do zasadniczych repertoriów dla poszczególnych pionów (cywilnego, karnego, rodzinnego i nieletnich, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz gospodarczego), czyli do spraw o największej doniosłości dla obywateli i obrotu gospodarczego. W pionie cywilnym przeanalizowano repertorium C (cywilne procesowe) i Ns (cywilne nieprocesowe), w pionie karnym repertorium K (karne), w pionie rodzinnym repertoria RC (rodzinne) i Nsm (opiekuńcze), w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych repertoria P (pracy) i U (ubezpieczeń społecznych, w pionie gospodarczym repertorium Gc (gospodarcze procesowe).

Podsumowanie wyników

Obsada

Dane wskazują na generalny trend spadkowy w obsadzie sędziów w sądach rejonowych. W połączeniu ze zwiększającym się wpływem spraw ilustrują jedną z istotnych przyczyn kryzysu wymiaru sprawiedliwości, którego objawy są odczuwalne przez obywateli i przedsiębiorców. Skutkiem problemów kadrowych są wydłużające się terminy wyznaczenia pierwszej rozprawy oraz coraz dłuższy czas trwania całego postępowania.

W badanym okresie 2015–2020 odnotowano spadek ogólnej liczby sędziów oraz przesunięcia sędziów pomiędzy poszczególnymi pionami (wzrost obsady sędziowskiej pionu cywilnego oraz spadek obsady w pionie karnym).

Wzrosła liczba nieobsadzonych wolnych stanowisk sędziowskich, co było wynikiem polityki kadrowej ministra sprawiedliwości, polegającej na zamrożeniu wolnych etatów sędziowskich oraz zmian ustrojowych dotyczących wymiaru sprawiedliwości (m.in. zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa). Na liczbę wakatów

sędziowskich mają wpływ także nowe regulacje dotyczące możliwości pracy przez sędziów po osiągnięciu stanu spoczynku.

Dodatkowym problemem jest praktyka delegowania sędziów do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości, Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości. Delegacja sędziów do innych sądów lub instytucji przestrzeni sprawiedliwości – jako stan przejściowy – nie służy zaufaniu, a może być wykorzystywana do wywierania nacisku na sędziego, a więc wprost koliduje z zasadą niezależności i niezawisłości.

Przywrócenie prawa do sądu, z którymi nierozzerwalnie powiązane są szybkość podjęcia sprawy i czas jej trwania, będzie możliwe dopiero przy istotnych zmianach wpływających na efektywną obsadę sądów rejonowych. Ponadto w ocenie autorów raportu nie jest możliwe trwałe odwrócenie procesów osłabiania kadrowego sądownictwa, bez rozwiązania istniejących wątpliwości konstytucyjnych oraz ustrojowych.

Sytuacja w poszczególnych repertoriach

Na tym tle sytuacja w poszczególnych repertoriach kształtowała się różnie.

W pionie cywilnym (repertorium C i Ns) obsada sędziów i asesorów wzrosła, co było jednak niewystarczające w odniesieniu do rosnącego obciążenia pracą oraz utrudnień wynikających ze zmian legislacyjnych i organizacyjnych inicjowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W większości lat z okresu 2015–2020 wpływ nie został opanowany. Przed pandemią systematycznie rosła pozostałość spraw cywilnych procesowych i nieprocesowych, zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na obsadę. W 2020 r. spadły wpływ i pozostałość spraw cywilnych procesowych, czego przyczyną był stan epidemii oraz zmiana sposobu kończenia elektronicznego postępowania upominawczego. Radykalnemu wydłużeniu uległ czas trwania postępowań – w sprawach cywilnych

procesowych w latach 2015–2020, a w sprawach cywilnych nieprocesowych w latach 2017–2020.

Pion karny (repertorium K), pomimo obniżenia obsady, cechuje względna stabilność funkcjonowania. Zauważa się jedynie wyraźny wzrost wpływu spraw do sądów w latach 2018–2019, co wiąże się z nowelizacją przepisów Kodeksu karnego. Wpływa to pośrednio na wydłużenie czasu postępowania sądowego w latach późniejszych i zwiększenie liczby niezakończonych spraw. Pogorszenie sytuacji dostrzegalne jest dopiero w okresie pandemii. Jest to wynikiem specyfiki procesu karnego, m.in. koniecznością prowadzenia jawnych rozpraw oraz brakiem możliwości prowadzenia rozpraw zdalnych.

W badanym okresie 2015–2020 można zauważyć tendencję spadkową w zakresie ilości spraw wpływających do sądów pracy (repertorium P). Największy spadek odnotowano w 2016 r. Na zmniejszenie liczby spraw wpływających do repertorium P miała wpływ sytuacja na rynku pracy, w tym wzrost zatrudnienia i spadek liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2015–2019. Liczba spraw otrzymywanych przez jednego sędziego w okresie 2015–2016 uległa zmniejszeniu, a kolejnych latach 2017–2018 wzrósł. Odnotowuje się także wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ w okresie 2015–2020 oraz wydłużenie czasu postępowania.

Względnie stabilna jest sytuacja w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (repertorium U). Liczba spraw wpływających w latach 2016–2019 utrzymywała się na podobnym poziomie. Z kolei zmniejszający się w latach 2016–2017 wpływ spraw do sądów pozwolił w tym okresie załatwić więcej spraw niż zarejestrowano w repertorium U, co doprowadziło do zmniejszenia pozostałości w kolejnych latach. W okresie 2015–2020 zmalała obsada sędziów w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych. W latach 2016–2017 liczba spraw w referacie poszczególnych sędziów utrzymywała się

na stabilnym poziomie, a latach następnych wzrosła. Począwszy od 2018 r., sukcesywnie wzrastała liczba pozostałości. W okresie 2015–2020 nastąpił wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny oraz wydłużył się czas postępowania.

W sprawach gospodarczych (repertorium GC) w latach 2015–2019 liczba załatwionych spraw była niższa od liczby spraw, które wpłynęły do sądu, a w 2020 r. wpływ spraw został opanowany. W latach 2015–2019 liczba spraw przypadających na jednego sędziego utrzymywała się na stabilnym poziomie, a w 2020 r. zmniejszyła się prawie o połowę, co umożliwiło nadrobienie zaległości z lat poprzednich. W latach 2015–2020 nastąpiło wydłużenie czasu postępowania.

Także sytuacja w sprawach rodzinnych (repertorium RC i Nsm) na tle spraw cywilnych prezentuje się pozornie zadowolająco. W latach 2015–2020 nastąpił nieznaczny spadek obsady sądów rodzinnych. Liczba spraw wpływających do sądów na oraz ich załatwialność utrzymują się na stabilnym poziomie, ale wydłuża się czas postępowania sądowego. Wzrastają także pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ.

Kluczowe wnioski

Pandemia a sprawność postępowania

Jak wynika z zaprezentowanych danych, wszystkie piony odczuły w 2020 r. mniejszy wpływ spraw, gdyż w okresie pandemii obywatele znacznie ograniczyli inicjowanie postępowań ze względu na restrykcje wynikające z przepisów prawa czy obawę o zdrowie. Z drugiej strony, także sądy same ograniczały swoją aktywność na podstawie wewnętrznych procedur.

W okresie pandemii, ze względu na mniejszy wpływ spraw, sądy miały możliwość nadrobienia zaległości powstałych w latach

wcześniejszych. Nie przełożyło się to jednak na ogólne usprawnienie postępowania sądowego. We wszystkich badanych pionach w okresie pandemii pomimo mniejszego wpływu wydłużył się czas postępowania oraz wzrosły pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ. Sądy w czasie pandemii napotkały trudności w funkcjonowaniu. Pomimo znacznego nakładu pracy ze strony sędziów, wyrażającego się m.in. pokryciem wpływu w 2020 r. w najbardziej obciążonych pionach – cywilnym i gospodarczym, sądy nie posiadały narzędzi umożliwiających normalne funkcjonowanie w nowych warunkach. Głównym problemem był brak informatyzacji sądów.

Rok 2020 należy traktować jako rok nietypowy dla funkcjonowania sądów. Nie ma podstaw do uznania, że mniejszy wpływ spraw do sądów oraz wysoki wskaźnik ich opanowania jest skutkiem zmian przepisów prawa. Nie można także uznać, że obniżenie wpływu spraw do sądów będzie stałym trendem. Obniżenie wpływu spraw do sądów należy raczej traktować jako sytuację nietypową i wiązać z ograniczeniami aktywności społecznej związanej z obostrzeniami nałożonymi w czasie pandemii.

Niestabilność prawa

Dostrzegalnym problemem, który wpływa negatywnie na pracę sądów, jest niestabilność i nieefektywność prawa. W okresie 2015–2020 miały zostać przeprowadzone reformy uprawniające funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jedyne istotne zmiany przepisów prawa procesowego, które wprowadzono dotyczyły procesu cywilnego i gospodarczego. Wiele z nowowprowadzonych rozwiązań nie jest w praktyce stosowanych z uwagi na ich niskie znaczenie dla usprawnienia postępowania (posiedzenie przygotowawcze).

Dostrzegalny jest spadek wpływu spraw prostych do sądów (efekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego i zmian w przepisach o elektronicznym postępowaniu upominawczym)

oraz wzrost liczby spraw wymagających większego nakładu pracy ze strony sędziego (efekt orzeczeń TSUE i SN w sprawach kredytów „frankowych” oraz brak działań ustawodawcy w zakresie rozwiązań systemowych w tym zakresie).

Organizacja pracy sądów

W zakresie organizacji pracy sądów nie poczyniono zmian, które w realny sposób mogłyby przyczynić się do usprawnienia postępowania sądowego.

Wprowadzone zmiany przepisów prawa dotyczące wymiaru sprawiedliwości, w tym samych sędziów, mają charakter dyscyplinujący i nie odnoszą się do kwestii sprawności postępowania sądowego. Zmiany te dużej mierze mają charakter niespójnych systemowo, doraźnych reakcji na określone zjawiska społeczne. Przyczyniły się jedynie do zwiększenia liczby wakatów sędziowskich.

Jednym ze wskaźników, który stale wzrasta w większości pionów w okresie przed pandemią jest liczba spraw w przeliczeniu na „pracujące etaty”, czyli etaty faktycznie obsadzone.

Problemem zasadniczym utrudniającym sprawność funkcjonowania sądów jest nadmierne obciążenie pracą sędziów, do którego przyczynia się wadliwa polityka kadrowa ministra sprawiedliwości oraz czemu nie sprzyja stale zmieniane prawo.

Możliwe kroki naprawcze

Warunkiem rzeczywistej poprawy sytuacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji zapewnienia obywatelom prawa do sądu jest odciążenie pracą sędziów poprzez zmniejszenie liczby spraw w referatach sędziów oraz zapewnienie narzędzi umożliwiających rzetelne wykonywanie pracy. Wśród tych narzędzi powinno znaleźć się stabilne i przystające do realiów rzeczywistości

prawo oraz instrumenty techniczne umożliwiające jego stosowanie. Konieczne jest unowocześnienie postępowania sądowego m.in. poprzez zwiększenie informatyzacji sądów i zapewnienie odpowiednich narzędzi do przeprowadzania sprawnych rozpraw zdalnych. Jednak zmiany te powinny być dokonane z poszanowaniem podstawowych praw i wolności obywatelskich oraz gwarancji rzetelnego procesu.

Koniecznym rozwiązaniem jest promowanie alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów (np. mediacji). Sądy powinny rozpoznawać tylko najpoważniejsze sprawy, najtrudniejsze pod względem stanu faktycznego czy wymagające rozstrzygnięcia istotnego sporu prawnego. Do referatów sędziów powinna trafiać liczba spraw realnie możliwa do rozpoznania. Obsada kadrowa sądów powinna być dostosowana do liczby spraw wpływających do sądu oraz mając na względzie zapewnienia sędziom czasu na podnoszenie kwalifikacji i szkolenia. Niezbędne jest zapewnienie właściwej organizacji całego sądu. Należy rozważyć zwiększenie liczby referendarzy czy asystentów sędziego oraz zapewnienie należytej obsady pracowników sekretariatów w sądach.

Konieczne jest także rozwiązanie problemu wadliwości powołań na stanowiska sędziowskie osób, które przeszły procedurę nominacyjną z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa.

Resume

The main purpose of the Report Promises vs. Reality. District court statistics after five years of “reforms” (2015–2020), drawn up by Polish Judges’ Association „Iustitia”, is to fill the information gap in terms of important indicators of district courts’ efficiency. This knowledge will allow to answer the question to what extent the changes introduced over the period 2015–2020 have affected the efficiency of court proceedings.

The data published by the ministry of justice are of high level of generality, making it impossible to analyse them in depth and, consequently, to assess the efficiency of court proceedings.

The efficiency of the judiciary shows whether and how quickly cases are processed, i.e. it refers to the issue of the reasonable duration of a lawsuit. For civil cases, efficiency is primarily a matter of commercial security, i.e. trust in public institutions, among which the judiciary stands as a safeguard for the rights of citizens, including consumers and entrepreneurs. When it comes to criminal cases, efficiency of the judiciary refers to one of the two – besides the pain of punishment – pillars of the sense of justice, i.e. the inevitability of punishment.

For a citizen, consumer or entrepreneur, the efficiency of the judicial process concerns their personal interests and needs, including needs as fundamental as the need for security. In civil cases, these will more often be matters of material security, and

in criminal cases, physical safety. For family cases, litigation often involves both of these aspects.

Data and scope of analyses

The report is based on “Annual information on the work of courts” for each of the years 2015–2020, obtained through access to public information.

It has been limited to the presentation of the situation in district courts, i.e. courts which handle the largest number of cases and whose work assessment most fully translates into the image of the judiciary in Poland.

The analysis has been limited to statistical data of key importance for the functioning of courts: staffing of courts, inflow of cases to courts, resolution of cases, duration of proceedings and backlogs.

Court staffing refers to the so-called staffed positions of judges and associate judges, disregarding vacancies and absences. Case inflow to the court is the number of cases registered at the court in a given period (yearly, monthly). Case resolution is the number of cases completed in a given period in statistical terms. The quotient of the number of cases received by the courts and the number of cases resolved translates into the inflow control rate, which indicates how well the courts handle the cases received in a given period. The backlog is the number of cases outstanding at the end of a given period.

The duration of proceedings and the backlog rate, both expressed in months, show in some approximation how long on average it takes to adjudicate a case from its registration in court. From the point of view of citizens and other stakeholders, they are crucial.

The report also examined the judges’ workload, as well as the results achieved and the backlog per filled positions.

A new solution is the development of data limited to core repertories for individual divisions (civil, criminal, family and juvenile, labour and social security, and economic), i.e. to cases of the greatest importance to citizens and the economy. In the civil division repertory C (civil procedural) and Ns (civil non-procedural) were analysed, in the criminal division repertory K (criminal), in the family division repertory RC (family) and Nsm (custodial), in the division of labour and social security repertory P (labour) and U (social security), in the economic division repertory Gc (economic procedural).

Summary of results

Staffing

The data indicate a general downward trend in the staffing of district court judges positions. Combined with an increasing number of new cases, the data illustrate one of the significant causes of the crisis in the judiciary, the symptoms of which are being felt by citizens and entrepreneurs. The staffing problems result in longer periods of time before the first hearing is scheduled and the length of the entire procedure is extended.

In the studied period 2015–2020, there was a decrease in the total number of judges and shifts of judges between the different divisions (an increase in the staffing of the civil division and a decrease in the staffing of the criminal division).

The number of vacant judge positions rose as a result of the minister of justice's human resources policy of freezing vacant judge positions and systemic changes in the judiciary (including amendments to the Act on the National Council of the Judiciary). New regulations concerning the possibility for judges to work after retirement also had an impact on the number of vacancies.

The practice of seconding judges to the ministry of justice, the National School of the Judiciary and Public Prosecution and

the Institute for the Administration of Justice poses an additional problem. The secondment of judges to other courts or institutions in the area of justice – as a temporary situation – does not serve the purpose of establishing trust and can be used to exert pressure on a judge, and therefore directly interferes with the principle of judicial independence.

The restoration of the right to court, which is inextricably linked to the speed of taking a case and its duration, will only be possible when significant changes are made to ensure effective staffing of district courts. Furthermore, in the opinion of the authors of the report, a permanent reversal of the erosion of the staffing of courts is not possible without the resolution of existing constitutional and systemic concerns.

Situation in individual repertories

Against this background, the situation in particular repertories developed differently.

In the civil division (repertory C and Ns), the staffing of judges and associate judges increased, which was, however, insufficient in the light of the growing workload and the difficulties arising from the legislative and organizational changes initiated by the Ministry of Justice. In most years of the 2015–2020 period, the incoming caseload was not brought under control. Before the pandemic, the backlog of civil procedural and non-procedural cases increased steadily, both in absolute numbers and per staffing. In 2020, the caseload and backlog of civil procedural cases declined, due to the state of the epidemic and a change in the way electronic writ proceedings were finalized. The length of proceedings increased dramatically – in civil procedural cases between 2015 and 2020, and in civil non-procedural cases between 2017 and 2020.

The criminal division (repertory K), despite the reduction in staffing, is characterized by relative stability of functioning. What is

noticeable is only a marked increase in the number of cases submitted to the courts in 2018–2019, which is related to the amendment of the Criminal Code provisions. This indirectly affects the lengthening of the time of court proceedings in subsequent years and increases the number of outstanding cases. The deterioration of the situation is noticeable only in the pandemic period. This is due to the specificity of the criminal trial, among others, the necessity to hold public trials and the lack of possibility to hold remote trials.

In the studied period 2015–2020, a downward trend can be observed in the number of cases filed in labour courts (repertory P). The largest decrease was recorded in 2016. The decrease in the number of cases received in the P repertory was influenced by the situation on the labour market, including an increase in employment and a decrease in the number of unemployed persons registered in 2015–2019. The number of cases received by one judge in the period 2015–2016 was reduced, and in the subsequent years 2017–2018 grew. There is also an increase in the backlog over 1-month inflow in the period 2015–2020 and an increase in the length of proceedings.

The situation in social insurance cases (repertory U) is relatively stable. The number of cases received in 2016–2019 remained at a similar level. On the other hand, the decreasing inflow of cases to the courts in 2016–2017 made it possible to handle more cases in that period than were registered in the U repertory, which led to a decrease in the backlog in the subsequent years. Between 2015 and 2020, the staffing of judges in the labour and social security division decreased. From 2016 to 2017, the number of cases in each judge's docket remained stable, while the following years saw the number increase. Beginning in 2018, the backlog gradually increased. In the period 2015–2020, there was an increase in backlog over 1 month inflow as well as an extension of the time of proceedings.

In economic cases (repertory GC) in 2015–2019, the number of resolved cases was lower than the number of cases that were filed with courts, and in 2020, the inflow of cases was brought under control. From 2015 to 2019, the number of cases per judge remained stable, and in 2020, the number of cases per judge dropped by almost half, allowing the backlog from previous years to catch up. Between 2015 and 2020, there was an increase in the length of proceedings.

Also, the situation in family cases (repertory RC and Nsm) compared to civil cases looks seemingly satisfactory. Between 2015 and 2020, there was a slight decrease in the staffing of family courts. The number of cases coming to courts per and their resolution remain stable, but the length of court proceedings is increasing. Backlog over 1-month inflows is also increasing.

Key findings

Pandemic and efficiency of proceedings

According to the data presented, all divisions experienced a lower inflow of cases in 2020, since during the period of the pandemic, citizens significantly reduced the initiation of proceedings due to legal restrictions or health concerns. On the other hand, the courts themselves also reduced their activity based on internal procedures.

During the pandemic, due to the lower inflow of cases, courts were able to catch up with the backlog of cases created in earlier years. However, this did not translate into an overall improvement in court proceedings. In all of the divisions studied, during the pandemic period, despite the lower inflow of new cases, the length of proceedings increased and the backlog of cases over 1-month inflow rose. Courts found it difficult to operate during the pandemic. Despite significant workload on the part of judges, expressed, inter

alia, in covering the inflow in 2020 in the most overloaded divisions – civil and economic – courts did not possess the tools to function normally under the new conditions. The major problem was that the courts lacked computerization.

The year 2020 should be viewed as a non-typical year for the operation of the courts. There is no basis for concluding that the lower inflow of cases to courts and the high rate of case resolution result from changes in the law. Nor can it be concluded that the reduction in the inflow of cases to courts will continue as a permanent trend. Rather, the reduction in the inflow of cases to the courts should be treated as an abnormal situation and should be associated with social activity limitations linked with the restrictions imposed during the pandemic.

Instability of the law

Unstable and inefficient law is a visible problem that adversely affects the work of courts. In the period 2015–2020, reforms were to be carried out to facilitate the functioning of the judiciary. The only significant changes to procedural laws that were introduced concerned the civil and commercial trial. Many of the newly introduced solutions are not used in practice due to their minor relevance for the improvement of proceedings (pre-trial hearing).

There is a noticeable decrease in the number of simple cases filed in the courts (the effect of amendments to the Code of Civil Procedure and changes in the regulations on electronic writ-of-payment proceedings) and an increase in the number of cases that require more work on the part of the judge (the result of the CJEU and the Supreme Court rulings on ChF loans and lack of action by legislators in terms of systemic solutions in this regard).

Organization of court work

With regard to the organization of court work, no changes were made that could realistically contribute to the improvement of court proceedings.

The introduced changes in legal regulations concerning the judiciary, including judges themselves, are of disciplinary nature and do not address the issue of the efficiency of court proceedings. These changes are to a large extent systemically incoherent, ad hoc responses to specific social phenomena. They have only contributed to increasing the number of vacant positions of judges.

One rate that was steadily increasing in most divisions in the pre-pandemic period was the number of cases per “full-time staffed positions”.

A fundamental problem hindering the efficient functioning of courts is the excessive workload of judges, which is fuelled by the deficient human resources policy of the minister of justice and hampered by constantly changing law.

Possible corrective measures

A condition for real improvement of the situation in the area of justice, and consequently for ensuring citizens’ right to court, is to relieve judges of the workload by reducing the number of cases in the judges’ dockets and providing them with tools enabling diligent performance of their work. These tools should include a stable law that corresponds to the actual reality, as well as technical instruments for its implementation. It is necessary to modernise court proceedings, inter alia, by enhancing the computerisation of courts and providing appropriate tools to conduct efficient remote trials. However, these changes should be made with respect for fundamental rights and civil liberties and guarantees of a fair trial.

It is necessary to promote alternative means of dispute resolution (e.g. mediation). Courts should consider only the most serious cases, those that are most difficult in terms of factual circumstances or require resolution of a significant legal dispute. The number of cases that can realistically be handled should be assigned to judges' dockets. The staffing of courts should be adjusted to the number of cases received by the court and with a view to providing judges with time to improve their qualifications and training. It is necessary to ensure proper organization of the whole court. Consideration should be given to increasing the number of legal secretaries, or judge's assistants, and to ensuring that secretariats in courts are properly staffed.

It is also necessary to solve the problem of defective appointments to judicial positions of persons who went through the nomination procedure with the contribution of the current National Council of the Judiciary.

Słowo wstępne Prezesa SSP IUSTITIA

Rzeczywiste zmiany w wymiarze sprawiedliwości muszą uwzględniać zarówno zapotrzebowanie obywateli realizujących swoje prawo do sądu, jak i stan polskich sądów. Ta relacja jest dynamiczna z uwagi na zachodzące zmiany społeczne, gospodarcze oraz polityczne. Wyznacznikiem tych relacji i zarazem ważnym elementem pozwalającym odpowiedzieć na pytanie o stopień realizacji prawa do sądu jako jednego z podstawowych praw człowieka i obywatela jest sprawność postępowań sądowych.

W interesie nas wszystkich powinno być rzetelne raportowanie o stanie polskiego sądownictwa, by na podstawie twardych danych ustalić, czy państwo realizuje wspomniane wyżej prawo oraz wysnucie wniosków pozwalających na polepszenie sytuacji. Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło jednak odwrotną strategię, czego smutnym wyrazem było wprowadzenie przepisu zakazującego publikowania danych dotyczących sądów i to pod płaszczykiem ustawy covidowej. Tajemnicą pozostaje jak niepublikowanie zebranych danych miało przyczynić się do walki z pandemią.

Ministerstwo z oporem udzielało – bądź częściej, nie udzielało informacji publicznej, z danych, które niewątpliwie istnieją oraz których udostępnienie dla władzy transparentnej powinno być obowiązkiem oczywistym i realizowanym niezwłocznie. Część sądów apelacyjnych udzieliła jednak autorom raportu informacji, które z racji uwzględnienia danych krajowych – umożliwiły dokonanie analiz zbiorczych dla wszystkich sądów rejonowych w Polsce.

Zespół sędziów SSP IUSTITIA i eksperta zewnętrznego w sposób autorski dokonał analiz zarówno wskaźników istotnych dla oceny kondycji wymiaru sprawiedliwości, jak również czynników, które na nie wpływają. Zostały przeanalizowane szczegółowe dane ilościowe, otrzymane z wielu źródeł – w tym zarówno dostępnych na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, jak również pozyskanych w drodze wniosków o informację publiczną. Opublikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości dane zbiorcze zaciemniają rzeczywisty obraz problemów, które widać dopiero w szczegółowej analizie danych źródłowych.

Zebrane w Raporcie dane oparte na kluczowych wskaźnikach skuteczności wymiaru sprawiedliwości w latach 2015–2020 dają podstawę do stwierdzenia, że w wyniku tzw. reform wymiaru sprawiedliwości „sąd oddalił się od obywatela”. Sposób organizacji wymiaru sprawiedliwości – w tym przede wszystkim wstrząsanie sądami poprzez niekonstytucyjne działania, podważanie zaufania do sędziów i sądów, brak wizji funkcjonowania sądownictwa, brak odpowiednich nakładów kadrowych i organizacyjnych mają swoje negatywne konsekwencje dla funkcjonowania sądów rejonowych. To te instytucje mają być najbliżej obywatela, rozpoznają bowiem zdecydowaną większość spraw z kilkunastu milionów wpływających każdego roku do sądów polskich.

To jest pierwsza tak szczegółowa analiza danych dotycząca funkcjonowania sądów rejonowych w latach 2015–2020. Naszym celem jest stałe analizowanie tego stanu, także co do pozostałych sądów. Takie raportowanie jest oczywistym standardem w państwach dobrze zarządzanych, w których istotnymi wartościami są praworządność, transparentność, ochrona praw obywateli. Skoro zobowiązany do tego urząd ministra sprawiedliwości nie wykonuje swoich obowiązków, także w tym zakresie będą one wykonywane przez SSP IUSTITIA. Jesteśmy świadomi tego, że sprawność postępowania nie jest jedyną wartością prawa do sądu. Nie zapominamy

o tym, że obywatel musi mieć gwarantowane prawo dostępu do sądu ustanowionego zgodnie z prawem, musi mieć też prawo do stabilnego wyroku, który nie będzie w prosty sposób podważany przez nadzwyczajne środki o charakterze politycznym. Wszystkie aspekty prawa do sądu są stale przedmiotem naszego zainteresowania. Niestety zmiany polityczne dotyczące prawa ustrojowego i procesowego w sposób permanentny ograniczają lub uniemożliwiają realizowanie tego prawa.

Wreszcie *last but not least*, chcę podziękować Autorom tego raportu, sędziom ze SSP IUSTITIA: *Annie Begier, Rafałowi Cebuli, Maciejowi Plaskaczowi, Annie Wypych-Knieć*, ekspertowi zewnętrznemu Zespołu ds. Prawa Cywilnego – *Łukaszowi Małeckiemu-Tepichtowi* oraz sędzi dr *Urszuli Żółtak*, która koordynowała pracami zespołu. Ogromna praca Auterek i Autorów Raportu to nie tylko znakomity przykład pracy Stowarzyszenia, ale przede wszystkim ich wkład w realizację prawa do sądu.

Prezes SSP IUSTITIA
prof. UŚ dr hab. *Krzysztof Markiewicz*

Wstęp

Sytuacja polskiego sądownictwa od dłuższego czasu jest przedmiotem licznych analiz i komentarzy. Wskazywano na konieczność przeprowadzenia reform, które usprawniłyby postępowanie sądowe oraz zapewniły obywatelom prawo do sądu, w szczególności rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Kwestie te były także podnoszone przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, które wskazywało na konieczność zmiany postępowania sądowych, odciążenia sędziów i poprawy sytuacji kadrowej sądów¹.

Dostrzegano stałe pogarszanie się sytuacji w polskich sądach. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości od lat odnotowuje się systematyczny wzrost liczby spraw w sądach. Z 9 mln w 2002 r. do 16 mln w 2017 r.² W 2018 r. liczba spraw w sądach powszechnych wynosiła ponad 15 mln oraz 7 421 807 spraw w I półroczu 2019 r. Najwięcej spraw, około 60%, stanowiły sprawy cywilne³. Od lat odnotowuje się także systematyczne wydłużenie czasu postępowania sądowego (od 3,8 miesiący w I półroczu 2013 r. do 5,3 miesiący w I półroczu 2014 r.). W I półroczu 2015 r. odnotowano

¹ Zob. <https://rpo.gov.pl/pl/content/stowarzyszenie-s%C4%99dzi%C3%B3w-polskich-%E2%80%9Eiustitia%E2%80%9D-o-reformie-wymiaru-sprawiedliwo%C5%9Bci>.

² Tendencje wpływu spraw do polskich sądów powszechnych – Analizy Wymiaru Sprawiedliwości opublikowanym w 2019 r., s. 7; <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/IWS-Siemaszko-Ostaszewski-W%C5%82odarczyk-Madejska-Tendencje-wp%C5%82ywu-spraw-do-polskich-s%C4%85d%C3%B3w-powszechnych.pdf>.

³ Tendencje wpływu spraw..., *op. cit.*, s. 9.

dosyć znaczący spadek, ale od tamtego okresu średni czas postępowania wydłuża się. W I półroczu 2017 r. osiągnął maksymalną wartość – 5,3 miesiąca⁴. W 2017 r. czas trwania postępowania (od dnia pierwszej rejestracji w sądzie pierwszej instancji do dnia uprawomocnienia się orzeczenia w sądzie pierwszej instancji) wynosił od 4,46 do 7,59 miesięcy⁵.

Taki obraz wymiaru polskiego sądownictwa rysował się z poprzednich danych opracowanych na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości. Później zaprzestano ujawniania tych danych. Ostatnia analiza okresowa obejmowała pierwsze półrocze 2019 r.⁶, brak było analizy rocznej za ten rok i następny – 2020, a analiza porównawcza częściowa opracowana w 2019 r. kończyła się na danych z 2017 r.⁷. Ze względu na brak danych za okres późniejszy, analizy sporządzane przez niezależne instytucje (NIK, HFPC) bazowały jedynie na wcześniejszych danych, a tym samym nie mogły być sporządzone w sposób uwzględniający aktualną sytuację sądownictwa⁸.

Przez dwa lata (2019–2020) Ministerstwo Sprawiedliwości nie podawało nowych danych dotyczących sprawności postępowania sądowego, uniemożliwiając bieżącą ocenę funkcjonowania sądów i ujawnienie ich faktycznych problemów. Przeprowadzano jednocześnie szereg zmian przepisów, których celem, jak głosiła propaganda rządowa, miała być sprawność postępowania sądowego,

⁴ Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 roku na tle poprzednich okresów statystycznych; <https://isws.ms.gov.pl/pl/porownania-krajowe/>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne-w-tym-pliki-dostepne-cyrowo/rok-2019/>.

⁷ Tendencje wpływu spraw..., *op. cit.*, s. 7.

⁸ Zob. <https://nik.gov.pl/plik/id,23377.pdf>; <https://hfhr.pl/najnowszy-raport-hfpc-o-przewleklosci-postepowan-sadowych/>.

w większości te zmiany dotyczyły jednak niszczenia wymiaru sprawiedliwości⁹.

Dopiero w kwietniu 2021 r. pojawiło się pierwsze cząstkowe opracowanie Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące czasu postępowań sądowych¹⁰. Z długo oczekiwanych aktualnych danych przedstawionych przez resort sprawiedliwości wynika, że sytuacja polskiego sądownictwa nadal się pogarsza. Średni czas trwania postępowań sądowych w sądach rejonowych między latami 2015 a 2020 wydłużył się z 4 do 14,82 miesięcy.

Jednak dane ujawnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie były pełne i nie pozwalały na rzetelną analizę sytuacji w sądach. Ich zbytnia ogólnikowość i fragmentaryczność stanowiły przeszkodę do rzeczywistej i pełnej oceny funkcjonowania sądów w Polsce. Brak było szczegółowych informacji na temat m.in. liczby wpływających spraw do sądów, ilości załatwianych spraw, zakresu pozostałości.

W dalszym ciągu istniała zatem potrzeba opracowania zbiorczej analizy dotyczącej polskiego sądownictwa. Miało to istotne znaczenie zwłaszcza z uwagi na wprowadzenie z inicjatywy rządu obszernej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w 2019 r.¹¹, której głównym celem było właśnie uprawnienie postępowania sądowego.

Brak było jednak danych umożliwiających ocenę skuteczności wprowadzonych zmian, pojawiało się natomiast szereg informacji wskazujących na to, że zmiany te nie osiągnęły zamierzonego skutku, a nawet ujawniły się trudności w stosowaniu niektórych

⁹ M.in. ustawa z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1443).

¹⁰ Średni czas trwania postępowań sądowych w latach 2011–2020” zob. <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.

¹¹ Ustawa z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469), która weszła w życie 7.11.2019 r.

przepisów prawa¹². Wskazywano także na konieczność kolejnych nowelizacji KPC¹³.

Kolejną kwestią było funkcjonowanie sądów w czasie pandemii¹⁴ SARS-CoV-2 (COVID-19). Sędziowie kolejnymi zmianami przepisów¹⁵ zostali początkowo ograniczeni w możliwości orzekania na rozprawach, a następnie skierowani do orzekania w formie zdalnej, pomimo technicznego nieprzygotowania do tego sądów oraz braku technicznego wsparcia ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości. Rozprawy zdalne były przeprowadzane tylko dzięki determinacji sędziów i współdziałaniu uczestników postępowania, w szczególności pełnomocników profesjonalnych¹⁶.

Wszystkie te okoliczności stanowiły przyczynę do powstania niniejszego Raportu, którego główną intencją było uzupełnienie luki informacyjnej oraz przedstawienie społeczeństwu aktualnej sytuacji w polskich sądach oraz wskazanie, czy i w jakim zakresie wprowadzone zmiany wpłynęły na sprawność postępowania sądowego. Wyniki tej analizy znajdują się w Raporcie.

¹² Zob. <https://prawo.pl/prawnicy-sady/nowelizacja-kpc-do-poprawy-prace-w-ms,496449.html>; infor.pl/prawo/w-sadzie/postepowanie-sadowe/4693285,3,Reforma-procedury-cywilnej-watpliwosci-po-zmianie-przepisow.html; <https://prawo.pl/prawnicy-sady/nowelizacja-procedury-cywilnej-problemy-z-zazaleniami,504252.html>; <https://prawo.pl/prawnicy-sady/co-z-nowelizacja-procedury-cywilnej-opinie-profesorow,503934.html>.

¹³ Zob. <https://gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-24-kwietnia-2020-r-na-temat-proponowanych-przez-rade-legislacyjna-zmian-w-przepisach-kodeksu-postepowania-cywilnego>.

¹⁴ Z uwagi na zmieniającą się dynamikę zakażeń oraz skalę zjawiska w latach 2019–2021 autorzy wymiennie stosują słowo epidemia, pandemia bądź wyrażenie zagrożenie epidemiologiczne, ze względu na porównywalne skutki dla wymiaru sprawiedliwości każdego z ww. stanów zagrożenia.

¹⁵ Ustawa z 14.5.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875), która weszła w życie 16.5.2020 r. ze zm.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. Sądownictwo w czasie COVID-19. Raport z oceny wpływu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. SSP Iustitia 2021.

Raport powstał na postawie „Informacji rocznych o działalności sądów” za poszczególne lata 2015–2020, o które zwrócono się w trybie dostępu do informacji publicznej do Prezesów wszystkich apelacji.

Ograniczono się do przedstawienia sytuacji w sądach rejonowych, czyli sądach, do których wpływa najwięcej spraw i których ocena funkcjonowania najpełniej przekłada się na obraz sądownictwa w Polsce.

Ograniczono się też do kluczowych dla funkcjonowania sądów danych statystycznych: obsady sądów, wpływu spraw do sądów, załatwienia spraw, czasu trwania postępowań oraz pozostałości.

Istotnym *novum* Raportu jest opracowanie danych na podstawie zasadniczych repertoriów w poszczególnych pionach (np. w pionie cywilnym repertoria C, Ns), a nie zbiorczej informacji o funkcjonowaniu tych pionów. Taka forma podejścia do analizy pozwoliła na rzetelniejszą ocenę sytuacji w sądach. O ile w ujęciu zbiorczym w poszczególnych pionach sytuacja kształtuje się niejednokrotnie korzystniej, to zasadnicze problemy ujawniają się właśnie podczas analizy poszczególnych repertoriów.

Autorzy dziękują za konsultacje i inspirację pozostałym sędziom, którzy włączyli się w pomoc w pisaniu raportu. Bez ich merytorycznego wkładu i uwag popartych wieloletnim doświadczeniem i zaangażowaniem oraz pasją do zawodu raport nie byłby tak szczegółowy. Szczególne podziękowania kierują do sędziów *Agaty Chabir, Patrycji Kubickiej, Michała Lewoca i Katarzyny Mieszkowicz*.

Repertoria i statystyki

Każda sprawa wpływająca do sądu ma nadawane oznaczenie (sygnaturę), który zwykle składa się z kilku elementów:

- numeru wydziału oznaczonego cyfrą rzymską (np. sprawy rozpoznawane w Wydziale I Cywilnym oznacza się cyfrą „I”, sprawy rozpoznawane w Wydziale IV Pracy – cyfrą „IV”),
- oznaczenia repertorium,
- kolejnej liczby w roku,
- roku zarejestrowania sprawy.

Przykładowo: Sygnatura I C 1255/19 oznacza 1255. sprawę zarejestrowaną w 2019 r. w Wydziale I Cywilnym danego sądu. Sygnatura II K 58/21 oznacza 58. sprawę zarejestrowaną w 2021 r. w Wydziale II Karnym.

Dla spraw poszczególnych rodzajów prowadzi się w wersji elektronicznej księgi zawierające zestawienie wszystkich spraw danego rodzaju. Księga ta nazywa się repertorium i prowadzona jest odrębnie dla poszczególnych lat. Przykładowo, sprawy cywilne procesowe wpisuje się do repertorium C, sprawy cywilne procesowe rozpoznawane w postępowaniu nakazowym lub upominawczym – w repertorium Nc, sprawy karne – w repertorium K, sprawy gospodarcze procesowe – w repertorium GC, sprawy z zakresu prawa pracy – w repertorium P, a sprawy opiekuńcze – w repertorium Nsm.

Jedna sprawa może mieć na różnych etapach kilka różnych sygnatur. Przykładowo sprawa cywilna o zapłatę rozpoznawana w pierwszej instancji w sądzie rejonowym może mieć na początku

sygnaturę I Nc 3520/18, gdy jest rozpoznawana w postępowaniu upominawczym, następnie otrzymuje sygnaturę I C 1589/18, gdy zostanie skierowana do rozpoznania w postępowaniu zwyczajnym, sygnaturę I Cz 120/19, gdy zostanie wniesione tzw. zażalenie poziome (np. na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych), VIII Ca 520/19, gdy jest rozpoznawana apelacja od wyroku sądu pierwszej instancji przez sąd drugiej instancji, a ostatecznie I C 224/20, gdy sąd drugiej instancji uchyli wyrok sądu pierwszej instancji i sąd pierwszej instancji ponownie rozpoznaje sprawę.

Wpływem spraw w danym okresie określa się ogół spraw zarejestrowanych w danym repertorium w analizowanym okresie. Co do zasady, sprawę rejestruje się w repertorium po jej pierwszym wpłynięciu do sądu. Do rejestracji sprawy może dojść również na skutek innych zdarzeń, np. wpływu sprawy przekazanej przez inny sąd (ta sprawa była już raz zarejestrowana w sądzie, który następnie ją przekazał), uchylecia wyroku przez sąd drugiej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, czy też wyłączenia części sprawy do odrębnego rozpoznania.

Załatwieniem sprawy jest wystąpienie określonego zdarzenia, przy czym przeważnie jest to wydanie orzeczenia co do istoty sprawy, np. wyroku. Na potrzeby statystyki sądowej załatwienie sprawy nie oznacza prawomocnego zakończenia postępowania, gdyż po wydaniu nieprawomocnego orzeczenia przez sąd pierwszej instancji sprawa może nadal toczyć się przed sądem pierwszej instancji, który np. sporządza uzasadnienie wyroku, a także przed sądem drugiej instancji, jeżeli strona wniesie apelację. W ujęciu statystycznym sprawa, w której wydano wyrok, jest załatwiona, czego wyrazem jest zakreślenie jej sygnatury w elektronicznych urządzeniach ewidencyjnych i na okładce akt. Załatwienie sprawy w ujęciu statystycznym może też nastąpić na skutek zdarzeń innych niż wydanie wyroku, np. na skutek prawomocnego zwrotu pozwu, przekazania sprawy według właściwości do innego sądu, wydania

postanowienia o odrzuceniu pozwu lub o umorzeniu postępowania, wreszcie na skutek skorygowania błędnego wpisu sprawy.

Pozostałość oznacza liczbę spraw w danym repertorium, która nie jest załatwiona w danym momencie, np. na koniec roku.

W opracowaniu poddano analizie dane statystyczne o wpływie, załatwieniach i pozostałości w latach 2015–2020. Skupiliśmy się na zbadaniu tzw. zasadniczych repertoriów, gdzie są rejestrowane sprawy o największej doniosłości dla obywateli, które podlegają rozpoznaniu przez sędziów. Pominęliśmy natomiast sprawy, które są generalnie rozpoznawane przez referendarzy sądowych (np. sprawy wieczystoksięgowe, rejestrowe oraz rozpoznawane w postępowaniach upominawczym i nakazowym). Sprawy te są ważne dla obywateli i obrotu, ale nie odzwierciedlają kondycji wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sędziów.

Analizie poddaliśmy również główne wskaźniki świadczące o stanie wymiaru sprawiedliwości:

- A. Opanowanie wpływu obliczone jako wyrażony procentowo iloraz wpływu i załatwień. Wskaźnik ten pokazuje, jak sądy radzą sobie z załatwianiem spraw, które wpłynęły w danym okresie. Optymalnie opanowanie wpływu powinno wynosić co najmniej 100%. Jeżeli jest większe niż 100%, to oznacza, że zostało załatwionych więcej spraw niż wpłynęło, a spraw pozostałych do rozpoznania w kolejnym okresie jest mniej. Jeżeli jest mniejsze niż 100%, to oznacza, że sądy załatwiły mniej spraw niż wpłynęło, a spraw pozostałych do rozpoznania w kolejnym okresie jest więcej. Kilkuletni brak opanowania wpływu (tj. wskaźnik mniejszy niż 100%) wskazuje na istotny problem, gdyż z roku na rok sędziowie mają coraz więcej spraw do załatwienia jednocześnie, co przekłada się na dłuższy czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy.
- B. Wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ obliczony jako iloraz pozostałości na koniec roku i średniego miesięcz-

nego wpływu z danego roku. Wskaźnik ten obrazuje stosunek obciążenia sądów sprawami w toku w relacji do wpływu oraz – w pewnym zakresie – czas trwania postępowań. Wzrost tego wskaźnika jest zjawiskiem negatywnym, aczkolwiek należy odnotować, że przyczyną jego wzrostu może być też gwałtowny spadek wpływu.

- C. Czas trwania postępowań wyrażony w miesiącach. Ten wskaźnik pokazuje, ile przeciętnie trzeba czekać na prawomocne zakończenie sprawy od dnia jej pierwszej rejestracji w sądzie. Z punktu widzenia obywateli i innych podmiotów ma on znaczenie kluczowe.

W opracowaniu zbadaliśmy także stopień obciążenia sędziów pracą, a także osiągnięte wyniki i wielkość pozostałości w przeliczeniu na tzw. pracujące etaty. Do obliczeń wykorzystaliśmy dane o obsadzie w wersji I, tj. o rzeczywiście pracujących etatach sędziowskich lub asesorskich z pominięciem sędziów delegowanych (np. do sądów wyższego rzędu lub Ministerstwa Sprawiedliwości). Tytułem wyjaśnienia należy wskazać, że informacje o sytuacji kadrowej mogą przyjąć postać informacji o etatach i obsadzie. Informacja o etatach mówi o tym, ile etatów jest przypisanych „na papierze” do danego wydziału, pionu, sądu, okręgu czy apelacji. Informacje o obsadzie mówią o tym, ilu sędziów faktycznie pracuje (tzn. pomija etaty nieobsadzone – wakaty oraz nieobecności sędziów). Przykładowo, jeżeli do danego wydziału przypisanych jest 10 etatów, a jeden z nich jest nieobsadzony, jeden z sędziów jest długotrwale nieobecny przez cały okres, a pozostali przebywają w pracy przez 90% dni roboczych (w pozostałym czasie korzystają z urlopów i zwolnień lekarskich), to etatyzacja wydziału wynosi 10, a obsada – 7,2 (90% z 10 etatów pomniejszonych o 1 wakaty i 1 długotrwałą nieobecność). Dane o rzeczywistej obsadzie (tzw. pracujących etatach) nadają się lepiej dla oceny obciążenia sędziów pracą i dla oceny osiągniętych wyników pracy.

Dlaczego sprawność jest ważna?

Sprawność sądownictwa jest papierkiem lakmusowym działania państwa w obszarze sprawiedliwości. Pokazuje czy i jak szybko sprawy są rozpatrywane, tj. odnosi się do zagadnienia rozsądnego terminu trwania sprawy sądowej. W przypadku spraw cywilnych sprawność ma znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a więc zaufania do instytucji publicznych, wśród których wymiar sprawiedliwości jest gwarantem ochrony praw np. obywateli, w tym konsumentów i przedsiębiorców. W przypadku spraw karnych sprawność sądownictwa odnosi się do jednego z dwóch – obok dolegliwości kary – filaru poczucia sprawiedliwości, tj. nieuchronności kary.

W dokumentach krajowych i wiążących Polskę traktatów międzynarodowych odnajdujemy liczne odwołania do zagadnienia terminowości sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

I tak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁷ w art. 6 stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Europejski Trybunał Praw Człowieka roz-

¹⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.); dalej jako: Konwencja.

strzygał w oparciu o powyższe kryterium rozsądnego terminu. Przykładowo w jednym ze swoich wyroków¹⁸, Trybunał stwierdził, że na czas trwania postępowania wpływa „złożoność kwestii faktycznych lub prawnych podniesionych w sprawie, postępowania skarżących i właściwych władz oraz tego, co było zagrożone dla tych pierwszych; ponadto tylko opóźnienia, które można przypisać Państwu, mogą uzasadniać stwierdzenie nieprzestrzegania wymogu „rozsądnego terminu”. Oznacza to, że czynniki związane ze specyfiką (np. zawilgością) sprawy nie wpływają na ocenę skuteczności państwa w obszarze sądownictwa, ale już te na które państwo ma wpływ – podlegają ocenie Trybunału. Niewątpliwie sposób zapewnienia adekwatnej do wpływu spraw obsady kadrowej sądów należy do czynnika, na które państwo ma wpływ.

Na gruncie orzecznictwa organów stosujących Konwencję można wskazać następujące czynniki wpływające na interpretację zagadnienia rozsądnego terminu:

- złożoność (stopień zawilgości) sprawy pod względem stanu faktycznego i prawnego;
- zachowanie stron postępowania, czyli np. sposób prowadzenia sprawy przez instytucje państwowe, ale również skarżącego;
- stopień uciążliwości postępowania dla skarżącego, a także inne szczególne okoliczności mogące wpłynąć na wydłużenie rozpatrywania sprawy.

Podobnie w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁹, który w art. 14 ust. 3 pkt c gwarantuje, że „każdy ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”.

¹⁸ Wyrok ETPCz z 13.7.1983 r., *Zimmermann i Steiner vs. Szwajcaria*, pkt. 24 uzasadnienia.

¹⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167.

Na gruncie prawa krajowego odnajdujemy podobne oczekiwania prawodawcy. W Konstytucji RP²⁰ w art. 45 ust. 1 mowa jest o tym, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W ślad za powyższą normą konstytucyjną znajdujemy odpowiednie przepisy w Kodeksie postępowania karnego i Kodeksie postępowania cywilnego. Jednym z celów wymienionych w art. 2 §1 KPK²¹ „rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie”. Podobnie w art.6 KPC²² mowa jest o tym, że „Sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy”.

Dla obywatela, konsumenta czy przedsiębiorcy interpretacja sprawności sądownictwa dotyczy jego osobistych interesów i potrzeb, w tym potrzeb tak fundamentalnych jak potrzeba bezpieczeństwa. W przypadku spraw cywilnych będą to częściowo sprawy związane z bezpieczeństwem materialnym, a w przypadku spraw karnych – fizycznym. W przypadku spraw rodzinnych sprawy sądowe dotyczą często obu tych aspektów bezpieczeństwa.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

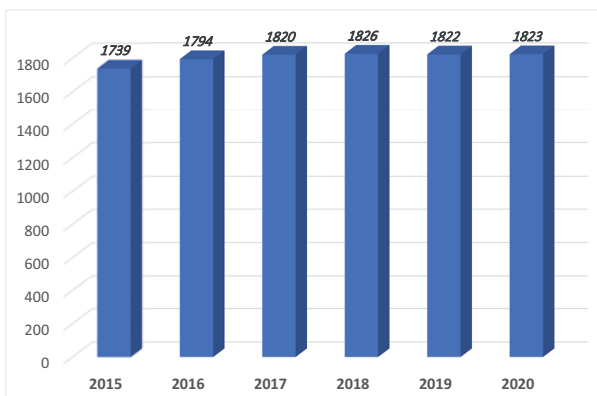
²¹ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t. jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 534, 1023.); dalej jako: KPK.

²² Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t. jedn.: na podst. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, 1578, 2320, z 2021 r. poz. 11.); dalej jako: KPC.

Obsada

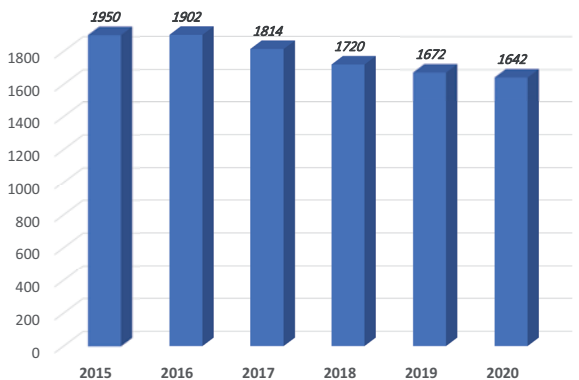
Na podstawie otrzymanych informacji rocznych zidentyfikowaliśmy nieznaczny wzrost zatrudnienia w pionie cywilnym oraz istotne spadki obsady w pionie karnym, pracy i ubezpieczeń społecznych, rodzinnym i nieletnich.

Pion cywilny



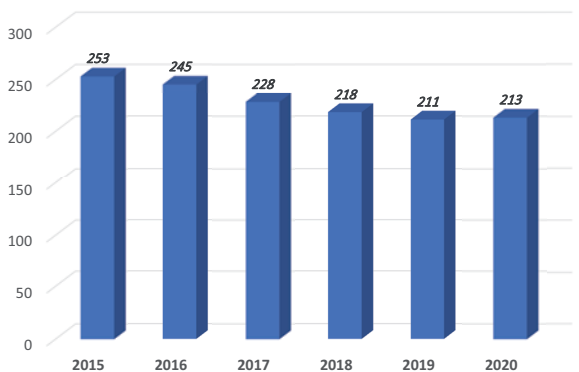
Z powyższego wynika, że w latach 2015–2020 nastąpił wzrost o 4,8% liczby sędziów pionie cywilnym w sądach rejonowych.

Pion karny



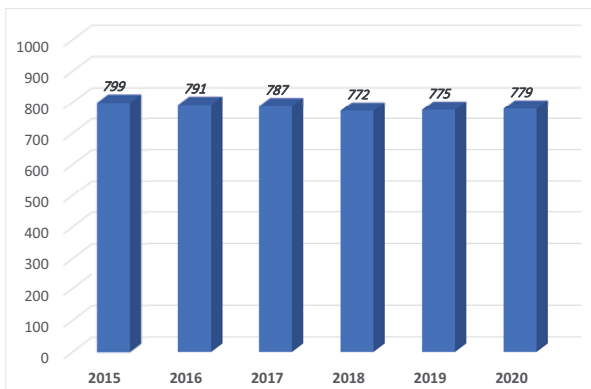
W tym samym czasie obserwujemy spadek o 15,8% zatrudnienia w pionach karnych sądów rejonowych.

Pion pracy i ubezpieczeń społecznych



W badanym okresie również o 15,8% spadła liczba sędziów w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych.

Pion rodzinny i nieletnich



W pionie rodzinnym i nieletnich spadek zatrudnienia w latach 2015–2020 wyniósł o 2,5%.

Przechodząc do wzrostu obsady w wydziałach cywilnych, a spadku w karnych oraz rodzinnych – w ostatnich latach, wobec zapaści statystycznej, decyzjami prezesów sędziowie byli przesuwani z wydziałów o mniejszych zaległościach (tj. karnych i rodzinnych) do cywilnych, podobnie zwolnione w tych wydziałach etaty, przesuwane do cywilnych, gdzie trafiali nowi orzecznicy.

W tym miejscu należy przypomnieć, że spadek liczby obsadzonych etatów był skutkiem polityki kadrowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

W Polsce na koniec 2018 r. było ogółem 9 776 sędziów, z tego 9 240 w sądach pierwszej instancji²³. Ogólna liczba sędziów systematycznie spada. W 2012 r. było 10 114 sędziów, a w 2016 r.

²³ Evaluation of the judicial systems (2018–2020), The European Commission for the Efficiency of Justice, s. 19 zob. <https://rm.coe.int/en-poland-2018/16809fe2e9>.

– 9 980 sędziów²⁴. W okresie 2016–2018 nastąpił spadek ogólnej liczby sędziów o 2,04%, w tym spadek liczby sędziów sądów powszechnych o 5,78%²⁵.

Wpływ na liczbę sędziów mają przede wszystkim zmiany ogólnoustrojowe dotyczące wymiar sprawiedliwości, które rozpoczęły się w 2016 r.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Natomiast do ministra sprawiedliwości należy inicjowanie działań dotyczących obsady wolnych stanowisk sędziowskich. Zgodnie z brzmieniem art. 20a § 1 ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁶ minister sprawiedliwości, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, przydziela nowe stanowiska sędziowskie oraz asesorskie poszczególnym sądom. W razie zwolnienia stanowiska sędziowskiego lub 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 zawiadamia o tym ministra sprawiedliwości w stosownym terminie. Zgodnie z brzmieniem art. 20a § 2 ww. ustawy, minister sprawiedliwości, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, przydziela stanowisko do danego albo innego sądu albo stanowisko znosi. Przepis § 4 art. 20a ww. ustawy stanowi, że

²⁴ Scheme for evaluating judicial system 2013, The European Commission for the Efficiency of Justice, s. 13 zob. <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-scheme-for-eva/168078c4d4>, Evaluation of the judicial systems (2016–2018), The European Commission for the Efficiency of Justice s. 18–19 zob. <https://rm.coe.int/poland/16808d028d>.

²⁵ Rocznik Statystyczny z 2019 r., s. 164, tab. 17.

²⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.; dalej jako: PrUSP.

o wolnych stanowiskach sędziowskich minister sprawiedliwości niezwłocznie obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Od 2016 r. nowy minister sprawiedliwości zaprzestał obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich, co doprowadziło do „zamrożenia” etatów na ponad dwa lata.

Pod koniec 2016 r. było 200 nieobsadzonych etatów sędziowskich²⁷, a pod koniec 2017 r. – 700²⁸, i liczba ta stale się powiększała. Pomimo apeli ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich²⁹ i Krajowej Rady Sądownictwa³⁰ minister sprawiedliwości nie podejmował działań w tym zakresie. Zaprzestanie obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich było zabiegiem uniemożliwiającym udział w procedurze nominacyjnej dotychczasowej Krajowej Rady Sądownictwa.

W międzyczasie dokonano istotnych zmian w zakresie składu i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego, którego rola polegała, zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, na staniu na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

²⁷ Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 14.10.2016 r. w przedmiocie zwłoki w obwieszczeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych zob. <https://krs.pl/home.pl/pl/dzialalnosc/posiedzenia-rady/f,177,posiedzenia-w-2016-r/578,11-14-pazdziernika-2016-roku/4444,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-14-pazdziernika-2016-r-nr-wo-401-2816-dot-wo-0752-8316>.

²⁸ Zob. <https://rpo.gov.pl/pl/content/ms-%E2%80%9Ezamrozilo%E2%80%9D-etaty-s%C4%99dzieskie-procesy-przed%C5%82uzaja-sie-kolejne-wyst%C4%85pienie-rpo-do-zbigniewa-ziobry>.

²⁹ Wystąpienie do ministra sprawiedliwości w sprawie opóźnień w obsadzaniu stanowisk sędziowskich; MS „zamroziło” etaty sędziowskie – procesy przedłużają się. Kolejne wystąpienie RPO do Zbigniewa Ziobry zob. <https://rpo.gov.pl>.

³⁰ Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 14.10.2016 r. w przedmiocie zwłoki w obwieszczeniu w Dzienniku Urzędowym..., *op. cit.*

Ustawa z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa³¹ jest aktem prawnym regulującym kompetencje, tryb wyboru członków, ustrój i postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa. Ustawą z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw³², która weszła w życie 17.1.2018 r., zmieniono sposób wyboru członków KRS spośród sędziów. Pierwotnie członków Krajowej Rady Sądownictwa, będących sędziami wybierały organy samorządu sędziowskiego. Nowelizacja ustawy przyznała uprawnienie do zgłaszania kandydatów na członków-sędziów KRS grupie co najmniej 2 tys. obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat życia, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych, lub grupie co najmniej 25 sędziów w stanie czynnym. Sejmowi przyznano ostateczny wybór członków-sędziów Krajowej Rady Sądownictwa, który wybierał 15 sędziów spośród zgłoszonych kandydatów na wspólną czteroletnią kadencję, kwalifikowaną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 9a, 11a–11d ustawy o KRS). Wprowadzono także wspólną kadencję członków KRS, którzy są sędziami.

W marcu 2018 r. Sejm powołał skład nowej Krajowej Rady Sądownictwa³³. Kilka miesięcy później rozpoczęto procedurę nominacji na wolne stanowiska sędziowskie. W 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie 64³⁴ osób do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądach różnych rodzajów w 2019 r. – 384 osób do pełnienia urzędu na

³¹ T. pierwotny: Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714 ze zm.

³² Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

³³ Uchwała Sejmu RP z 6.3.2018 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (MP z 2018 r. poz. 276) zob. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20180000276/O/M20180276.pdf>.

³⁴ Uchwały KRS w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim – BIP – Krajowa Rada Sądownictwa zob. <https://krs.pl>.

stanowisku sędziego w sądach różnych rodzajów i szczebli lub na stanowisku asesora sądowego, a w 2020 r. – 489 osób³⁵.

W 2016 r. według danych kancelarii Prezydenta RP, Prezydent powołał 512 osób na stanowiska sędziowskie i asesorskie, a w 2017 r. – 184 osoby³⁶, czyli prawie 3 razy mniej niż rok wcześniej. Według danych GUS w 2017 r. powołano 174 osoby na stanowiska sędziowskie, a w 2018 r. – 96 osób. Od 6.8.2015 r., tj. od kadencji nowego Prezydenta RP powołanych zostało do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 1 761 osób, a do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego mianowanych zostało 291 asesorów sądowych³⁷, z tego ok. 950 sędziów powołanych w procedurze nominacyjnej z udziałem nowej KRS.

Dostrzegalnym problemem jest pełnienie funkcji sędziowskich przez osoby, które brały udział w procedurze nominacyjnej z udziałem nowej Krajowej Rady Sądownictwa, organu, który zgodnie z orzecznictwem polskim i europejskim nie spełnia konstytucyjnej roli³⁸. Należy uznać, że osoby te nie zostały prawidłowo powołane na stanowiska sędziowskie, a tym samym nie posiadają statusu sędziego³⁹. Może to spowodować w przyszłym okresie dodatkowe problemy związane z niepełną obsadą stanowisk sędziowskich.

³⁵ Informacja o działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2019 roku, s. 31 zob. <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/sprawozdania.html>. Informacja o działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2020 roku, s. 39 zob. <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/sprawozdania.html>.

³⁶ Zob. <https://prezydent.pl/aktualnosci/statystyki/statystyki-sedziowskie/>, stan na 15.8.2021 r.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Wyrok TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych: C-585/18, C-624/18 i C-625/18; uchwała składu trzech połączonych Izb – Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23.1.2020 r. w sprawie BSA I-4110-1/20; wyrok TSUE z 2.3.2021 r. w sprawie C-824/18.

³⁹ Uchwała nr 4 Zwyczajnego Zebrania Delegatów SSP „Iustitia” z 17.4.2021 r. w sprawie szkód wyrządzonych w sądownictwie zob. <https://iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/4159-uchwaly-zwyczajnego-zebrania-delegatow-ssp-iustitia-w-dniu-17-kwietnia-2021r>.

Sędziowie są nieusuwalni, na co wskazuje art. 180 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji określają ściśle przyczyny, z powodu których sędzia przechodzi lub zostaje przeniesiony w stan spoczynku. Należą do nich: osiągnięcie określonej granicy wieku (art. 180 ust. 4 Konstytucji RP), choroba lub utrata sił uniemożliwiająca sędziemu sprawowanie urzędu (art. 180 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zmiana ustroju sądów lub zmiana granic okręgów sądowych – w tym wypadku sędziego można przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji RP). Oprócz zmian dotyczących procedury nominacyjnej sędziów, wprowadzono także rozwiązanie uniemożliwiające dalsze orzekanie sędziom, którzy osiągnęli stan spoczynku wynoszący, zgodnie z art. 69 § 1 PrUSP – 65 lat.

W maju 2018 r. wprowadzono pozornie nieznaczną zmianę przepisów dotyczącą przechodzenia sędziów w stan spoczynku⁴⁰. O wyrażeniu zgody na dalsze przez sędziego stanowiska po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku miała decydować nowa Krajowa Rada Sądownictwa, a nie jak wcześniej minister sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 69 § 1 PrUSP sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie. Zgodnie z art. 69 § 1b ww. ustawy, Krajowa Rada Sądownictwa może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru

⁴⁰ Art. 69 § 1 zmieniony przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 12.4.2018 r. (Dz.U. 2018 r. poz. 848), zmieniający m.in. ustawę z 23.5.2018 r., ustawę z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.).

sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sędziownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Artykuł 69 § 3 ww. ustawy, stanowi, że w razie wyrażenia przez KRS takiej zgody, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia.

Poprzednio sędziowie po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku, po złożeniu oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego, mogli bez przeszkód orzekać dłużej. Minister sprawiedliwości co do zasady nie sprzeciwiał się. Powszechnym zwyczajem stało się zatem, że sędziowie orzekali po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku.

Zmiana przepisów, organu decyzyjnego i przyjęta nowa praktyka spowodowały, że omawiane rozwiązanie stało się instrumentem do wykluczania z zawodu doświadczonych sędziów.

Z drugiej strony, zmiana przepisów skłoniła niektórych doświadczonych sędziów do podjęcia decyzji o zakończeniu pracy zawodowej⁴¹. Jeszcze przed wprowadzeniem nowelizacji zaczęła zmieniać się praktyka ministra sprawiedliwości. Od 12.8.2017 r. do 28.2.2018 r. oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska złożyło 219 sędziów. Minister sprawiedliwości rozpoznał 130 wniosków i wyraził zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska 69 sędziom⁴². Zredukowało to liczbę sędziów składających oświadczenia o woli o dalszym zajmowaniu stanowiska po osiągnięciu górnej granicy wieku przejścia w stan spoczynku. W 2020 r. 34 sędziów złożyło takie oświadczenia, z czego Krajowa Rada Sędziownictwa wyraziła zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska wobec 23 sędziów,

⁴¹ Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości – Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zob. [czas-proby-FIN_EMBARGO_24072019-1.pdf](https://www.hfpr.pl/pl) (hfpr.pl), s. 56; Sędziowie masowo odchodzą z zawodu – Sędziowie i sądy zob. <https://rp.pl>.

⁴² MS „zamroziło” etaty sędziowskie..., *op. cit.*

w 9 przypadkach odmówiono, a w 2 przypadkach umorzono postępowanie⁴³.

Na zmniejszanie liczby sędziów ma także wpływ składanie wniosków o przejście w stan spoczynku z uwagi na osiągnięcie wieku do tego uprawniającego (art. 69 ustawy) lub względu na chorobę lub utratę sił, uniemożliwiająca sędziemu sprawowanie urzędu (art. 70 ustawy).

Pod wejściu w życie nowych rozwiązań w 2019 r. złożono 57 oświadczeń o przejściu w stan spoczynku w trybie art. 69 PrUSP, Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła 50, w 2020 r. złożono 74 oświadczenia, uwzględniono 63. Ponadto w 2019 r. złożono 45 wniosków o przejście w stan spoczynku w trybie art. 70 PrUSP, uwzględniono 44, w 2020 r. – 42 wnioski, uwzględniono 39⁴⁴.

W zakresie obsady sądów – mniejszym, lecz dostrzegalnym – problemem jest delegowanie sędziów do pracy urzędniczej w Ministerstwie Sprawiedliwości i Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Sędziowie ci „blokują” etaty w rodzimych sądach. Problem ten dotyczy ok. 150 sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości⁴⁵.

W wyniku tych wszystkich działań pozostaje około tysiąca nieobsadzonych etatów, czyli ok. 10%.

Obecnie część zwalnianych etatów jest przekształcanych w etaty asesorskie, a asesory, według pierwszeństwa oceny z egzaminy sędziowskiego, mają prawo wyboru sądów, w których chcą odbywać asesurę. Wolnych etatów asesorskich jest więcej niż egzaminowanych absolwentów KSSIIP, stąd też w mniej atrakcyjnych sądach

⁴³ Informacja o działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2020 roku, s. 74 zob. <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/sprawozdania.html>.

⁴⁴ Informacja o działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2019 roku, s. 55–57; Informacja o działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2020 roku, s. 71–73, zob. *ibidem*.

⁴⁵ Wykaz sądów, gdzie nie orzekają sędziowie na skutek delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości – SSP Iustitia.

(np. oddalonych od dużych ośrodków miejskich) etaty te mogą pozostać nieobsadzone i przekształcone np. w sędziowskie, na które ogłaszany jest konkurs. Z kolei na konkurs może nie być chętnych, jak miało to miejsce w jednym z sądów rejonowych, gdzie finalnie przeniesiono sędziego z innego sądu.

Należy też pamiętać, że obsadzenie etatu asesorem sądowym może trwać i ponad rok – od zwolnienia, decyzji ministra sprawiedliwości o pozostawieniu w sądzie, przekształceniu w asesorski, przekazaniu do wyboru przez absolwentów, uzyskaniu opinii KRS, nominowaniu przez Prezydenta. Absolwenci KSSiP, którzy egzamin sędziowski zdawali jesienią 2020 r. nominację otrzymali dopiero w maju 2021 r.

Powyższe dane wskazują na generalny trend spadkowy obsady sądów rejonowych, a uwzględniając zwiększający się wpływ spraw – ilustrują jedną z istotnych przyczyn kryzysu wymiaru sprawiedliwości, którego objawy są odczuwalne przez obywateli i przedsiębiorców. Skutkiem problemów kadrowych są wydłużające się terminy wyznaczenia pierwszej rozprawy oraz czas trwania całego postępowania. Czas trwania oraz obciążenie liczbą spraw sędziów zostaną omówione w dalszej części raportu w poszczególnych reperiach.

Aby zrozumieć źródła spadającej obsady oraz licznych nieobsadzonych etatów, należy również przeanalizować zmiany w wymiarze sprawiedliwości od 2015 r. do dziś, z uwzględnieniem koncepcji *employer branding*, czyli marki pracodawcy.

Zgodnie z definicją *Amblera i Barrowa* (1996) *employer branding* jest zestawem funkcjonalnych, ekonomicznych i psychologicznych korzyści wynikających z zatrudnienia, które są identyfikowalne u danego pracodawcy.

Poniższa tabela wskazuje na rodzaje korzyści zgodnie z powyższą definicją oraz zmiany, jakie nastąpiły w tym obszarze w latach 2015–2020 w polskim sądownictwie.

RODZAJ KORZYŚCI	INTERPRETACJA	ZMIANA OD 2015
funkcjonalna	satisfakcja	Wykazane w kolejnych częściach raportu obciążenie referatów liczbą spraw potwierdza, że sędziowie mają coraz mniej czasu na jedną sprawę. Przez to istnieje prawdopodobieństwo, że część spraw jest lub będzie rozpatrywana z mniejszą wnikliwością lub w skrajnych przypadkach – z nieadekwatną należyta starannością.
ekonomiczna	wynagrodzenie	W latach 2015–2020 nie dokonano udostępnionej opinii publicznej diagnozy wynagrodzeń sędziów w stosunku do oczekiwanych kompetencyjnych. Wysokość wynagrodzeń sędziów w stosunku do innych zawodów prawniczych nie stanowi tematu debaty publicznej pomimo nieadekwatnej do potrzeb obsady etatowej.
psychologiczna	poczucie przynależności, zdefiniowanie wspólnego celu	Cele wymiaru sprawiedliwości zostały zdefiniowane w Konstytucji RP, w związku z czym – na poziomie legislacyjnym nie zostały predefiniowane. Niemniej skutki przemian ustrojowych i awansowych w sądownictwie interpretować należy jednoznacznie negatywnie. Niejasne zasady delegacji do innych sądów lub instytucji w przestrzeni sprawiedliwości (np. MS, KSSIP), podważanie zaufania do wymiaru sprawiedliwości np. poprzez kampanię wymierzoną w polskich sędziów pt. Sprawiedliwe sądy czy represje wobec sędziów wskazują na intencjonalną erozję aksjologii interesu publicznego, jaka powinna towarzyszyć wymiarowi sprawiedliwości. Obecnemu chaosowi w wymiarze sprawiedliwości towarzyszą niejasne, często partykularne interesy.

Z kolei *Backhaus* and *Tikoo* (2004) podkreślali rozwojowy aspekt budowania marki pracodawcy jako „proces budowania rozpoznawalnej i unikalnej tożsamości pracodawcy, która odróżnia ją od konkurentów”. Marka sądów jako pracodawców, a zawodu sędziego jako oczekiwanego kształtuje się względem pozostałych regulowanych w Polsce zawodów prawniczych. Do 2015 r. można było sądzić, że zawód sędziego jest „koroną zawodów prawniczych”, tzn. że oczekuje się od niego najwyższych kompetencji, doświadczenia, odpowiedzialności i etosu. Od 2015 r. rośnie liczba delegacji z sądów niższych instancji do wyższych, tj. realizowania awansów bez zachowania drogi przewidzianej ustawą, a więc dającej realne szanse na weryfikację kompetencji.

Ponadto delegacja jako stan przejściowy nie służy zaufaniu, może służyć formom nacisku na sędziego, a więc wprost koliduje z zasadą niezależności i niezawisłości. Na tę kwestię zwrócił uwagę Rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej *Michał Bobek* w opinii w sprawach połączonych: od C-748/19 do C-754/19.

DELEGOWANIE JAKO PRZYKŁAD NIESPÓJNOŚCI I NIEWIARYGODNOŚCI AKSJOLOGICZNEJ WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI⁴⁶

Rzecznik Generalny TSUE zauważył że „pojęcie niezawisłości sędziowskiej obejmuje dwa aspekty: zewnętrzny i wewnętrzny. Aspekt zewnętrzny (lub niezawisłość *sensu stricto*) zakłada ochronę sądu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów.

Aspekt wewnętrzny łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa. Jego zdaniem w omawianych sprawach sporne przepisy krajowe wydają się wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia obu tych aspektów niezawisłości.

(...)

W ocenie rzecznika generalnego sędziowie delegowani podlegają bowiem nie zwykłym zasadom, ale dość szczególnemu – i bardzo niepokojącemu – reżimowi prawnemu.

(...)

Kryteria stosowane przez Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym przy delegowaniu sędziów i odwoływaniu ich z delegowania, o ile istnieją, nie są bowiem w każdym razie podawane do wiadomości publicznej.

(...)

Z tego względu wykonywanie nieograniczonych, niepodlegających kontroli i nieprzejrzystych uprawnień dyskrecyjnych przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości będącemu zarazem Prokuratorem Generalnym w zakresie delegowania sędziów i odwoływania ich w dowolnym momencie w zależności od jego uznania wydaje się znacznie wykraczać poza to, co można uznać za rozsądne i konieczne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania krajowego wymiaru sprawiedliwości i organizacji pracy w jego ramach”.

Należy podkreślić, że marka pracodawcy, a w przypadku sądownictwa – nierozzerwalna z pracodawcą – marka samego zawodu, zawsze istnieje, nawet wtedy gdy nie podejmuje się działań w obszarze *employer branding*. Niezależnie od tego, jakie podejmowane

⁴⁶ TSUE, Komunikat Prasowy nr 88/21 Luksemburg, 20.5.2021 r. zob. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210088pl.pdf>.

są oficjalne działania służące zatrudnieniu (ogłaszanie naborów na aplikację, konkursów do sądów, itp.), kandydaci postrzegają dany zawód i pracodawcę przez pryzmat pełnego wachlarza obserwacji i interpretacji wydarzeń, które mają charakter kontekstowy. Oznacza to, że niezależnie od trwale przypisanych zawodowi sędziego korzyści funkcjonalnych, ekonomicznych i psychologicznych istotne jest dla kandydatów to, co dzieje się zarówno „w” jak i „wokół” wymiaru sprawiedliwości.

Współcześnie korzyści, które zostały omówione powyżej, są definiowane szerzej np. poprzez zdefiniowanie EVP czyli *Employee Value Proposition*⁴⁷. EVP to wartości, które są korzyściami oferowanymi przez pracodawcę obecnym i potencjalnym pracownikom. EVP może dotyczyć zarówno całej organizacji jak i jej części. I tak z badań z 2018 r. wynika, że marka pracodawcy (*employer brand*) przede wszystkim powinna być:

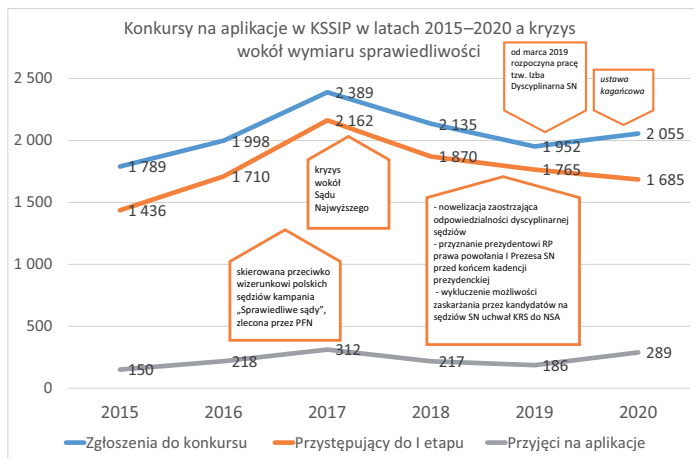
- spójna z kulturą organizacyjną,
- wiarygodna,
- autentyczna,
- zrozumiała.

Od 2015 r. systematycznie podejmowane są działania przeciwne powyższemu atrybutom dobrej marki pracodawcy. Sądy rejonowe są pierwszymi sądami, do których trafiają absolwenci aplikacji sędziowskiej, co oznacza, że na zilustrowany na początku tej części raportu spadek obsady ma wpływ również postrzeganie utraty atrybutów dobrego pracodawcy już na etapie rekrutacji do zawodu.

Poniżej przedstawiono zmiany zainteresowania aplikacjami KSSIP⁴⁸ w latach 2015–2020 na tle istotnych wydarzeń osłabiających zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

⁴⁷ Goldman Recruitment Employer Branding Survey 2018, s. 12.

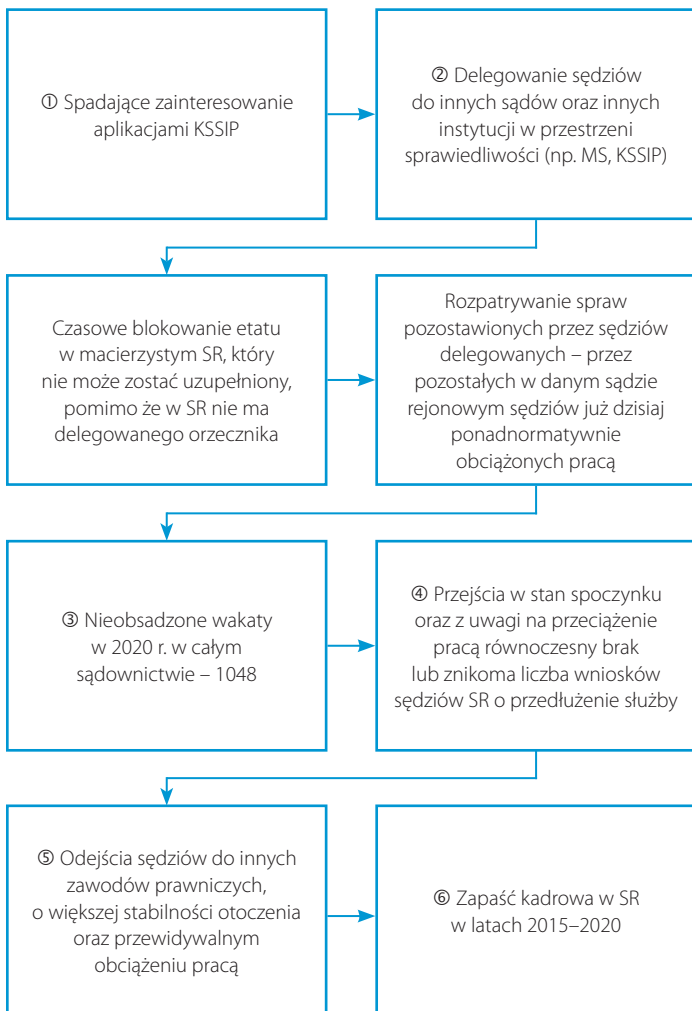
⁴⁸ Analiza wyników naboru na aplikację: sędziowską i prokuratorską w 2020 r., Dział Badań i Analiz KSSIP, Kraków 2021 zob. https://kssip.gov.pl/sites/default/files/analiza_naboru_2020_r.pptx.



Kandydaci, obserwując działania represyjne wobec sędziów⁴⁹, w tym w szczególności zawieszenia sędziów za ich działalność orzeczniczą oraz istotne wątpliwości konstytucyjne dotyczące funkcjonowania KRS, mają podstawy do uznania, że wymiar sprawiedliwości jako miejsce pracy nie jest spójne, wiarygodne, autentyczne i zrozumiałe w stosunku do określonej w Konstytucji i ustawach ustrojowych misji.

Na poniższym schemacie podsumowano zasadnicze przyczyny problemów kadrowych, (uwzględniając etaty zajęte przez sędziów delegowanych), tj. problemów z etatami efektywnymi, czyli etatami sędziów orzekających faktycznie w sądach rejonowych.

⁴⁹ Por. J. Kościerzyński, Sędziowie pod presją – raport o metodach szykanowania przez władzę niezależnych sędziów, Warszawa 2019.



Z powyższych czynników wynika, że przywrócenie prawa do sądu, z którymi nierozzerwalnie powiązane są szybkość podjęcia sprawy i czas jej trwania, będzie możliwe dopiero przy istotnych zmianach wpływających na efektywną obsadę sądów rejonowych. Ponadto w ocenie autorów raportu nie jest możliwe trwałe odwrócenie procesów osłabiania kadrowego sądownictwa bez rozwiązania istniejących wątpliwości konstytucyjnych oraz ustrojowych.

Poważnym problemem sądów rejonowych jest niedostateczna liczba asystentów sędziego. Wbrew zapowiedziom towarzyszącym 20 lat temu wprowadzaniu tego zawodu oraz potocznym wyobrażeniom asystenci nie odciążają sędziów w sposób mogący istotnie wpłynąć na poprawę wskaźników statystycznych.

Zakres czynności asystentów sędziów reguluje aktualnie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 8.11.2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów⁵⁰. Na podstawie ww. rozporządzenia na zlecenie sędziego i pod jego kierunkiem asystent sędziego sporządza projekty zarządzeń, orzeczeń lub ich uzasadnień, na zlecenie sędziego asystent sędziego samodzielnie dokonuje analizy akt sprawy we wskazanym zakresie, kontroluje stan spraw odroczonech, zawieszonych lub oczekujących na podjęcie czynności przez sędziego albo sąd, zwraca się do osób i instytucji o nadesłanie informacji lub dokumentów niezbędnych do przygotowania sprawy do rozpoznania, sporządza odpowiedzi na pisma niebędące pismami procesowymi, gromadzi we wskazanym zakresie orzecznictwo i literaturę przydatne do rozpoznawania spraw lub wykonywania innych zadań powierzonych sędziom w danym wydziale, zaś w uzasadnionych wypadkach, jeżeli wymagają tego zasady sprawności, racjonalności lub ekonomicznego i szybkiego działania, sędzia może zlecić asystentowi sędziego także wykonanie

⁵⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 1270.

innych czynności niezbędnych do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania.

Od 8.10.2019 r. obowiązuje natomiast art. 47² § 1 KPC, zgodnie z którym – w zakresie czynności przewodniczącego – zarządzenia może również wydawać asystent sędziego, z wyjątkiem zarządzenia o zwrocie pisma procesowego, w tym pozwu. Przepis ten nadaje więc asystentom istotną kompetencję do samodzielnego dokonywania czynności sądowych adresowanych do stron, przy czym zgodnie z jego zdaniem drugim, w każdym przypadku przewodniczący może uchylić lub zmienić zarządzenie asystenta, co stanowi gwarancję merytorycznej poprawności podejmowanych w sprawie działań przez sąd w znaczeniu jednostki wymiaru sprawiedliwości.

Uregulowania prawne zatem są dostateczne, by instytucja asystenta sędziego mogła stanowić znaczące wsparcie dla kadry sędziowskiej w procesie zarządzania referatem i przygotowywania spraw do rozstrzygnięcia. Mogłaby zatem z powodzeniem funkcjonować, ale w modelu idealnym – rzeczywistości, gdy każdy sędzia dysponowałby wsparciem asystenta sędziego w pełnym wymiarze czasu pracy, jeżeli nawet nie dwoma asystentami (*vide* poselski projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw (na chwilę wzmiankowania⁵¹ brak numeru druku, znak EW-020-577/21). Tymczasem biorąc pod uwagę dane statystyczne za 2020 r., kiedy to limit etatów sędziowskich i asesorskich w sądach rejonowych według planu wynosił 6 999 etatu, a asystenckich – 2 422,55, jeden asystent przypada na niespełna 3 sędziów (2,89). Przyjmując nawet, że faktyczna obsada na stanowiskach sędziowskich jest niższa (z uwagi na wakaty, delegacje do sądów wyższych szczebli, MS, KSiP i TSUE), można założyć, że w sądach rejonowych przypada około 2,5 sędziego na asystenta, i to w warunkach gdy

⁵¹ Stan na 26.8.2021 r.

sędziowie są bardziej obciążeni pracą wskutek nieobsadzonych etatów sędziowskich.

Z takich danych liczbowych wynika, że przeciętny sędzia rejonowy dysponuje wsparciem asystenta sędziego przez dwa dni robocze w pięciodniowym tygodniu pracy, i to nie uwzględniając okresów nieobecności asystentów spowodowanych chorobą czy urlopem. Jest to zdecydowanie za mało w stosunku do potrzeb, a także przydanych aktami prawnymi kompetencji asystentów. Ponadto trzeba zauważyć także kwestie odpowiedniego przygotowania asystentów. Absolwent studiów prawniczych, w celu nabycia stosownej wiedzy i umiejętności na stanowisku asystenta potrzebuje co najmniej około roku stażu pracy (a najlepiej dwóch – *vide* wyżej wzmiankowany poselski projekt ustawy o sądach pokoju). Tymczasem na stanowiskach asystentów występuje rotacja spowodowana odchodzeniem do innych zawodów prawniczych, zaś w większych miastach doświadczeni asystenci często przechodzą do sądów wyższych instancji z uwagi na lepsze wynagrodzenie i warunki pracy. Do tego w niektórych sądach, uwzględniając różną wydajność asystentów i poziom ich pracy, przyjęto rotacyjny system pracy według harmonogramów, gdy sędzia dysponuje pomocą różnych asystentów po kolei, i to kilka dni w miesiącu pod rząd, w pozostałych zaś tygodniach będąc tej pomocy pozbawiony. Jeden asystent, współpracując stale z kilkoma sędziami, styka się również z odmienną metodyką pracy czy poglądami prawnymi. W takiej sytuacji nie jest możliwa współpraca z asystentem polegająca na stałej kontroli wpływających przez niego pism i samodzielnego sporządzania prostych zarządzeń, a czas pracy asystenta musi być jak najefektywniej wykorzystany, zatem praca ta musi polegać na jasno określonych przez sędziego zadaniach w sprawach już przez sędziego przeanalizowanych.

Jakkolwiek wprowadzenie w 2019 r. art. 47² § 1 KPC, dającego asystentom uprawnienie do samodzielnego podpisywania

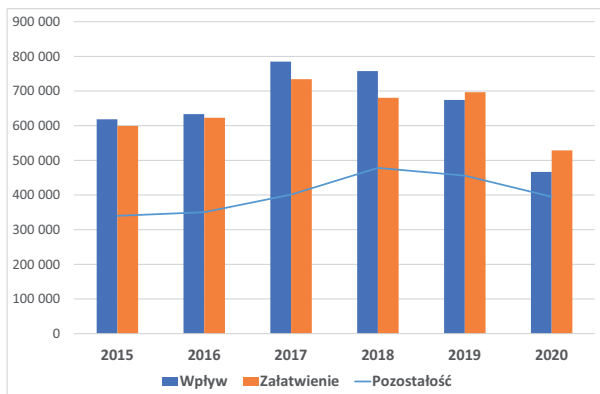
niektórych zarządzeń, należy ocenić pozytywnie, gdyż bywa czasem stosowane dla prostych zarządzeń, np. wyznaczania terminów rozpraw, zwłaszcza w okresie nieobecności sędziego w czasie choroby, a także podnosi rangę zawodu asystenta sędziego, o tyle w praktyce, wobec zbyt małej liczby etatów asystentów sędziów, jest wykorzystywane rzadko. Podobnie asystenci wykonują w rzeczywistości o wiele mniej czynności aniżeli ujęte w okazałym wachlarzu kompetencji zawartym w ww. rozporządzeniu ministra sprawiedliwości.

Repertorium C

Przeznaczenie i specyfika repertorium C

W repertorium C rejestruje się sprawy cywilne rozpoznawane w trybie procesu, a więc co do zasady sprawy między dwiema stronami, w których występuje spór, np. sprawy o roszczenia z niespłaconej pożyczki, o eksmisję, o roszczenia konsumentów z tytułu rękojmi i gwarancji, o odszkodowanie za wypadek komunikacyjny czy o zadośćuczynienie za krzywdę. Specyfiką tego repertorium jest to, że bardzo często trafiają do niego sprawy, które na wcześniejszym etapie były zarejestrowane w innym repertorium. Obecnie dotyczy to głównie spraw rozpoznawanych po wpłynięciu do sądu w postępowaniu upominawczym lub nakazowym, prowadzonym z reguły przez referendarza sądowego, które są pierwotnie rejestrowane w repertorium Nc. Do lutego 2020 r. w repertorium C były rejestrowane również sprawy przekazane przez sąd prowadzący elektroniczne postępowanie upominawcze, które nie zakończyły się prawomocnie w tym postępowaniu.

Wpływ, załatwienie, pozostałości



Opisana specyfika repertorium C powoduje, że wielkość wpływu spraw zależy w dużym stopniu od zdarzeń występujących na wcześniejszym etapie rozpoznania sprawy – obecnie w postępowaniu upominawczym lub nakazowym, a do 2020 r. również w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

W tym kontekście należy przypomnieć o drobnej zmianie prawa cywilnego materialnego, która – na skutek nieprzygotowania do niej sądów – istotnie wpłynęła na funkcjonowanie sądownictwa cywilnego na przestrzeni kilku lat. Zmiana ta polegała na modyfikacji sposobu obliczania i wysokości odsetek cywilnoprawnych w Kodeksie cywilnym⁵². Znowelizowane przepisy weszły w życie 1.1.2016 r., przy czym w trakcie *vacatio legis* do nowej regulacji nie został dostosowany system elektroniczny obsługujący elektroniczne postępowanie upominawcze. W konsekwencji

⁵² Dokonana ustawą z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1830).

powodowie nie byli w stanie sformułować żądań w sposób zgodny z nowymi przepisami, a referendarze sądowi orzekający w elektronicznym postępowaniu upominawczym nie mogli wydawać nakazów zapłaty w sposób uwzględniający obowiązujące już prawo. Jednym ze stosowanych rozwiązań było wydawanie dodatkowego postanowienia nadającego nakazowi zapłaty treść zgodną z przepisami, przy czym rozwiązanie to wiązało się ze zwiększonym nakładem pracy, co przekładało się na zmniejszenie możliwości załatwiania sprawy. W rezultacie, w elektronicznym postępowaniu upominawczym w 2016 r. załatwiono o ponad 600 tys. spraw mniej niż ich wpłynęło, a na koniec 2016 r. pozostawało niezadowolonych ponad 628 tys. spraw. Należy dodać, że niezadowolonych spraw tego rodzaju na koniec 2015 r. było jedynie 21 tys. Inną konsekwencją opisanych perturbacji było ograniczenie przekazywania spraw po elektronicznym postępowaniu upominawczym sądom rejonowym i okręgowym w całej Polsce. Problemy te nie występowały już w 2017 r., co spowodowało załatwienie zaległych spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym i – w rezultacie – zwiększenie wpływu spraw C w sądach rejonowych o ok. 1/4, czyli o ponad 150 tys. spraw. Podsumowując, drobne – wydawałoby się – niedostosowanie jednego z licznych elektronicznych systemów obsługujących sądy do zmiany stanu prawnego, spowodowało zwiększenie obciążenia pracą sądów cywilnych o 25% w perspektywie dwóch lat. Należy zauważyć, że dostosowanie tego systemu leżało w wyłącznej gestii Ministerstwa Sprawiedliwości.

Wielkość wpływu spraw C jest także pochodną zachowań obywateli i podmiotów obrotu gospodarczego, na które istotny wpływ mają przepisy prawa materialnego i procesowego, a nawet kształtujące się linie orzecznicze. Zmiany w sferze prawnej mogą skłaniać do wytaczania większej lub mniejszej liczby powództw albo wręcz pojawiania się nowych kategorii roszczeń, które wcześniej nie były

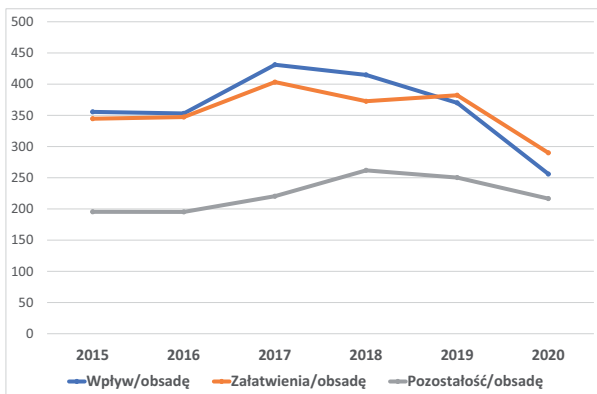
dochodzone przed sądami. Przykładem są powództwa o odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę wynikłą ze zdarzeń komunikacyjnych albo tzw. sprawy frankowe. W tym zakresie na uwagę zasługują zmiany przepisów o przedawnieniu roszczeń, w tym nałożenie na sądy obowiązku brania pod uwagę z urzędu przedawnienia roszczenia przeciwko konsumentowi. Zmiany te weszły w życie 9.7.2018 r., a przy tym były poprzedzone prawie półtorarocznym okresem dyskusji publicznej, konsultacji publicznej, prac legislacyjnych i relatywnie długim *vacatio legis*. W tym okresie – w latach 2017–2018 – można było odnotować zwiększony wpływ spraw o przedawnione roszczenia, których dochodzenie po wejściu wskazanych przepisów stało się niecelowe.

Przyczyną znaczącego spadku wpływu spraw rejestrowanych w repertorium C w 2020 r. jest natomiast – oprócz ograniczenia życia społecznego spowodowanego epidemią koronawirusa – wejście w życie w lutym 2020 r. przepisów procesowych usuwających automatyczne przekazywanie spraw z elektronicznego postępowania upominawczego do sądów właściwości ogólnej w sytuacji, gdy nie zostanie wydany nakaz zapłaty lub nakaz taki nie uprawomocni się. Zmiana tej regulacji wpłynęła na zachowania powodów – wierzycieli masowych, którzy po uzyskaniu w elektronicznym postępowaniu upominawczym informacji o przeszkodach prawnych lub faktycznych w uzyskaniu nakazu często rezygnują z dalszego dochodzenia roszczeń w postępowaniu zwyczajnym.

Wymienione trzy czynniki nie stanowią wyczerpującego wyszczególnienia okoliczności wpływających na wielkość wpływu spraw cywilnych procesowych. Wpływ tych spraw zależy bowiem przede wszystkim od zjawisk gospodarczych i społecznych występujących poza wymiarem sprawiedliwości. Opisane trzy zdarzenia z ostatnich lat wskazują jednak na potrzebę dołożenia przez ustawodawcę na wszystkich etapach postępowania legislacyjnego szczególnej staranności w celu przewidzenia skutków

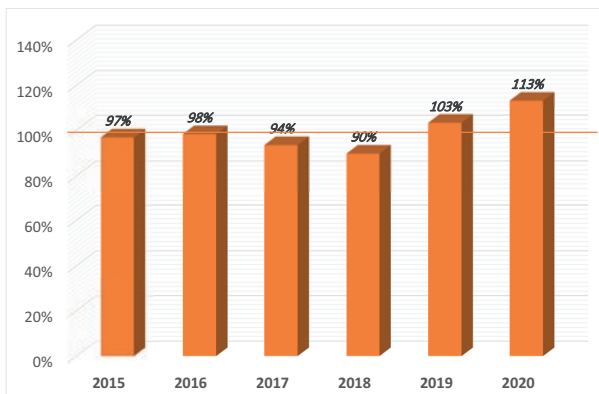
wprowadzanych albo nawet planowanych zmian oraz dostosowania z wyprzedzeniem wymiaru sprawiedliwości do ewentualnego zwiększenia wpływu spraw. Celowi temu doskonale służą konsultacje publiczne na etapie tworzenia projektów aktów prawnych i na etapie prac w parlamencie. Należy jednak ze smutkiem skonstatować, że w ostatnich latach konsultacje publiczne zostały zmarginalizowane, terminy do zajęcia stanowiska są zbyt krótkie, a prace parlamentarne przebiegają w zbyt dużym tempie, uniemożliwiając w zasadzie właściwe przygotowanie aktów prawnych.

Sprawy w przeliczeniu na pracujące etaty



W latach 2015–2016 liczba załatwionych spraw była nieznacznie niższa od wpływu spraw, co przełożyło się na opanowanie wpływu – odpowiednio – w 97% i 98%. W przeliczeniu na obsadę, jeden sędzia w latach 2015–2016 otrzymywał do załatwienia po ok. 350 spraw rocznie, w 2017 r. – 431, a w 2018 r. – 415.

Opanowanie wpływu

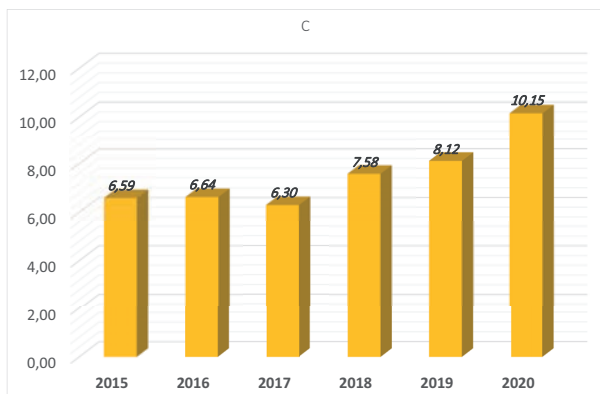


Brak zapewnienia przez Ministerstwo Sprawiedliwości właściwej do wielkości wpływu obsady wydziałów cywilnych przełożył się na niemożność załatwienia wszystkich wpływających spraw, w rezultacie w latach 2017 i 2018 udało się załatwić jedynie – odpowiednio – 94% i 90% wpływających spraw. Trzeba przy tym odnotować, że do pogorszenia wyników doszło mimo zwiększenia wysiłków przez samych sędziów, którzy w latach 2017–2018 załatwiali po średnio 30 spraw rocznie więcej niż w latach 2015–2016. W 2019 r. po raz pierwszy w analizowanym okresie wpływ spraw został opanowany, tj. załatwiono więcej spraw niż ich wpłynęło. Przełożyło się to na nieznaczne zmniejszenie pozostałości na koniec 2019 r. W pandemicznym roku 2020 – nietypowym pod wieloma względami – ponownie wpływ został opanowany i to pomimo tego, że załatwionych zostało o prawie 170 tys. spraw mniej niż w 2019 r. Opanowanie wpływu było możliwe przede wszystkim dzięki jego radykalnemu spadkowi (o ponad 200 tys. spraw w stosunku do 2019 r.), a także dzięki zwiększonemu wysiłkowi sędziów

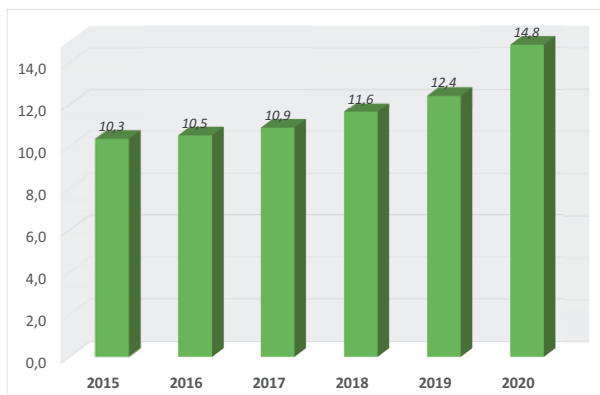
mimo ograniczeń związanych ze stanem epidemii oraz bardzo powolnego i chaotycznego procesu dostarczania przez Ministerstwo Sprawiedliwości narzędzi informatycznych pozwalających na prowadzenie postępowań z użyciem narzędzi porozumiewania się na odległość (np. rozpraw zdalnych).

Finalnie odnotować trzeba, że w latach 2015–2019 systematycznie rosła wielkość referatów sędziów cywilnych (tj. prowadzonych jednocześnie spraw). W 2015 r. w przeliczeniu na obsadę sędziego kończył rok z referatem 195 spraw C, a w 2019 r. – już z referatem 250 spraw, tj. o ponad 1/4 większym. Drobną poprawę przyniósł pandemiczny 2020 r., który sędzia cywilny kończył z referatem 217 spraw, a zatem nadal dostrzegalnie większym niż na początku analizowanego okresu. Można oczekiwać, że poprawa ta ma charakter jedynie tymczasowy, gdyż roszczenia niedochodzone w okresie epidemii z powodu związanych z nim ograniczeń zostaną masowo skierowane do sądów po zakończeniu stanu epidemii. Na ten wzrost wpływu sądownictwo cywilne nie jest w żaden sposób przygotowane.

Wyżej omówione zagadnienia miały przełożenie na pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ, których wskaźnik wzrósł w badanym okresie o ponad połowę (54%).



Czas trwania postępowań



Kluczowym dla stron przejawem kondycji sądownictwa jest czas trwania postępowań. Podane na wykresie dane odnoszą się do czasu trwania postępowań prawomocnie zakończonych. Istotnych

informacji dostarcza także wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ, który odzwierciedla czas trwania postępowania do momentu ich załatwienia w ujęciu statystycznym (tj. zakreślenia sprawy). W latach 2015–2016 oba te wskaźniki pozostawały na stabilnym poziomie, ulegając jedynie niewielkiemu pogorszeniu. W latach 2017–2020 wskaźniki te gwałtownie i znacząco wzrosły. Przykładowo czas trwania postępowania w sprawie cywilnej procesowej rozpoznawanej przez sędziego wynosił w 2015 r. 10,3 miesiąca, a w 2020 r. – już 14,8 miesięcy (ok. 44% dłużej), natomiast wskaźnik pozostałości w tym okresie wzrósł z 6,59 do 10,15 (o ok. 54%). Proces wydłużania czasu trwania postępowań rozpoczął się już 3 lata przed epidemią koronawirusa, zatem wywołane nią ograniczenia nie mogą stanowić wytłumaczenia dla tego zjawiska, aczkolwiek w pewnym stopniu się przyczyniły się do zwiększenia jego nasilenia.

Wnioski

Systematyczny wzrost obciążenia pracą sędziów cywilnych, zbyt niska w stosunku do wpływu obsada wydziałów cywilnych, brak adekwatnych do potrzeb narzędzi informatycznych, niepremyślane zmiany w prawie i brak dostosowania sądów do ich skutków spowodowały w latach 2015–2020 postępujący proces degradacji wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych w sądach rejonowych, czego znaczącym wyrazem jest znaczne wydłużenie czasu trwania postępowań. Paradoksalnie stan epidemii pozwolił na częściowe zmniejszenie zaległości, aczkolwiek sądownictwo cywilne nie jest w żaden sposób przygotowane kadrowo ani organizacyjnie do poradzenia sobie ze zwiększonym wpływem spraw, które oczekują na wniesienie do sądów po ustaniu zagrożenia spowodowanego koronawirusem.

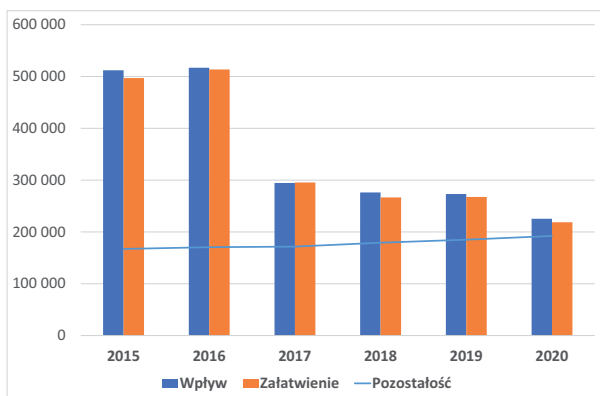
Repertorium Ns

Przeznaczenie i specyfika repertorium Ns

W repertorium Ns rejestruje się sprawy cywilne rozpoznawane w trybie postępowania nieprocesowego, które toczą się z udziałem od jednej do kilkudziesięciu osób, zasadniczo nie są sporne – choć w tym zakresie występują wyjątki, ich stopień złożoności waha się od spraw prostych do bardzo złożonych, a rozpoznawanie spraw co do zasady następuje na posiedzeniach niejawnych, przy czym występują kategorie spraw, w których rozprawa jest obligatoryjna. Przykładami spraw rejestrowanych w repertorium Ns są sprawy o: podział majątku wspólnego, zniesienie współwłasności, zasiedzenie, ustanowienie drogi koniecznej, rozstrzygnięcie w przedmiocie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu rzeczy wspólnej, przepadek rzeczy, uznanie za zmarłego, stwierdzenie nabycia spadku, odebranie oświadczenia w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku, ustanowienie kuratora spadku, dział spadku i złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego. Sprawy rejestrowane w repertorium Ns nie mają zwykle charakteru masowego, tj. praktycznie nie zachodzi sytuacja, w której jeden podmiot występuje z dużą liczbą wniosków o wszczęcie postępowania nieprocesowego w sprawach o zbliżonej podstawie faktycznej i prawnej.

Repertorium Ns jest zasadniczym repertorium w postępowaniu nieprocesowym. Do 1.1.2017 r.⁵³ repertorium to było szersze i obejmowało także sprawy m.in. dotyczące przekazanych przez notariuszy protokołów otwarcia i ogłoszenia testamentu, oświadczeń o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, protokołów oświadczeń o przyjęciu lub odrzuceniu spadku przekazanych przez inne sądy, przekazanych przez osoby zainteresowane oświadczeń o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, złożonych przed notariuszem poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej lub na piśmie z podpisem urzędowo poświadczonym.

Wpływ, załatwienie, pozostałości



Pierwszą obserwacją, jaka nasuwa się po spojrzeniu na wykres obrazujący wpływ spraw do repertorium Ns, jest gwałtowny spadek

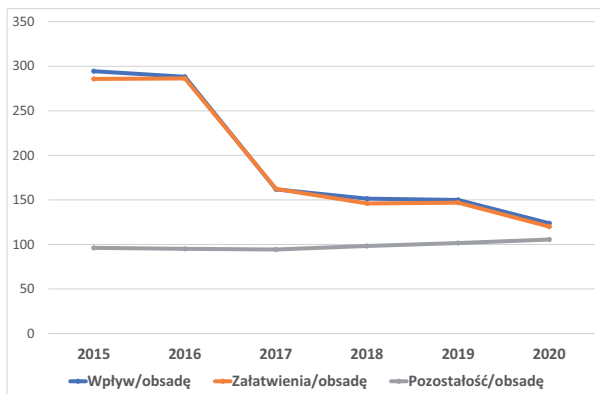
⁵³ § 1 pkt 9 zarządzenia MS z 30.6.2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS z 2016 r. poz. 122), który wszedł w życie 1.1.2017 r., utworzono wykaz „N”, przeznaczony do ewidencji m.in. przekazanych przez notariuszy protokołów otwarcia i ogłoszenia testamentu, oświadczeń o przyjęciu lub odrzuceniu spadku.

liczby spraw nieprocesowych między latami 2016 a 2017 z ponad 500 tys. spraw rocznie do poniżej 300 tys. Składające się na różnicę ponad 200 tys. trafiło do sądów, a zmienił się jedynie sposób rejestracji części spraw wpisywanych do repertorium Ns. W styczniu 2017 r. został właśnie wprowadzony wykaz oznaczony literą „N”, w którym zaczęto rejestrować m.in. sprawy związane z przekazaniem przez inne sądy lub notariuszy protokołów otwarcia i ogłoszenia testamentu oraz oświadczeń o przyjęciu lub odrzuceniu spadku. Łącznie w 2017 r. w wykazie „N” zarejestrowano ponad 230 tys. spraw, co odpowiada spadkowi wpływu spraw w repertorium Ns. Podkreślić jednak trzeba, że dokonana zmiana miała jedynie charakter porządkujący i w żadnym wypadku nie wiązała się ze zmniejszeniem obciążenia sądów pracą. Na sądach nadal spoczywały określone obowiązki związane np. z wpłynięciem oświadczenia o odrzuceniu spadku złożonego przed notariuszem i obowiązki te były realizowane, przy czym ich wykonanie nie było już traktowane jako załatwienie sprawy nieprocesowej ujmowanej w repertorium Ns.

Także zmiana zasad sporządzania aktu poświadczenia dziedziczenia od 17.8.2015 r., polegająca na braku obowiązku jednoczesnego stawiennictwa u notariusza wszystkich osób, które mogą wchodzić w rachubę jako spadkobiercy ustawowi i testamentowi, a ograniczenie obowiązkowego stawiennictwa jedynie do osób zainteresowanych⁵⁴, mogła realnie przyczynić się do szerszego korzystania z aktów poświadczenia dziedziczenia zamiast stwierdzenia nabycia spadku przed sądem. Zmiana ta umożliwiła korzystanie z szybkiej procedury przed notariuszem, a jednocześnie powoduje odpływ z sądów spraw prostych, możliwych do skończenia na pierwszym terminie rozprawy.

⁵⁴ Art. 95b zmieniony przez art. 2 pkt 6 ustawy z 24.7.2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1137) zmieniający z dniem 17.8.2015 r. ustawę.

Sprawy w przeliczeniu na pracujące etaty



Wpływ spraw nieprocesowych cywilnych w latach 2017–2019 utrzymywał się na stabilnym poziomie ok. 270–300 tys. spraw rocznie z niewielką tendencją spadkową (ok. 20 tys. spraw między 2017 a 2019 r.). Na praktycznie tym samym poziomie ponad 32 tys. spraw rocznie utrzymywał się wpływ spraw najtrudniejszych i najbardziej pracochłonnych, tj. spraw o dział spadku, o podział majątku wspólnego, o zniesienie współwłasności i o rozgraniczenie. Istotny spadek wpływu odnotowano w 2020 r., gdyż w tym roku w sądach rejonowych zostało zarejestrowanych ok. 225 tys. spraw nieprocesowych cywilnych, tj. o 50 tys. spraw mniej niż w roku poprzednim. Analogiczny spadek został odnotowany we wskazanej grupie spraw najtrudniejszych, których w 2020 r. wpłynęło ich ok. 26 500.

Główną przyczyną spadku wpływu w 2020 r. są ograniczenia spowodowane epidemią koronawirusa. Wszczęcie sprawy nieprocesowej cywilnej generalnie nie jest ograniczone terminem i może nastąpić w każdym czasie, a zatem potencjalni wnioskodawcy mogli bez uszczerbku dla swoich praw lub interesów powstrzymać

się nawet kilka miesięcy ze złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego. Sprawy te są przy tym inicjowane przeważnie przez osoby fizyczne i mogły nie być traktowane jako priorytetowe w czasie zwiększonego zagrożenia epidemicznego.

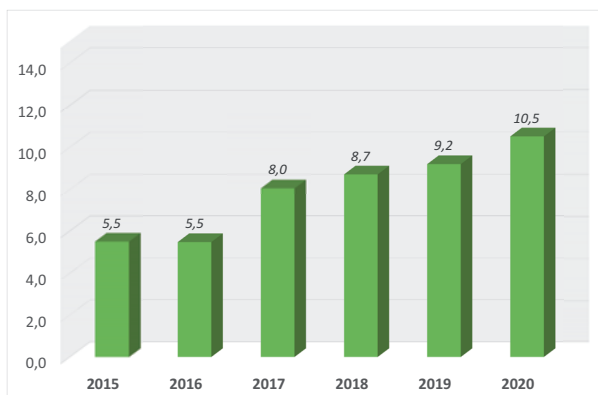
Nie można wykluczyć, że po zakończeniu pandemii COVID-19 liczba spraw skomplikowanych (podziały majątku wspólnego) wzrośnie. Tendencja powiązania pandemii ze wzrostem liczby rozwodów została wyraźnie ujawniona w innych krajach świata, może dotknąć także Polskę, co może bezpośrednio przełożyć się na podziały majątku wspólnego, będące konsekwencją rozwodów.

Analiza załatwień, opanowania wpływu i pozostałości

Niezależnie od opisanej zmiany sposobu rejestracji części spraw ujmowanych w repertorium Ns, w prawie całym analizowanym okresie 2015–2020 można odnotować niepokojącą tendencję załatwiania przez sądy mniejszej liczby sprawy niż wpływała do sądów. Jedynie w 2017 r. sądy rejonowe załatwiły tyle spraw, ile do nich wpłynęło. Wskazać należy, że poziom opanowania wpływu w wykazie Ns pozostaje bez istotnych zmian. Natomiast odnotowywano wzrost o ponad 43% czasu trwania postępowań w okresie 2015–2020 r. oraz o ponad 1,5-krotnie pozostałości miesięcznych w tym okresie. Zjawisko nieopanowania wpływu nie było nasilone, ale należy pamiętać, że po każdym okresie nieopanowania wpływu rośnie pozostałość, a tym samym wzrasta liczba spraw prowadzonych jednocześnie przez sędziów. Przekłada się to na zwiększenie obciążenia pracą sędziów, a w konsekwencji na konieczność dłuższego oczekiwania przez uczestników postępowań nieprocesowych na podjęcie czynności w ich sprawach, wyznaczenie rozprawy, skierowanie sprawy do biegłego czy wreszcie na samo rozstrzygnięcie sprawy. Kumulacja tych obciążeń w sprawach nieprocesowych cywilnych następowała powoli, ale sukcesywnie, doprowadzając do tego, że

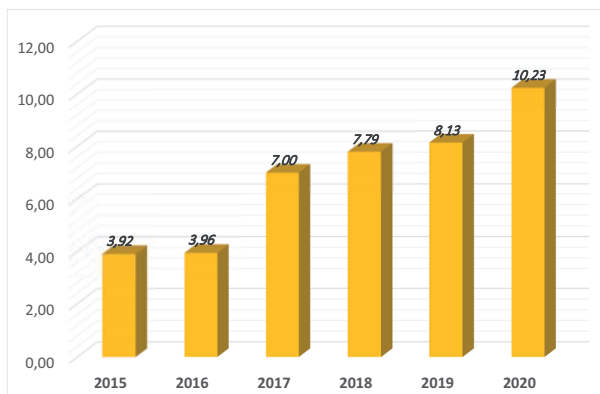
na koniec 2015 r. w sądach pozostawało ok. 167 tys. spraw Ns, a na koniec 2020 r. takich spraw było już ok. 192 tys. Wzrost pozostałości był szybszy niż wzrost obsady etatów sędziowskich w pionie cywilnym, co przełożyło się na to, że na początku 2021 r. sędzia cywilny prowadził jednocześnie o ok. 10% więcej postępowań nieprocesowych niż na początku 2016 r. Różnica ta może nie wydawać się duża, aczkolwiek biorąc pod uwagę stały brak opanowywania wpływu tych spraw i jakichkolwiek inicjatyw ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości lub ustawodawcy dających sędziom lepsze narzędzia do załatwiania takich spraw, można uznać, że problemy sądownictwa cywilnego w zakresie spraw nieprocesowych będą się pogłębiały. Nie można również tracić z pola widzenia tego, że konflikty lub interesy prawne leżące u podstaw spraw nieprocesowych, które nie zostały wniesione do sądu ze względu na stan epidemii, nie wygasły, zatem można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, iż po ustaniu zagrożenia dla zdrowia publicznego sprawy te w większej liczbie zostaną wniesione do sądów.

Czas trwania postępowań

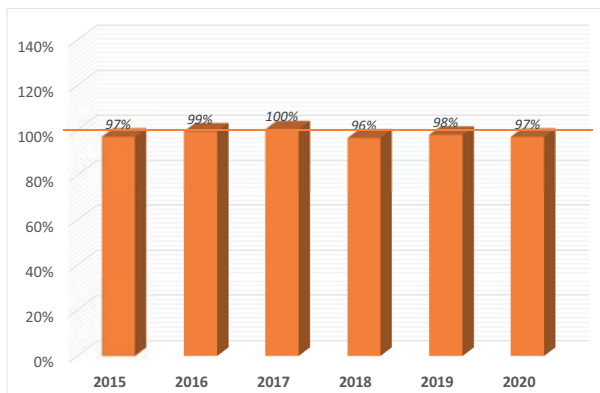


W analizie czasu postępowań – zarówno przez pryzmat miernika pozostałości (dotyczącego spraw zakończonych w ujęciu statystycznym), jak i przez pryzmat miernika czasu trwania postępowań (dotyczącego spraw zakończonych prawomocnie) – należy pominąć lata 2015–2016 ze względu na przedstawioną zmianę rejestracji spraw, która spowodowała, że dane do 2016 i od 2017 r. są całkowicie nieporównywalne. Jeżeli chodzi o lata 2017–2020, to zaobserwować można w nich – podobnie jak i w innych kategoriach spraw – stały i systematyczny wzrost czasu trwania postępowań i to niezależnie od tego, który z mierników weźmie się pod uwagę. O ile w przypadku 2020 r. częściową odpowiedzialnością za pogarszające się wyniki można uznać stan epidemii i związane z nim ograniczenia, w tym czasowe ograniczenie aktywności sądów jedynie do spraw najpilniejszych, o tyle okoliczności te nie tłumaczą w żaden sposób wydłużenia czasu postępowań w sprawach nieprocesowych w latach 2017–2019. Podsumowując krótko ten wątek, warto zauważyć, że obywatel w 2020 r. musi czekać na załatwienie swojej sprawy w cywilnym postępowaniu nieprocesowym o ponad 25% dłużej niż w 2017 r. Z podanych wcześniej przyczyn, przede wszystkim ze względu na stałą tendencję nieopanowywania wpływu tych spraw, należy oczekiwać, że czas trwania analizowanych postępowań będzie ulegał dalszemu wydłużeniu.

Wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływu w tym repertorium zwiększył się ponad 1,5-krotnie (161%).



Z wyjątkiem 2017 r. opanowanie wpływu było poniżej 100%, w związku z czym tworzyły się zaległości, co ilustruje kolejny wykres.



Repertorium K

Przeznaczenie i specyfika repertorium K

Repertorium K prowadzone jest w sądach rejonowych i okręgowych. Przedmiotem analizy jest repertorium K w sądach rejonowych.

Zgodnie z art. 24 KPK sąd rejonowy orzeka w pierwszej instancji we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw przekazanych ustawą do właściwości innego sądu. Do właściwości sądu rejonowego należy także rozpoznawanie środków odwoławczych w wypadkach wskazanych w ustawie.

Artykuł 25 § 1 KPK enumeratywnie wskazuje sprawy należące do właściwości sądów okręgowych. Zgodnie z tym przepisem sąd okręgowy orzeka w pierwszej instancji w sprawach o zbrodnie określone w Kodeksie karnym oraz w ustawach szczególnych, czyli zgodnie z art. 7 § 1 KK – czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą. Sąd okręgowy orzeka także w sprawach o niektóre, ściśle określone w przepisach występki, czyli zgodnie z art. 7 § 3 KK, czyny zabronione zagrożone grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5 tys. zł, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc. Do występków rozpoznawanych przez sąd okręgowy należą występki określone w przepisach Kodeksu karnego: w rozdziałach: XVI (przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa

wojenne), XVII (przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej) oraz w art. 140–142 (przestępstwa przeciwko obronności), art. 148 § 4 (zabójstwo w afekcie), art. 149 (dzieciobójstwo), art. 150 § 1 (zabójstwo eutanatyczne), art. 151–154 (nakłanianie do samobójstwa, aborcja, wymuszona aborcja, spowodowanie śmierci na skutek aborcji), art. 158 § 3 (udział w bójce lub pobiciu ze skutkiem śmiertelnym), art. 163 § 3 i 4 (sprowadzenie katastrofy ze skutkiem śmiertelnym), art. 165 § 1, 3 i 4 (sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego), art. 166 § 1 (piractwo), art. 173 § 3 i 4 (sprowadzenie katastrofy w ruchu ze skutkiem śmiertelnym), art. 185 § 2 (kwalifikowane typy przestępstw przeciwko środowisku), art. 189a § 2 (przygotowanie do popełnienia przestępstwa handlu ludźmi), art. 210 § 2 (porzucenie małoletniego lub osoby nieporadnej), art. 211a (organizowanie adopcji dzieci w celu osiągnięcia korzyści majątkowej), art. 252 § 3 (przygotowanie do przestępstwa wzięcia lub przetrzymywania zakładnika), art. 258 § 1–3 (udział w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym), art. 265 § 1 i 2 (ujawnianie tajemnicy państwowej), art. 269 (niszczenie, uszkodzanie, usuwanie lub zmienianie danych informatycznych o szczególnym znaczeniu), art. 278 § 1 i 2 w zw. z art. 294 (kradzież mienia znacznej wartości), art. 284 § 1 i 2 w zw. z art. 294 (przywłaszczenie mienia znacznej wartości), art. 286 § 1 w zw. z art. 294 (oszustwo dotyczące mienia znacznej wartości), art. 287 § 1 w zw. z art. 294 (oszustwo komputerowe dotyczące mienia znacznej wartości), art. 296 § 3 (wyrządzenie szkody w obrocie gospodarczym w wielkim rozmiarze) oraz art. 299 KK (pranie pieniędzy). Sąd okręgowy orzeka także w sprawach o występki, które z mocy przepisu szczególnego należą do właściwości sądu okręgowego.

Katalog spraw rozpoznawanych przez sądy rejonowe jest zatem szeroki. Do spraw rozpoznawanych przez sądy rejonowe należy m.in. większość przestępstw przeciwko mieniu tj. kradzież (art. 278 KK), kradzież z włamaniem (art. 279), rozbój (art. 289), oszustwo

(art. 280). Do sądów rejonowych należą sprawy o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstwa przeciwko komunikacji m.in. spowodowanie katastrofy (art. 163 § 1 i 2 KK) i prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (art. 178a). Do sądów rejonowych należą także sprawy o przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, m.in. znęcanie się nad osobą zależną (art. 207) i niealimentacja (art. 209) oraz niektóre przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, m.in. spowodowanie ciężkiego i średniego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 i 157) i narażenie człowieka na niebezpieczeństwo (art. 160 KK).

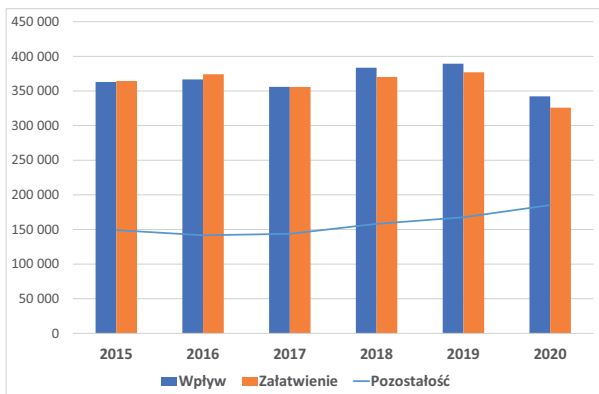
Strukturę spraw prowadzonych przez sądy rejonowe obrazowo pokazują dane dotyczące prawomocnych skazań za poszczególne kategorie przestępstw. Dorośli skazani prawomocnie przez sądy powszechne (sądy rejonowe, sądy okręgowe i sądy apelacyjne) za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego w 2018 r. w przypadku przestępstw przeciwko mieniu stanowili 27% wszystkich prawomocnie skazanych, w przypadku łącznie przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstw przeciwko komunikacji – 21% wszystkich prawomocnie skazanych, w przypadku przestępstw przeciwko rodzinie i opiece – 19% wszystkich prawomocnie skazanych, a w przypadku przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu – 11%⁵⁵. W 2018 r. w sądach rejonowych załatwiono około 83%⁵⁶ wszystkich spraw karnych. Można więc uznać, że dane statystyczne dotyczące struktury prawomocnych skazań we wszystkich sądach powszechnych⁵⁷ w podziale na kategorie przestępstw w dobrym przybliżeniu odzwierciedlają strukturę tych skazań tylko w sądach rejonowych.

⁵⁵ Rocznik Statystyczny z 2019 r., s. 176, tab. 30.

⁵⁶ Rok 2018/Opracowania jednoroczne, w tym pliki dostępne cyfrowo/Baza statystyczna/Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości zob. <https://ms.gov.pl>.

⁵⁷ Dane dostępne bez podziału na sądy rejonowe, okręgowe czy apelacyjne.

Wpływ, załatwienie, pozostałości



Dwa pierwsze lata badanego okresu odznaczają się stabilnością liczby wpływających spraw i ich załatwienia. Liczba spraw, które wpłynęły w 2016 r. jest nieznacznie wyższa niż w roku 2015 r.: wzrosła z 362 923 do 366 680 spraw, czyli o 3 757 sprawy – 1,04%. Analizując badany okres, dostrzega się wyraźny wzrost wpływu spraw w latach 2018–2019. W 2017 r. wpłynęło do repertorium K 355 955 spraw, a w 2018 r. – 383 538, czyli o 27 583 sprawy więcej niż w roku poprzednim (7,75%), w 2019 r. – 389 384, czyli o 33 429 spraw więcej względem 2017 r. (9,39%).

Poziom wpływ spraw do sądów karnych, w tym repertorium K jest uwarunkowany szeregiem czynników mających związek z intensywnością, strukturą, dynamiką czy terytorialnym rozmieszczeniem przestępczości, a także stopniem wykrywalności sprawców przestępstw.

Oprócz tego poziom wpływu spraw do sądów może być zależny od zmian legislacyjnych, w tym od penalizacji lub depenalizacji określonych przez ustawodawcę zachowań. W badanym okresie

miała miejsce zmiana przepisów prawa, której skutki mogą być oceniane jako czynnik zwiększający wpływ spraw do sądu.

W maju 2017 r. zmienił się przepis Kodeksu karnego dotyczący przestępstwa niealimentacji⁵⁸. Obowiązujący przed nowelizacją art. 209 KK jako ustawowe znamiona przestępstwa niealimentacji wskazywał „uporczywość” uchylania się od wykonania ciężącego obowiązku alimentacyjnego (z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego) poprzez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby oraz w wyniku tego „narażenie” na niemożność zaspokojenia jej podstawowych potrzeb życiowych. Rozwiązanie wprowadzone w maju 2017 r. zalicza do znamion przestępstwa niealimentacji jedynie niewykonanie obowiązku alimentacyjnego wynikającego z orzeczenia sądowego, ugody zawartej przed sądem albo innym organem albo innej umowy oraz powstanie zaległości stanowiących równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynoszące co najmniej 3 miesiące. Zmiana ustawowych znamion przestępstwa niealimentacji powiększyła krąg sprawców i krąg pokrzywdzonych tym przestępstwem. Wyraźnie przyczyniła się do wpływu spraw do sądów rejonowych m.in. również dlatego, że co 3 miesiące prokurator może przysyłać do sądu kolejny akt oskarżenia. Liczba aktów oskarżenia w przypadku przestępstwa niealimentacji wzrosła od wejścia w życie przepisu do końca 2017 r., czyli w przeciągu ok. 6 miesięcy ponad 2,5-krotnie. Przed wejściem w życie zmiany, w okresie od czerwca do końca 2016 r. wniesiono akty oskarżenia w 3 781 przypadkach, a w tym samym okresie kolejnego roku, czyli po zmianie art. 209 KK – w 9 587⁵⁹. Zmiana przepisu spowodowała

⁵⁸ Art. 209 § 1 zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 23.3.2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 952) zmieniającej m.in. Kodeks karny z dniem 31.5.2017 r.

⁵⁹ Zob. <https://rpo.gov.pl/pl/content/statystyki-dotycz%C4%85ce-karania-za-niepie%C5%82acenie-aliment%C3%B3w-%E2%80%93-odpowied%C5%BA-ministerstwa-sprawiedliwo%C5%9Bci>.

wzrost prawomocnych skazań za przestępstwa niealimentacji ponad 5-krotnie z 7 711 w 2017 r. do 42 220 w 2018 r.⁶⁰.

Może to uzasadniać przyczynę zwiększenia wpływu spraw do sądów rejonowych w 2018 i 2019 r., a także pośrednio wpływa na wydłużenie czasu postępowania sądowego w latach późniejszych i zwiększenie liczby niezadowolonych spraw.

Zmiana treści art. 209 KK spowodowała nie tylko rozszerzenie kręgu sprawców, ale także kręgu pokrzywdzonych tym przestępstwem. Pewne spowolnienie wpływu spraw karnych do sądów rejonowych po 2019 r. można tłumaczyć tym, że pokrzywdzeni przestępstwem niealimentacji, którzy chcieli ścigania sprawcy, złożyli wnioski o ściganie niezwłocznie po wejściu w życie nowych przepisów. W okresie późniejszym wnioski składali głównie nowi pokrzywdzeni, stąd mogło to stanowić jeden z czynników wpływających na spadek liczby spraw wnoszonych do sądów w 2020 r. względem 2019 r. – z 389 384 do 342 284, czyli o 12,09%. Przestępstwo niealimentacji wzrosło z 1,33% w 2015 r. do 5,43% w 2018 r. w stosunku do ogółu prawomocnych skazań, czyli o 4,1%. W latach 2018–2019 zwiększony wpływ spraw do sądów nie został pokryty, co przyczynia się do wzrostu niezadowolonych spraw w latach późniejszych.

Spadek wpływu spraw w 2020 r. ma także związek z ograniczonym funkcjonowaniem sądów w związku z pandemią COVID-19, a także ograniczoną aktywnością oskarżycieli. We wszystkich sądach w okresie pandemii początkowo wyznaczone już rozprawy i posiedzenia jawne zostały odwołane oraz zaprzestano wyznaczania nowych terminów rozpraw i posiedzeń jawnych. Działalność sądów została ograniczona. Wprowadzono katalog spraw pilnych,

⁶⁰ Rocznik Statystyczny z 2019 r., s. 176, tab. 30; <https://infor.pl/prawo/prawo-karne/przestepstwa/3083124,Przestepstwo-niealimentacji-pieciokrotnie-wiecej-skazan-po-uproszczeniu-przepisow.html>.

które musiały być rozpoznane, a wśród nich znalazły się głównie sprawy karne (np. zastosowanie tymczasowego aresztowania, przesłuchanie osoby pokrzywdzonej przestępstwem zgwałcenia), dotyczące małoletnich oraz zdrowia psychicznego⁶¹. Po wstępnych restrykcjach związanych z pandemią sądy wróciły do poprzedniej aktywności, jednak w przypadku sądów karnych ze względu na ich specyfikę, w ograniczonym zakresie.

Działalność sądów karnych m.in. ze względu na konieczność realizacji gwarancji procesowych oskarżonego, w tym prawa do obrony oraz zapewnienia konstytucyjnych standardów rzetelnego procesu, w szczególności jawności i bezpośredniości postępowania, ograniczała się w praktyce do rozpoznawania spraw pilnych lub możliwych do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

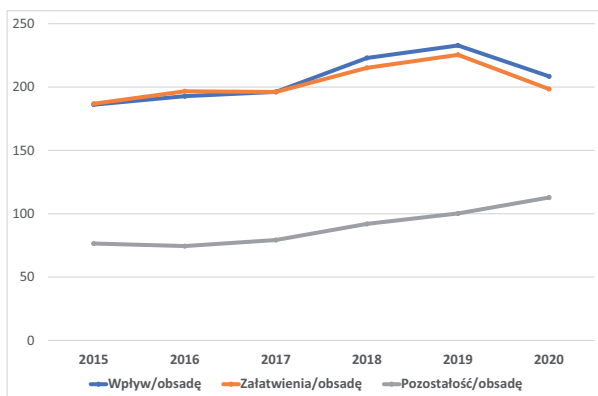
Funkcjonowanie sądów korelowało z działaniami organów ścigania (Policji i Prokuratury), które w okresie pandemii także dysponowały ograniczonymi możliwościami prowadzenia postępowań przygotowawczych z zachowaniem reżimu sanitarnego i zapewnieniem konstytucyjnych gwarancji uczestników. Ponadto na Policję zostały nałożone dodatkowe zadania wynikające z ustawy covidowej, m.in. kontrola stosowania wymogów izolacji i kwarantanny, a także innych ograniczeń, co mogło wpłynąć na niższą aktywność na innych polach.

Wprowadzone ograniczenia pandemiczne dotyczące przemierzania się i zgromadzeń, wykonywanie pracy w formie zdalnej, ograniczenia funkcjonowania instytucji użyteczności publicznej i obiektów świadczących usługi dla ludności, a także wszelkie, niezależnie od prawnych, ograniczenia w zachowaniu ludzi w relacjach społecznych, mogły przyczynić się do spadku przestępczości,

⁶¹ Art. 14a ust. 4 ustawy z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374).

a w konsekwencji wpłynąć na mniejszą liczbę spraw trafiających do organów ścigania⁶². Przekładało się to wprost na liczbę wnoszonych spraw do sądów karnych. Pandemia powodowała też ograniczenia w przeprowadzaniu dowodów. Przykładowo dużym problemem pojawiającym się w praktyce było rozpoczęcie czy też prowadzenie procesów, w których istniała konieczność przeprowadzenia badania sądowo-psychiatrycznego oskarżonego z uwagi na obawy biegłych lub oskarżonego dotyczące możliwości zarażenia się COVID-19.

Sprawy w przeliczeniu na pracujące etaty



Rok 2020 cechuje się także niższą niż w latach poprzednich liczbą załatwionych spraw oraz powstaniem pozostałości. Wpływ na niską ilość zakończonych spraw, a w także na wydłużenie czasu postępowania w 2020 r. mogło mieć w pewnym stopniu, poza

⁶² Zob. <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/15846,Podsumowujemy-2020-rok-w-Policji.html>.

pandemią, nałożenie na sądy nowych obowiązków związanych z wydaniem wyroków łącznych według nowych zasad.

Wyroki łączne wydawane są z urzędu lub na wniosek skazanego albo prokuratora w przypadku orzekania przez sąd kary łącznej, czyli w sytuacji, jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw zanim zapadł pierwszy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregośkolwiek z tych przestępstw i wymierzono za nie kary tego samego rodzaju albo inne kary podlegające łączeniu (art. 85 KK). Według dotychczasowych przepisów, wydając karę łączną, sąd łączył jedynie kary, które nie zostały jeszcze wykonane.

Zmiany dotyczące wymierzania przez sąd kary łącznej wprowadzone ustawą covidową tzw. Tarczą 4⁶³ w czerwcu 2020 r. były powrotem do rozwiązań karnych sprzed lipca 2015 r. Na mocy obowiązującej od lipca 2015 r. nowelizacji zrezygnowano z orzekania kary łącznej w sytuacji wykonania kary w całości lub części⁶⁴. Od tego czasu kara łączna była orzekana wyłącznie względem kar jeszcze niewykonanych. W czerwcu 2020 r. ponownie rozszerzono zakres stosowania kary łącznej do kar już wykonanych, co nałożyło na sędziów obowiązek wydawania wyroków łącznych w większej liczbie przypadków. Ze względu na szczególny tryb orzekania w przypadku kary łącznej (konieczność zebrania akt spraw we wszystkich łączonych karach) mogło to być jednym z czynników wpływających na niski poziom załatwianych spraw pomimo znacznego nakładu pracy ze strony sędziów, a także w konsekwencji mogło doprowadzić do wydłużenia czasu postępowania karnego.

Inną zmianą, wprowadzoną w czerwcu 2020 r. przepisami Tarczy 4, która także mogła przyczynić się do wydłużenia czasu

⁶³ Art. 38 ustawy z 19.6.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1086), który wszedł w życie z dniem 26.6.2020 r.

⁶⁴ Art. 92 KK uchylono 1.7.2015 r.

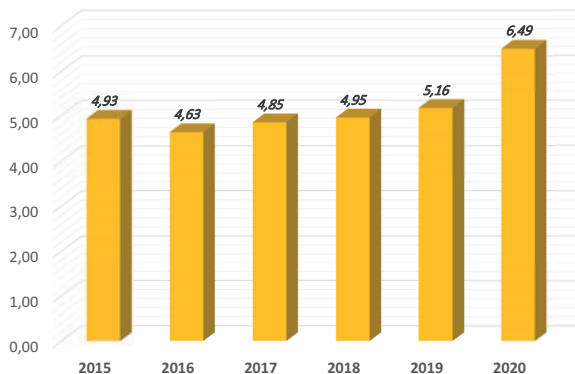
postępowania i zmniejszenia liczby zakończonych spraw, była zmiana art. 37a KK. Dotychczasowy przepis art. 37a KK był czytelny i pozwalał każdorazowo w przypadku przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, na wymierzenie grzywny lub kary ograniczenia wolności. Do tych przestępstw należą m.in. nieumyślne spowodowanie śmierci (art. 155), nieumyślne spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 § 2), narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia czy ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 160 § 1 i 2 KK), czyli przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, które stanowią średnio ok. 12% wszystkich prawomocnie zakończonych spraw z oskarżenia publicznego⁶⁵. Takie rozwiązanie umożliwiało wydawanie na posiedzeniu niejawnym wyroków nakazowych, o ile zostały spełnione ku temu inne warunki. Po wprowadzeniu zmiany został nałożony na sąd niejako obowiązek przeprowadzania „przedsądu”. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu wymierzenie kary ograniczenia wolności lub kary łagodniejszej jest możliwe, jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku. Sąd nie może więc automatycznie skierować sprawy na posiedzenie niejawne celem wydania wyroku nakazowego, ale jest zobowiązany dodatkowo na podstawie wstępnej analizy materiału dowodowego do ustalenia, jaka kara w danej sprawie mogłaby zostać wymierzona. Ta zmiana mogła spowodować nie tylko ograniczenie liczby wyroków nakazowych, ale także wydłużenie czasu postępowania.

W efekcie tych wszystkich czynników nastąpił wzrost pozostałości, czyli niezakończonych spraw. Od 2016 do 2020 r. pozostałości wzrosły z 141 598 do 185 221, czyli o 30,81%, a w najbardziej dynamicznym okresie 2019–2020 z 167 572 do 185 221, czyli o 10,53%.

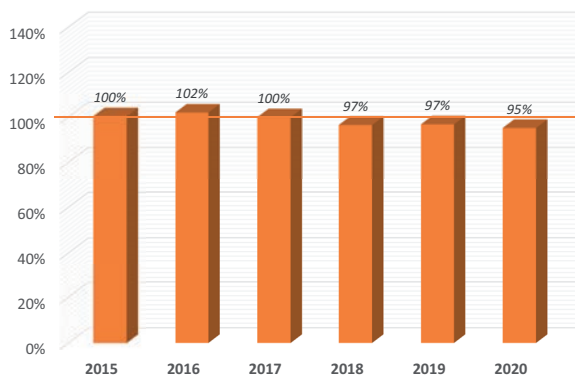
⁶⁵ Rocznik Statystyczny z 2019 r., s. 176, tab. 30.

Pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ

W badanym okresie po początkowym spadku pozostałości w 2016 r. odnotowuje się wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ od 4,85 w 2017 r. do 6,49 w 2020 r., czyli o 33,8%.



Opanowanie wpływu



W analizowanym okresie dostrzegalnym zjawiskiem jest brak opanowania wpływu, nasilający się w ciągu ostatnich 3 lat, który osiągnął najgorszy wynik w okresie pandemii w 2020 r. W okresie 2015–2017 wskaźnik opanowania wpływu utrzymuje się na poziomie 100%–102%, a następnie w 2018 r. zaczyna spadać, osiągając poziom 95% w 2020 r.

Okres 2015–2017 odznacza się dużą stabilnością opanowania wpływu pomimo znacznej dynamiki zmian procesu karnego. Lata 2015 i 2016 odznaczały się brakiem stabilności prawa procesowego. Z dniem 1.7.2015 r.⁶⁶ weszła w życie nowelizacja Kodeksu postępowania karnego wprowadzająca kontrydiktoryjny model procesu karnego. Obowiązywała przez okres ok. 9 miesięcy. Następnie kształt procesu został zmieniony z dniem 15.4.2016 r.⁶⁷ kolejną obszerną nowelizacją, przywracając model sprzed lipca 2015 r. oraz nakładając ponownie na sąd z urzędu obowiązek ustalania prawdy materialnej. Na skutek tych zmian sędziowie orzekali w tym samym okresie na podstawie trzech różnych, odznaczających się dużą odrębnością, procedur sądowych w zależności od daty wszczęcia postępowania sądowego.

Rok 2020 jest szczególny dla sądów karnych. Ze względu na swoją specyfikę, prawo oskarżonego do obrony, ocenę wiarygodności zeznań świadków, sądy karne nie prowadziły rozpraw w trybie zdalnym. Rozwiązanie to zostało przez ustawodawcę dedykowane sądom cywilnym. Sądy karne orzekały w ograniczonym zakresie na tradycyjnych rozprawach oraz na posiedzeniach niejawnych.

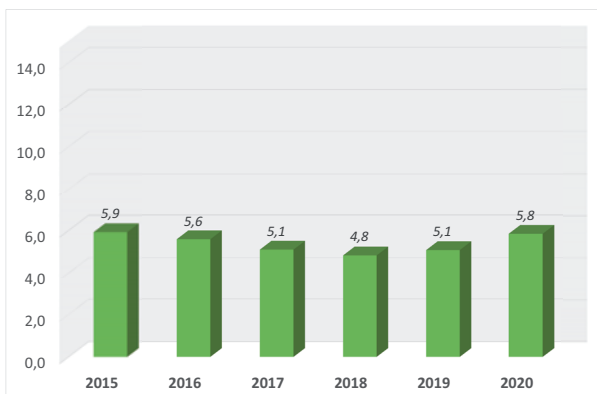
Obniżenie wskaźnika opanowania wpływu spraw do repertorium K w 2020 r. może wiązać się ze zwiększeniem wpływu w latach 2018–2019 (o 7,75%–9,39%), systematycznym wzrostem pozostałości (niezałatwionych spraw) w latach 2016–2020 (o 30,81%),

⁶⁶ Art. 339 § 3 pkt 4 KPK został uchylony 1.7.2015 r.

⁶⁷ Art. 339 § 3 pkt 3a KPK został wprowadzony 15.4.2016 r.

ograniczonym funkcjonowaniem sądów karnych w okresie pandemii, systematycznym ograniczeniem liczby etatów sędziowskich w pionie karnym (o ok. 15%), a także wprowadzaniem rozwiązań prawnych wymagających od sędziów zwiększonego nakładu pracy (wyrok łączny).

Analiza czasu trwania postępowań



W badanym okresie dostrzegany jest początkowo nieznaczny spadek czasu trwania postępowania z 5,9 miesiąca w 2015 r. do 5,1 w 2017 r., a następnie po korzystnym okresie 2017–2019 ponowne wydłużenie czasu postępowania z 5,1 do 5,9 miesięcy w 2020 r. Różnica czasu trwania postępowania w okresie 2015–2020 oscyluje pomiędzy 14 a 16%, czyli około 24 dni. W porównaniu z procesem cywilnym dane te nie oznaczają się wysoką dynamiką.

Czas trwania postępowania karnego jest uwarunkowany szeregiem czynników m.in. poziomem skomplikowania sprawy, liczbą oskarżonych, ilością dowodów.

Na szybkość postępowania sądowego wpływa również poziom doświadczenia zawodowego i wiedzy funkcjonariuszy organów ścigania, a także to, czy Prokuratura i Policja mają zapewnioną należytą obsadę kadrową. To od podjętych na wstępie przez prokuratora jako oskarżyciela publicznego decyzji może zależeć jak szybko zakończy się sprawa. Z jednej strony wiąże się to ze stopniem przygotowania sprawy, w szczególności z zakresem przeprowadzonych w postępowaniu przygotowawczym dowodów, a z drugiej strony, z formą podjętej przez prokuratora inicjatywy dotyczącej postępowania sądowego. To prokurator podejmuje decyzję, czy wnosi w danej sprawie akt oskarżenia, który wiąże się z koniecznością prowadzenia postępowania dowodowego przez sąd, czy też, o ile spełnione są do tego pozostałe przesłanki, składa wniosek o skazanie oskarżonego bez rozprawy (art. 335 KPK), co umożliwi wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym bez konieczności przeprowadzenia dodatkowych dowodów przez sąd.

Postępowania sądowe mogą wydłużać także kwestie czysto techniczne, wynikające z braku należytej informatyzacji sądów, takie jak brak możliwości uzyskania w szybkim terminie informacji z Krajowego Rejestru Karnego, który prowadzi Biuro Informacyjne podległe ministrowi sprawiedliwości.

W badanym okresie, poza ograniczeniami wynikającymi z pandemii, wpływ na czas trwania postępowania mogły mieć także nowe nieefektywne rozwiązania procesu karnego, których celem miało być przyspieszenie postępowania.

Jednym z takich rozwiązań są wprowadzone w październiku 2019 r. nowe zasady przeprowadzania postępowania dowodowego podczas nieobecności oskarżonego lub obrońcy⁶⁸, które mogły mieć wpływ na wydłużenie czasu postępowania. Wprowadzono

⁶⁸ Art. 378a dodany przez art. 1 pkt 57 ustawy z 19.7.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1694) zmieniającej m.in. ustawę – Kodeks postępowania karnego z dnia 5.10.2019 r.

art. 378a KPK, zgodnie z którym, jeżeli oskarżony lub obrońca nie stawili się na rozprawę, nawet usprawiedliwiając swoją nieobecność, sąd, w szczególności uzasadnionych wypadkach, mógł przeprowadzić postępowanie dowodowe podczas jego nieobecności, a w szczególności przesłuchać świadków. Intencją tego przepisu było przyspieszenie postępowania. Gwarancją praw oskarżonego, w tym prawa do obrony, był obowiązek wyznaczenia przez sąd kolejnego terminu rozprawy, a oskarżony lub jego obrońca mógł najpóźniej na tym terminie rozprawy złożyć wnioski o uzupełniające przeprowadzenie dowodu przeprowadzonego podczas jego nieobecności. Prawo do złożenia wniosku nie przysługiwało, jeżeli okazało się, że nieobecność oskarżonego lub obrońcy na terminie rozprawy, na którym przeprowadzono postępowanie dowodowe na podstawie była nieusprawiedliwiona. Przepis ten wbrew intencji ustawodawcy nie przyspieszał, lecz wydłużał postępowanie, gdyż koniecznym było wyznaczenie kolejnego terminu rozprawy oraz w przypadku wniosku oskarżonego uzupełniające przeprowadzenie dowodu. Nakładało to na sąd dodatkową pracę, gdyż w praktyce sąd był zmuszony, w przypadku wniosku oskarżonego, dwa razy przeprowadzać te same czynności dowodowe.

Powyższe zmiany mogły zostać jedynie w niewielkim zakresie zniwelowane zmianą realnie uprawniającą postępowanie. Rozwiązaniem prawnym, które mogło wpłynąć na poprawę szybkości postępowania oraz odciążenie sędziów pracą było wprowadzenie w październiku 2019 r. przepisu⁶⁹, zgodnie z którym postanowienia o nieuwzględnieniu wniosków o skazanie bez rozprawy, warunkowe umorzenie postępowania lub o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego mogą być również wydane na posiedzeniu, o którego terminie nie zawiadomiono

⁶⁹ Art. 343b dodany przez art. 1 pkt 51 ustawy z 19.7.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1694) zmieniającej m.in. ustawę – Kodeks postępowania karnego z dniem 5.10.2019 r.

uczestników uprawnionych do stawiennictwa, a nie jak wcześniej na posiedzeniu jawnym.

Wnioski

Działalność sądów karnych i stopień ich obciążenia uzależnione są od liczby wpływających spraw, która zależy o szeregu czynników (m.in. poziomu przestępczości i wykrywalności sprawców przestępstw).

W badanym okresie dla oceny przyczyn wzrostu wpływu spraw do repertorium K znaczenie miała zmiana art. 209 KK, która w sposób widoczny przyczyniła się do zwiększenia liczby spraw wpływających do sądu. Brak jest jednak informacji, w jakim zakresie pozostałe wprowadzone zmiany przepisów prawa wpłynęły na sprawność postępowania i zmianę podstawowych wskaźników statystycznych. W przypadku wielu różnych zmian wprowadzanych w danym okresie trudno wygenerować jednoznaczne przyczyny wahań wskaźników statystycznych, szczególnie, że często są one nieznaczne, na granicy normalnej statystycznej fluktuacji.

Z danych wynika, że sytuację w pionie karnym (repertorium K) pomimo obniżenia obsady (o ok. 15%) cechuje względna stabilność funkcjonowania. Sytuacja pogarsza się dopiero w okresie pandemii, co wynika ze specyfiki procesu karnego, utrudnień w jego prowadzeniu w tym okresie z uwagi na konieczność zapewnienia oskarżonemu jego praw.

Negatywnie należy ocenić wszelkie zmiany Kodeksu postępowania karnego, takie jak wprowadzenie najnowszą nowelizacją obligatoryjnego posiedzenia wstępnego⁷⁰. Wskazuje się, że proponowana zmiana art. 349 KPK nie usprawni postępowania karnego

⁷⁰ Ustawa z 20.4.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1023), która weszła w życie 22.6.2021 r.

ani nie spowoduje, że prawo stron do rzetelnego procesu będzie zapewnione w większym niż obecnie stopniu⁷¹.

Należałoby także zrezygnować z wprowadzonych już rozwiązań, które obciążają sędziów dodatkową pracą, a uznawane są za nieefektywne (art. 378a KPK) lub skomplikowane i łatwe do podważenia (kara łączna).

Pożądaną jest zapewnienie długofalowo stabilności przepisów prawa zarówno karnego materialnego jak i procesowego.

⁷¹ Zob. https://iustitia.pl/images/pliki/Opinia_Zespołu_ds._PK_KK_i_KPK_druk_nr_867.pdf.

Repertorium P

Charakterystyka Repertorium P

W repertorium P rejestruje się sprawy z zakresu prawa pracy rozpoznawane w trybie procesowym. Dokonując charakterystyki spraw z zakresu prawa pracy w sądach rejonowych, po pierwsze można wskazać, że są to sprawy zróżnicowane, z przewagą spraw wymagających czasochłonnego postępowania dowodowego, zaś ustalenia faktyczne są czynione przez sąd w znacznej części wpływających spraw w oparciu o osobowe źródła dowodowe (konieczność przesłuchania wielu świadków w sprawie). Przykładowo wymienić tutaj można sprawy o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia, o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy, dotyczące kar porządkowych i świadectwa pracy oraz roszczenia z tym związane, a także o ustalenie istnienia stosunku pracy, o odszkodowanie w związku z naruszeniem zasad prawa pracy (np. naruszenia zasad równego traktowania, w zatrudnieniu, w związku z molestowaniem seksualnym w miejscu pracy) czy odszkodowaniem i zadośćuczynieniem w związku z mobbingiem, o ustalenie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej i roszczeń z tym związanych. Niemniej zdarzają się sprawy o mniej skomplikowanym charakterze, w szczególności w zakresie roszczeń

pieniężnych, gdzie wartość przedmiotu sporu nie przekracza 75 tys. zł, wynikających ze stosunku pracy, np. o wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia, np. nagroda jubileuszowa, odprawa emerytalna, ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W zakresie tych ostatnich do Repertorium P wpisywane są także sprawy pierwotnie rozpoznawane w postępowaniu upominawczym i nakazowym, tj. takie, które po wpływie do sądu zarejestrowane zostały w repertorium Np, przy czym wpływ spraw do repertorium Np ma charakter znikomy w skali ogólnopolskiej i zasadniczo pozostaje bez znaczenia dla dokonywanej analizy wpływu spraw do Repertorium P.

Po drugie, sprawy pracownicze zasadniczo nie mają masowego charakteru, albowiem do rzadkości należy sytuacja, w której jeden podmiot występuje z dużą liczbą pozwów o zbliżonej podstawie faktycznej i prawnej. Zdarzają się jednak sytuacje, gdy przeciwko jednemu pracodawcy występuje większa liczba osób, których roszczenie oparte jest na podobnej podstawie faktycznej i prawnej.

Po trzecie, co istotne, sprawy o ustalenie istnienia, nawiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy, naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu i o roszczenia z tym związane, o odszkodowanie lub zadośćuczynienie w wyniku stosowania mobbingu są rozpoznawane przez sądy rejonowe w składzie trzyosobowym, jednego sędziego zawodowego i dwóch ławników.

Mając na względzie wskazaną na wstępie charakterystykę spraw rejestrowanych w repertorium P, podkreślenia wymaga, iż liczba wpływających spraw w znacznej mierze zależna jest od zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, stabilizacji gospodarczej,

a w szczególności stabilności zatrudnienia. Im większa stabilizacja gospodarcza i mniejsza liczba osób bezrobotnych, tym mniejszy wpływ spraw do repertorium P. Pracownicy bowiem nie chcą włączyć się w procesy sądowe z uwagi na mniejsze koszty społeczno-ekonomiczne pracownika, który po rozstaniu z pracodawcą znalazł nową pracę. W przypadku większego bezrobocia – a więc większego ryzyka przedłużającej się przerwy w zatrudnieniu – pracownicy chętniej składają pozwy, które w ich przekonaniu zwiększą prawdopodobieństwo otrzymania świadczeń do czasu znalezienia nowej pracy. Takie zjawisko obserwujemy w szczególności w 2015 r.

Lokalnie na wzrost liczby spraw wpływających do repertorium P może mieć wpływ aktualna polityka kadrowa w większych zakładach pracy, co automatycznie przekłada się na znaczący wpływ spraw jednorodzajowych opartych na podobnej podstawie faktycznej i prawnej przeciwko temu samemu podmiotowi.

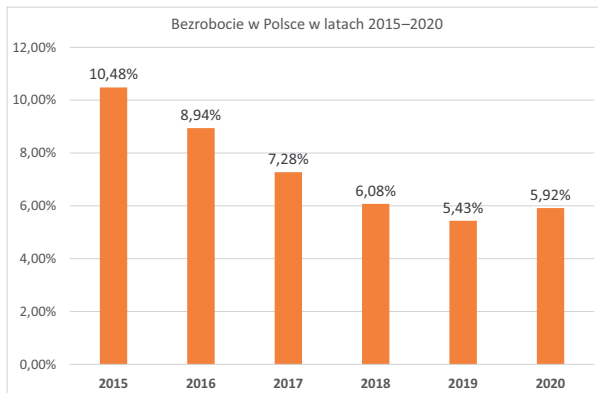
Jak wynika z danych statystycznych dotyczących stopy bezrobocia⁷², w okresie 2015–2019 systematycznie malała liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych, która na początku 2015 r. wynosiła 11,9% i sukcesywnie obniżała się, osiągając pod koniec 2019 r. 5,2%, czyli spadek o ponad połowę. Zasadniczo również można zaobserwować pewien trend, a mianowicie pomimo malejącej liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych liczba ta nieznacznie wzrosła w I kwartale roku kalendarzowego w stosunku do IV kwartału roku poprzedniego, a począwszy od II kwartału stale utrzymywała się tendencja malejąca.

W 2020 r., o ile w I kwartale liczba osób bezrobotnych nieznacznie wzrosła w stosunku do IV kwartału 2019 r. (analogicznie jak w latach poprzednich) i wynosiła w marcu 2020 r. 5,4%, to odmiennie niż w latach ubiegłych, w kolejnych kwartałach zamiast

⁷² Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html>.

małeć systematycznie wzrastała, by w grudniu 2020 r. osiągnąć pułap 6,2%.

W stosunku rocznym stopa bezrobocia w latach 2015–2019 systematycznie malała, sumarycznie w 2015 r. sięgała 10,48%, w 2019 r. – 5,43%, a w 2020 r. wzrosła do 5,92%.



Jeżeli zaś chodzi o dane statystyczne dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w latach 2015–2019⁷³, zaobserwować możemy systematyczny, nieznaczny wzrost. I tak w 2016 r. nastąpił wzrost w stosunku do 2015 r. o 2,3%⁷⁴, a tendencja

⁷³ Powołując te dane statystyczne w zakresie przeciętnego zatrudnienia, wskazano, iż dane te obliczono bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób oraz bez rolnictwa indywidualnego, fundacji, stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społecznych, organizacji pracodawców, samorządu gospodarczego. I zawodowego oraz w działalności związanej z obroną narodową i bezpieczeństwem publicznym.

⁷⁴ Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2016-r-,1,25.html>.

wzrostowa utrzymywała się w latach kolejnych – w 2017 r. o 3,3%⁷⁵, w 2018 r. o 2,6%⁷⁶.

Jednocześnie, o ile w latach 2015–2018 dane statystyczne „przeciętnego zatrudnienia” oznaczano bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób oraz bez rolnictwa indywidualnego, fundacji, stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społecznych, organizacji pracodawców, samorządu gospodarczego i zawodowego oraz w działalności związanej z obroną narodową i bezpieczeństwem publicznym, to w 2020 r. pojęcie „przeciętne zatrudnienie” dotyczyło danych o liczbie pracujących 10 i więcej osób oraz jednostek sfery budżetowej. W roku pandemicznym w stosunku do roku poprzedzającego wskazano na spadek wskaźnika przeciętnego zatrudnienia o 1%⁷⁷.

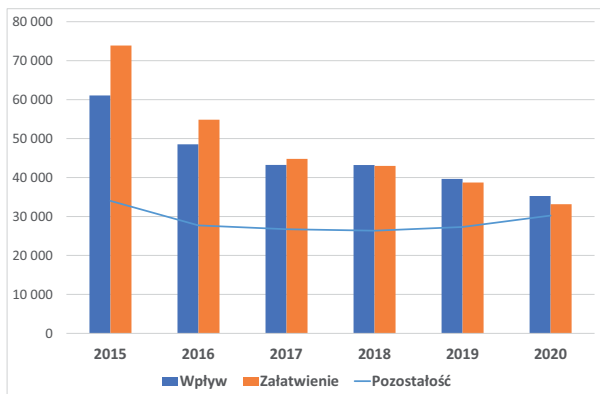
Z przytoczonych powyżej danych statystycznych wynika, iż 2020 r. był rokiem szczególnym, w którym doszło do wzrostu liczby zarejestrowanych osób bezrobotnych oraz spadku przeciętnego zatrudnienia w stosunku do lat poprzednich.

⁷⁵ Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnienie-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2017-roku,1,29.html>.

⁷⁶ Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnienie-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2018-roku,1,33.html>.

⁷⁷ Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnienie-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2020-roku,1,41.html>.

Wpływ, załatwienie, pozostałości



Dokonując analizy wpływu spraw do sądów rejonowych w latach 2015–2020, po pierwsze zauważyć należy tendencję spadkową. Otóż w 2015 r. w Repertorium P zarejestrowano 61 057 spraw, a w 2016 r. wpłynęło 48 540 spraw, czyli o 12 517 spraw mniej, tj. doszło do zmniejszenia wpływu o 20%. Z kolei w latach 2017 i 2018 wpływ spraw kształtował się na podobnym poziomie, wynosząc odpowiednio 43 231 i 43 215 spraw. W 2019 r. w stosunku do roku poprzedniego wpływ zmalał o 3 570 spraw, tj. o 8% i tendencja spadkowa utrzymała się w 2020 r., osiągając pułap 35.271 spraw, tj. o dalsze 11%.

Niewątpliwie na ilość spraw wpływających do repertorium P miała wpływ sytuacja na rynku pracy, w tym wzrost zatrudnienia i jednocześnie spadek liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2015–2019. Z drugiej strony, wydaje się również, iż na spadek wpływu spraw w repertorium P mogła mieć wpływ nowelizacja Kodeksu pracy ustawą z 25.6.2015 r. o zmianie ustawy

– Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁷⁸, która weszła w życie 22.2.2016 r. Wprowadzoną regulacją ograniczono rodzaje umów o pracę i zrezygnowano z umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy oraz doprecyzowano przepisy dotyczące zatrudniania na okres próbny, co mogło wpłynąć korzystnie na sytuację pracowników, a w związku z tym na mniejszą liczbę składanych pozwów. Dodatkowo ujednolicono okresy wypowiedzenia umów o pracę na czas określony i nieokreślony, odstępując jednocześnie od ograniczenia dopuszczalności wypowiedzenia umowy o pracę wyłącznie w zakresie umów zawartych na okres ponad 6 miesięcy.

Z kolei przepisy reglamentujące możliwość zawierania pomiędzy tymi samymi stronami (pracodawcą i pracownikiem) umów o pracę na czas określony, w wymiarze maksymalnym łącznie 33 miesięcy i łączną liczbą tych umów nieprzekraczającą 3, mogły korzystnie wpłynąć na mniejszą skalę zatrudniania pracowników na podstawie umów na czas określony, i to w sytuacji, gdy powinna być zawarta umowa o pracę na czas nieokreślony, a tym samym zmniejszenie wpływu spraw do repertorium P.

W 2015 r. pomimo załatwienia 73 897 spraw, przy wpływie 61 057 spraw, pozostałość sięgała 34 003 spraw, w latach kolejnych pomimo opanowania wpływu na poziomie w 2016 r. – 113% i 2017 r. – 104 % pozostałość sięgała odpowiednio 27 706 spraw i 26 737 spraw, zaś w latach 2018–2019 pozostałość sięgała odpowiednio 26 363 i 27 314 spraw. W pandemicznym 2020 r. pozostałość wynosiła 30 232 spraw, przy czym pamiętać należy o związanych z pandemią ograniczeniach, a w szczególności o czasowym ograniczeniu aktywności sądów wyłącznie do spraw najpilniejszych. Dodatkowo w stopniu mniejszym niż w wydziałach cywilnych mogła być wykorzystywana możliwość rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych czy prowadzenia rozpraw

⁷⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1220.

odmiejscowionych⁷⁹ ze względu na specyfikę spraw oraz na występujące w wyższym stopniu niż w sprawach cywilnych wykluczenie cyfrowe stron i brak możliwości uczestniczenia w rozprawie za pośrednictwem urządzeń do komunikacji na odległość. Tendencja zmniejszającej się zaległości uległa odwróceniu w 2019 r., od którego pozostałość systematycznie rośnie. Przy utrzymaniu się obecnej tendencji pozostałość może osiągnąć poziom z 2015 r. już w 2021 r.

Na wzrost czasu trwania postępowania i tym samym wzrost pozostałości mogła mieć wpływ wprowadzona 12.8.2017 r.⁸⁰ zasada niezmienności składu sądu, według której do zmiany w składzie sądu (sędziego lub ławnika) może dojść wyłącznie w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznawaniu sprawy w składzie ustalonym.

Jak już wskazywano specyfika spraw rozstrzyganych w wydziałach pracy, a w szczególności konieczność zapewnienia udziału czynnika obywatelskiego (ławników) przy orzekaniu w sprawach z zakresu prawa pracy wymaga tego, by przy wyznaczaniu terminu rozpraw brać pod uwagę zarówno terminy rozpraw z udziałem ławników już wyznaczonych przez innych sędziów zawodowych jak i zasady określające możliwość wyznaczenia ławnika do udziału w rozprawach do 12 dni w ciągu roku⁸¹. Procedowanie w wydziałach pracy siłą rzeczy charakteryzuje się mniejszą elastycznością w wyznaczaniu

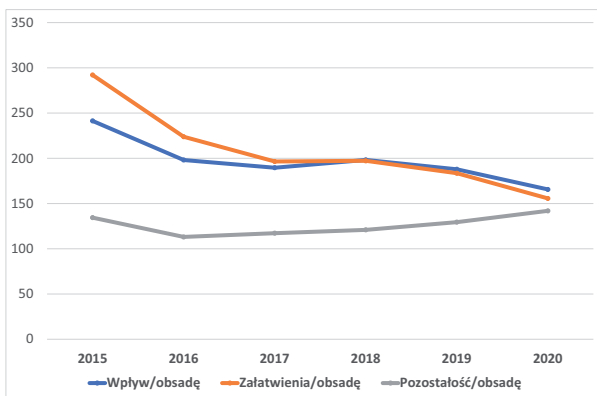
⁷⁹ Art. 15 z z s¹ ust. 1 i 2 dodany ustawą z 14.5.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875) w ustawie z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.), która to zmiana weszła w życie 16.5.2020 r.

⁸⁰ Art. 47 b PrUSP dodany ustawą z 12.7.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 r. poz. 1452).

⁸¹ Art. 170 § 1 ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2072), przy czym liczba dni może być zwiększona przez prezesa sądu tylko z ważnych przyczyn, a zwłaszcza w przypadku konieczności zakończenia rozprawy z udziałem tego ławnika.

terminów rozpraw aniżeli w składach jednoosobowych, przy czym składy ławnicze występują przy rozpoznawaniu najbardziej skomplikowanych i pracochłonnych spraw z zakresu prawa pracy.

Sprawy w przeliczeniu na pracujące etaty

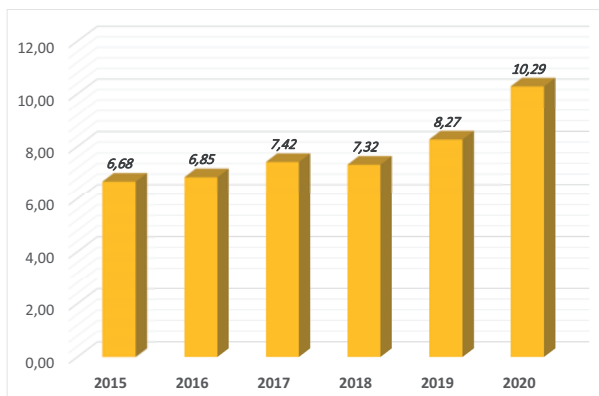


W analizowanym okresie 2015–2017 r. załatwiano w repertorium P rocznie więcej spraw niż wpłynęło do repertorium P, pokrywając wpływ odpowiednio w 2015 r. w 121%, w 2016 r. w 113%, a w 2017 r. – 104%. Niewątpliwie sprzyjała temu tendencja spadku wpływu w kolejnych latach. Do nieznacznego pogorszenia sytuacji doszło w latach 2018 i 2019, gdzie wpływ opanowano w 99% i 98%. Brak opanowania wpływu w zakresie 1% i 2% spowodował niewielki wzrost pozostałości, a w związku z tym wzrost liczby spraw w referatach sędziów. Zjawisko to uległo pogłębieniu w 2020 r., w którym stopień opanowania wpływu wyniósł jedynie 94%.

O ile liczba spraw otrzymywanych przez jednego sędziego w okresie 2015–2016 uległa zmniejszeniu, z niespełna 300 do ok. 220 rocznie, to w okresie 2017–2018 doszło do wzrostu liczby

spraw w referatach z uwagi na rosnącą pozostałość i nieznaczny wzrost spraw wpływających do każdego referatu. Należy mieć również na uwadze, iż zjawiska powyższe zachodziły w kategorii spraw, które w znacznej części były sprawami czasochłonnymi, wymagającymi skomplikowanych ustaleń faktycznych czynionych w oparciu o osobowe źródła dowodowe (przesłuchania świadków), a ponadto rozpoznawanymi w składach ławniczych, tj. jednego sędziego zawodowego i dwóch ławników.

Pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ

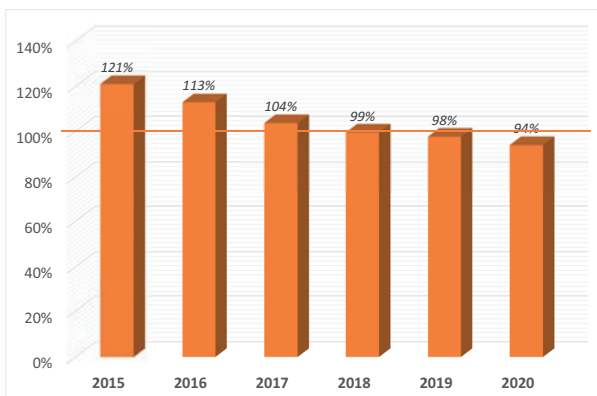


Wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ obrazuje stosunek spraw niezakończonych i liczby spraw wpływających średnio w ciągu miesiąca, a który pokazuje czas trwania postępowania do momentu zakończenia sprawy w ujęciu statystycznym, czyli tzw. zakreślenia (zasadniczo wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie w sądzie rejonowym).

Wysoki procent pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ jest o tyle niepokojący, iż obrazuje wzrost liczby spraw w referacie

jednego sędziego i prowadzi do zwiększenia obciążenia i dłuższego oczekiwania na podjęcie czynności w sprawie, wyznaczenia terminu rozprawy i samego rozstrzygnięcia sprawy. Zjawisko to jest widoczne również w danych o pozostałości przypadającej na obsadę, z których wynika, że na jeden pracujący etat na koniec 2015 r. przypadały 134 czynne sprawy, na koniec 2017 r. liczba ta spadła do 117, a na koniec 2020 r. wyniosła już 142, czyli najwięcej w analizowanym okresie.

Opanowanie wpływu



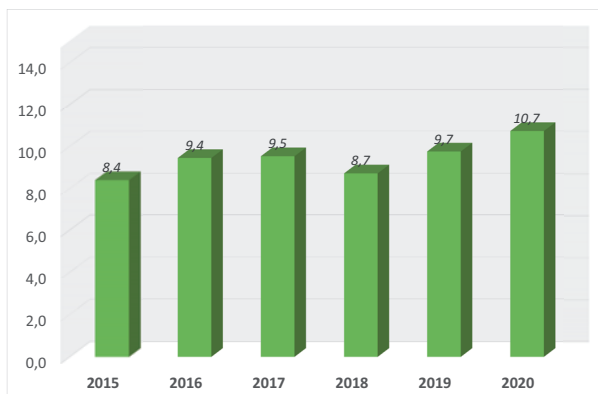
Mimo szczególnej specyfiki spraw z zakresu prawa pracy i ich – w znacznej części – skomplikowanego charakteru, w ostatnim czasie doszło do likwidacji wydziałów pracy w mniejszych sądach, co spowodowało konieczność przeniesienia rozpoznawanych w likwidowanych sądach pracy spraw do innych sądów, nieraz w znacznej odległości od miejsca zamieszkania obywateli. Zamiast zatem przybliżyć wymiar sprawiedliwości do obywatela doszło do przeciwnego i wysoce niepożądanego działania polegającego na

oddaleniu sądów pracy od obywateli. Skutkowało to koniecznością dojazdu obywateli do innego miasta i związanymi z tym wyższymi kosztami oraz dłuższym czasem oczekiwania na zakończenie ich spraw. Zwiększenie odległości miejsca zamieszkania obywateli od sądu pracy mogło również stanowić barierę w dochodzeniu roszczeń i dostępie do sądu, a w związku z tym mogło mieć wpływ na zmniejszenie liczby spraw wpływających do sądów pracy.

Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 29.3.2019 r. w sprawie zniesienia niektórych wydziałów w sądach rejonowych oraz zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów w sądach rejonowych (Dz.Urz. MS z 2019 r.poz. 114) doszło do zniesienia 10 wydziałów pracy w sądach rejonowych w Biskupcu, Głogowie, Gnieźnie, Mysłowicach, Myszkowie, Pszczynie, Starachowicach, Szczytnie, Świeciu, Zgorzelcu.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż o znacznym pogorszeniu sytuacji w wydziałach pracy świadczy wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ z 6,68 w 2015 r. do 10,29 w 2020 r. – tj. o 54%.

Czas trwania postępowań



O stanie sądownictwa z perspektywy obywateli świadczyć może niewątpliwie czas trwania postępowań sądowych, przy czym dane te odnoszą się do czasu trwania postępowania w sprawach prawomocnie zakończonych. O ile w 2015 r. obywatele czekali na prawomocne zakończenie spraw 8,4 miesiąca, to w 2019 r. czas oczekiwania na zakończenie sprawy wynosił 9,7 miesiąca, czyli wzrósł o 15%.

W roku pandemicznym w stosunku do roku poprzedzającego (2019) wskaźnik wzrósł o kolejne 10%. Sumarycznie na przestrzeni 2015–2020 wskaźnik czasu trwania postępowania wzrósł aż o 27,38%. Najbardziej stabilne w tym zakresie były lata 2016–2017, gdzie wahania wskaźnika sięgały 0,01%.

Podkreślenia wymaga, iż w 2019 r. doszło do likwidacji 10 sądów pracy, co powodowało konieczność przekazania spraw przez nie rozpoznawanych do innych sądów, a ponadto z uwagi na stale rosnący wskaźnik pozostałości zwiększało się obciążenie sędziów i liczba spraw w ich referatach. Przekładało się to na dłuższy czas oczekiwania na pierwszy termin rozprawy i jednocześnie dłuższe odstępy czasu pomiędzy kolejnymi posiedzeniami, gdy zachodziła konieczność odroczenia rozprawy.

Wnioski

Ciągły i systematyczny wzrost obciążenia sędziów w wydziałach pracy, a ponadto zbyt niska w stosunku do potrzeb obsada oraz brak digitalizacji i informatyzacji sądów w sposób adekwatny do potrzeb spowodował postępujący proces destrukcji wymiaru sprawiedliwości, o czym świadczy wydłużenie czasu trwania postępowania i związany z tym systematyczny wzrost pozostałości.

Repertorium U

Charakterystyka Repertorium U

W sądach rejonowych w repertorium U rejestruje się sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych o zasiłek chorobowy, wyrównawczy, opiekuńczy, macierzyński oraz pogrzebowy, o świadczenie rehabilitacyjne, o odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, wypadku w drodze do pracy lub z pracy, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, wypadku lub choroby zawodowej pozostającej w związku z czynną służbą wojskową albo służbą m.in. w Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, SM, SW, SOP oraz o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności (odwołania od decyzji orzeczeń wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności).

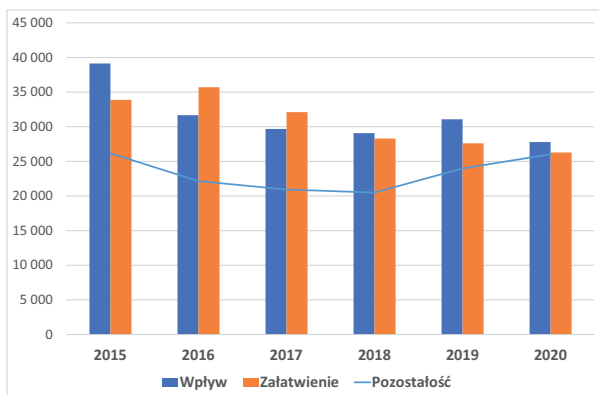
Dokonując charakterystyki spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w sądach rejonowych, po pierwsze można wskazać, że są to przeważnie sprawy wymagające wiadomości specjalnych z zakresu medycyny. Zarówno bowiem w sprawach o zasiłek chorobowy z tytułu wypadku przy pracy (i z nim zrównanych) oraz ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, dla wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wymagana jest opinia co najmniej jednego biegłego z zakresu medycyny, a w znacznej części wielu biegłych lekarzy o różnej specjalności, w tym tych najbardziej deficytowych jak ortopedia, neurologia czy psychiatria, a czas oczekiwania na opinię biegłych nieraz sięga 24 miesięcy.

Po drugie, sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznawane przez sądy rejonowe cechują się tym, iż zawsze ich stroną jest obywatel i organ władzy publicznej – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (oddział właściwy miejscowo ze względu na miejsce zamieszkania odwołującego) oraz właściwy miejscowo Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności.

Po trzecie, instancja sądowa (odwołanie do sądu) przysługuje po przeprowadzonym przed organami władzy publicznej postępowaniu administracyjnym, dwuinstancyjnym.

Po czwarte, co równie istotne, na ilość spraw wpływających do sądu pośrednio ma również wpływ przyjęta przez organy władzy publicznej aktualna linia orzecznicza organów jak i ich aktywność w zakresie przeprowadzanych kontroli w przedsiębiorstwach sektora prywatnego.

Wpływ, załatwienie, pozostałości



Analizując dane w zakresie wpływu, możemy zauważyć, że zasadniczo liczba spraw wpływających w latach 2016–2019

utrzymywała się na podobnym poziomie, a różnice w liczbie spraw sięgały maksymalnie 6%.

Znacznie wyższy wpływ spraw do repertorium U miał miejsce w 2015 r., w którym wpłynęło do sądów rejonowych 39 128 spraw, zaś w 2016 r. liczba spraw wpływających zmalała prawie o 1/5.

W 2016 r. do repertorium U wpłynęło 31 677 spraw, w 2017 r. 29 680 spraw, czyli mniej o 6% w stosunku do 2016 r., w 2018 r. – 29 081 (spadek o 2%).

Z kolei w 2019 r. do repertorium U wpłynęło 31 085, czyli więcej spraw o 6% niż w 2018 r., i z kolei więcej o 4% niż w 2017 r.

Porównując wpływ spraw z lat 2019 i 2016, należy wskazać, iż w 2019 r. nastąpił wzrost w stosunku do dwóch lat ubiegłych – o 6% w stosunku do 2018 r. i o 4% w stosunku do 2017 r.

Zestawiając zaś wpływ spraw w 2019 r. z 2016 r. stwierdzić należy również, iż w 2019 r. do sądów rejonowych wpłynęło mniej o 2% spraw rejestrowanych w repertorium U niż w 2016 r.

W pandemicznym roku 2020 wpływ spraw do repertorium U był najniższy w stosunku do lat poprzednich i wynosił 27 797 spraw. W 2020 r. załatwiono również najmniej spraw, bo ich liczba sięgała 26 276, co wpłynęło również na wzrost pozostałości o 8%.

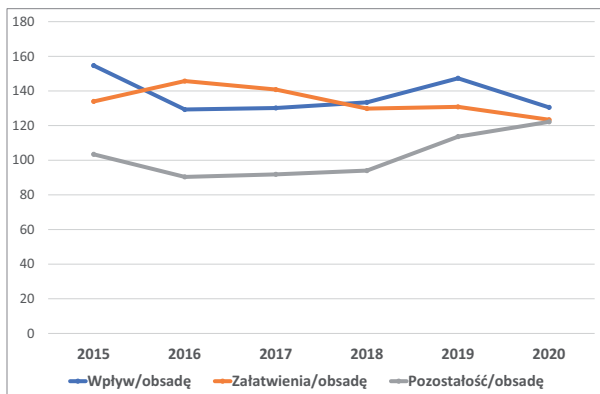
Najwięcej spraw w repertorium U załatwiono w 2016 r. – liczba załatwień sięgała 35 703 spraw i była wyższa o 5% w stosunku do 2015 r., w którym załatwiono 33 887 spraw. Z kolei zmniejszający się w latach 2016–2017 wpływ pozwolił w tych latach załatwić więcej spraw niż zarejestrowano w repertorium U, co korzystnie wpłynęło na znaczne zmniejszenie pozostałości o 20% w 2017 r. w stosunku do 2015 r. Możemy zatem zaobserwować wzajemne zależności pomiędzy zmniejszeniem się wpływu (porównując lata 2015 i 2016) – gdzie odnotować można zmniejszenie wpływu o prawie 1/5 (19%) – i w takiej samej proporcji w latach 2015–2017 mamy do czynienia ze spadkiem pozostałości wynoszącym 20 %.

Analizując liczbę pozostałości, wskazać wypada, iż liczba pozostałości w 2015 i 2020 r. kształtowała się na zbliżonym poziomie, albowiem w 2015 r. wynosiła 26 167 spraw, a w 2020 r. – 26 025, czyli była niższa w stosunku do 2015 r. o 1%.

Znaczny spadek liczby pozostałości obserwować możemy w 2016 r. w stosunku do 2015 r. – o 15% i tendencję spadkową w 2017 r. o dalsze 5% i 2% w 2018 r.

W 2019 r. można zaobserwować wzrost pozostałości do 23 979 spraw, tj. o 17% przy jednoczesnym zwiększeniu w 2019 r. wpływu o 6%.

Sprawy w przeliczeniu na pracujące etaty



Analizując liczbę spraw nowych – załatwień i pozostałości – wskazać wypada, iż w 2015 r. liczba spraw rejestrowanych w repertorium U sięgała prawie 160 spraw, a zmniejszyła się do niespełna 130, czyli o 19%, przy czym w omawianym okresie 2015–2016 doszło do spadku spraw pozostałości w jednym referacie w podobnej wielkości i jednocześnie do wzrostu załatwień.

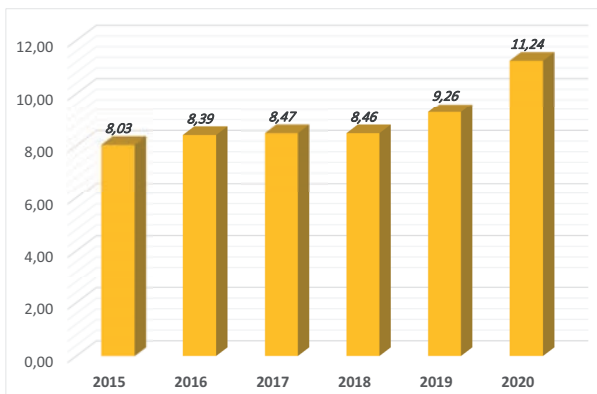
W okresie 2016–2017 liczba spraw wpływających w referatach poszczególnych sędziów kształtowała się na podobnym poziomie i oscylowała na poziomie 129–130 spraw.

W okresie 2018–2019 liczba spraw wpływających w referatach poszczególnych sędziów wzrastała i w 2019 r. osiągnęła pułap niemalże 150 spraw.

Począwszy od 2018 r., sukcesywnie wzrastała liczba pozostałości i w 2020 r. liczba zaległości w referacie poszczególnych sędziów przekroczyła 120 spraw.

Przypomnieć jednocześnie należy, iż w okresie 2015–2020 zmalała obsada sędziów w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych o 15,8%, co zostało wskazane i omówione we wcześniejszej części niniejszego raportu.

Pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ



Przystępując do analizy pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ, powtórzyć należy, iż wskaźnik ten obrazuje stosunek spraw niezłatwionych i liczby spraw wpływających średnio w ciągu

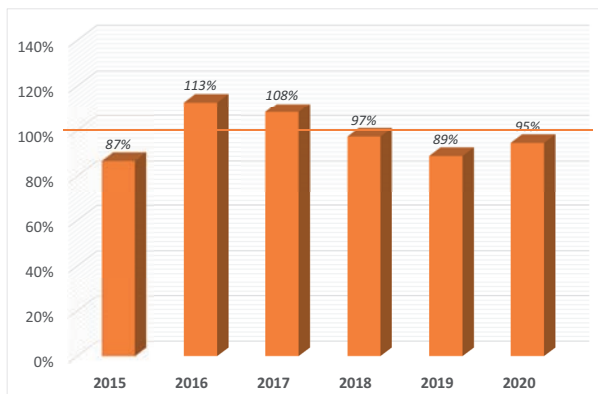
miesiąca. Jest on powiązany z czasem trwania postępowania do momentu załatwienia sprawy w ujęciu statystycznym, jak również proporcjonalny do ilości spraw w referatach poszczególnych sędziów, w tym liczby pozostałości.

A zatem czym wyższy wskaźnik procentowy pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ, tym wyższa liczba spraw w referatach poszczególnych sędziów, czyli wzrost obciążenia sędziów i związane z tym dłuższe oczekiwanie na podjęcie czynności w sprawach.

O ile wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ w 2015 r. wynosił 8,03%, to w latach 2016–2017 wskaźnik ten systematycznie wzrastał – w 2016 r. o 4%, w 2017 r. o kolejny 1%.

W 2019 r. wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ w stosunku do 2015 r. wzrósł o 15%, zaś porównując wskaźniki w latach 2015 i 2020, stwierdzić można wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ o 40%.

Opanowanie wpływu

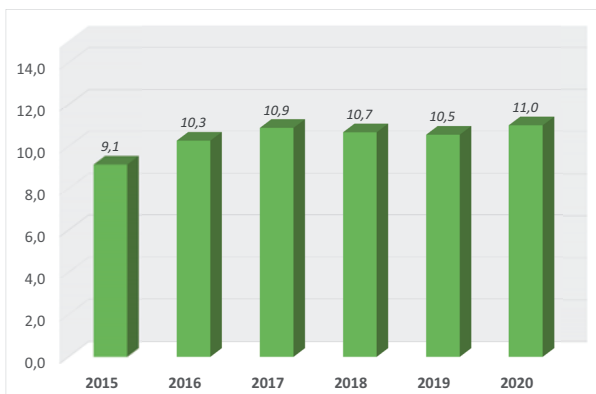


W omawianym okresie w 2015 r. oraz w latach 2018–2020 mamy do czynienia z nieopanowaniem wpływu, w latach 2018 i 2020 w nieznacznym procencie – odpowiednio 3% i 5%, zaś w latach 2015 i 2019 nieopanowanie wpływu sięgało odpowiednio 13% i 11%.

Przypomnieć przy tym należy, iż w 2015 r. mieliśmy do czynienia z najwyższą liczbą spraw rejestrowanych w repertorium U, wynoszącą 39 128 spraw oraz najwyższą liczbą spraw wpływających w referacie poszczególnych sędziów, wynoszącą prawie 160 spraw. Do zjawiska nieopanowania wpływu na podobnym poziomie doszło w 2019 r., przy czym w tym roku zarejestrowano 31 085 spraw, zaś liczba spraw wpływających w referacie poszczególnych sędziów wynosiła prawie 150 spraw.

Jednocześnie w okresie 2015–2019 stale malała obsada sędziów w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych, zaś w porównując lata 2015 i 2019 podkreślenia wymaga znaczny spadek w obsadzie w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych – o 16,66%.

Czas trwania postępowań



Wskaźnik czasu trwania postępowania odnosi się do czasu trwania postępowania w sprawach prawomocnie zakończonych.

W 2015 r. na rozstrzygnięcie sprawy obywatele czekali 9,1 miesiąca, w 2018r. czas oczekiwania wynosił 10,7 miesiąca, a w 2020 r. już 11 miesięcy. Długość postępowania w sprawach rejestrowanych w repertorium U na przestrzeni lat 2015–2020 wzrósł aż o 20,9%.

Przypomnieć należy, iż ok. ½ spraw wpływających do repertorium U to sprawy z odwołania od decyzji Wojewódzkich Komisji Orzekania do Spraw Niepełnosprawności o ustalenie stopnia niepełnosprawności lub niepełnosprawności, a zatem dotyczy spraw obywateli o szczególnych potrzebach i znajdujących się w trudnej sytuacji. Podkreślenia wymaga również, iż każdej z tych spraw do rozstrzygnięcia wymagane są wiadomości specjalne, często biegłych lekarzy z wielu specjalizacji, w tym z zakresu ortopedii, chirurgii, neurologii i psychiatrii, czyli najbardziej deficytowych dziedzin pod względem liczby biegłych sądowych, gdzie czas oczekiwania na opinie wynosi aż 24 miesiące.

Oprócz ww. spraw wiadomości specjalne z zakresu medycyny wymagane są również we wszystkich sprawach dotyczących zasiłku chorobowego z tytułu wypadku przy pracy i z nim zrównanych, jak też o jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy i z nim zrównanych.

O ile sprawy z odwołań od decyzji WZON nie wymagają rozprawy i zasadniczo mogą być rozstrzygane na posiedzeniach niejawnych, to w sprawach dotyczących zasiłku chorobowego z tytułu wypadku przy pracy czy jednorazowego odszkodowania, dla rozstrzygnięcia niezbędne jest przeprowadzenie obszernego postępowania dowodowego, w toku którego w oparciu o osobowe źródła dowodowe czynione są ustalenia co do istnienia podstawy ogólnej (wypadku przy pracy i z tym związane), a następnie w przypadku jednorazowego odszkodowania konieczne jest oparcie rozstrzygnięcia na wiadomościach specjalnych (opinii biegłych

lekarzy) celem ustalenia stopnia uszczerbku i oczekiwanie na opinie biegłych często wielu specjalności z zakresu medycyny.

O ile w 2020 r. miało miejsce czasowe ograniczenie w funkcjonowaniu sądów do spraw najpilniejszych, to w późniejszym okresie możliwość wykorzystania rozpraw odmiejscowionych w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych była marginalna z uwagi na występujące w tych sprawach zjawisko wykluczenia cyfrowego lub niskich kompetencji (umiejętności) stron, co uniemożliwiało zdalne uczestniczenie w rozprawach przy pomocy środków do komunikowania się na odległość.

Zaznaczenia wymaga zjawisko pogłębiającego się deficytu w liczbie biegłych z zakresu medycyny, które trwa od wielu lat i na istniejący stan rzeczy epidemia koronawirusa nie miała znaczącego wpływu. Oczywiście jest, że czasowe wstrzymanie badania przez biegłych lekarzy i opiniowanie jedynie na podstawie dokumentacji medycznej z pominięciem badania strony miało nieznaczący wpływ na wydłużenie postępowania, jednak w przeważającej części czas trwania postępowania wynika z dramatycznego braku biegłych sądowych z zakresu medycyny, których to opinia jest niezbędna do wydania orzeczenia kończącego postępowanie. Wspomnieć również wypada, że często strony zmuszone są udać się do biegłych w znacznej odległości od miejsca zamieszkania, co ocenione być musi jako nadmierna uciążliwość, zważywszy jeśli weźmiemy pod uwagę, iż stronami postępowań w tych sprawach są osoby chore, ze znacznymi ograniczeniami, w tym również ruchowymi. Tym bardziej nie jest zrozumiałą brak zapewnienia przez Ministerstwo Sprawiedliwości osobom schorowanym i w trudnej sytuacji życiowej dostępu do biegłych sądowych z zakresu medycyny, co powoduje konieczność dojazdu do biegłego do innej miejscowości, często oddalonej od miejsca zamieszkania strony o 200 km, co nie powinno mieć miejsca.

Wnioski

Wzrost obciążenia sędziów w wydziałach ubezpieczeń społecznych, a ponadto zbyt niska w stosunku do potrzeb obsada oraz brak digitalizacji i informatyzacji sądów spowodował postępujący proces zapaści wymiaru sprawiedliwości, o czym świadczy wydłużenie czasu trwania postępowania i związany z tym systematyczny wzrost pozostałości. Jednocześnie, co znamienne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych deficyt biegłych sądowych i brak adekwatnych do potrzeb rozwiązań stanowi w tej kategorii spraw istotną barierę dla obywateli, którzy ze względu na stan zdrowia nieraz nie doczekują orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Dlatego też w pierwszym rządzie należy zreformować zasady sporządzania opinii przez biegłych sądowych. Zasadniczo deficyt biegłych sądowych z zakresu medycyny negatywnie wpływa na cały obszar sądownictwa, niemniej najbardziej ogniskuje się w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdzie w większości spraw bez wiadomości specjalnych z zakresu medycyny nie jest możliwe zakończenie postępowania sądowego.

Z tych więc względów warto byłoby rozważyć utworzenie ośrodków centralnych, wyspecjalizowanych wyłącznie w sporządzaniu opinii sądowych z zakresu medycyny na potrzeby wymiaru sprawiedliwości, np. przy każdym sądzie okręgowym w kraju, gdzie sądy przesyłałyby akta do ośrodka koordynującego.

Ośrodek koordynujący kierowałby z kolei dane akta do konkretnego biegłego sądowego, uwzględniając jego specjalizację, wiek osoby badanej, a nadto jej miejsce zamieszkania. W ośrodku tym byłaby również możliwość przeprowadzenia stosownych badań, toteż istniałaby możliwość, w przypadku konieczności badania przez biegłych sądowych z zakresu medycyny z wielu specjalizacji – jednokrotnego przybycia osoby badanej na wyznaczony termin badania z uwzględnieniem niezbędnych specjalizacji. W przypadku zaś

oddalenia miejsca zamieszkania osoby badanej, ośrodek mógłby zapewnić osobie badanej niezbędny i dostosowany do jej potrzeb transport z miejsca zamieszkania do miejsca badania i z powrotem, ewentualnie umożliwić badanie w miejscu zamieszkania przez wielu biegłych – stosownie do postanowienia dowodowego sądu. Niezbędna zaś digitalizacja i informatyzacja sądownictwa pozwoliłaby zamiast przysyłania akt papierowych – na pobieranie dokumentacji medycznej w formie cyfrowej – co korzystnie wpłynęłoby na czas niezbędny do wydania opinii, jak też ułatwiłoby biegłym sądowym zapoznanie się z aktami i dokumentacją medyczną.

Repertorium GC

Przeznaczenie i specyfika repertorium GC

W ramach sądownictwa powszechnego funkcjonują 44 sądy rejonowe z wydziałami gospodarczymi. Pion gospodarczy realizowany jest w kilku rodzajach wydziałów w strukturze sądu rejonowego: Wydziału Rejestrowego (Wydział Rejestru Zastawów, Wydział Krajowego Rejestru Sądowego), Wydziału dla spraw Restrukturyzacyjnych i Upadłościowych oraz Wydziału Gospodarczego tzw. procesowego.

W Wydziałach Rejestrowych rolę orzeczników pełnią wyłącznie referendarze sądowi.

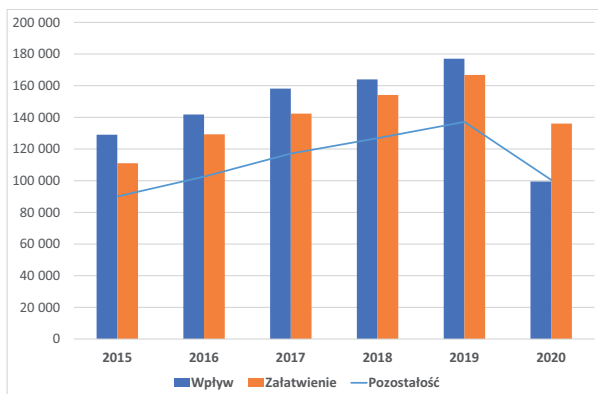
Repertorium GC jest zasadniczym rejestrem w tzw. sprawach gospodarczych, podlegających rozpoznaniu w procesie, i jako jedyne jest brane pod uwagę przy ocenie sprawności postępowań.

W ramach Wydziału Gospodarczego (procesowego) prowadzone są również inne repertoria: GNc – dla spraw gospodarczych podlegających rozpoznaniu w postępowaniu nakazowym i upominawczym, a także podlegających rozpoznaniu w europejskim postępowaniu nakazowym; GNs – dla spraw gospodarczych podlegających rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym; GCo – dla innych spraw gospodarczych, a w szczególności o: odtworzenie akt, wyłączenie sędziego, jeżeli wniosek został przekazany z innego wydziału lub sądu, nadanie klauzuli wykonalności oraz podlegających rozpoznaniu w postępowaniu zabezpieczającym, a także

wniosków stron o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem w sprawach, w których zawarta została umowa o mediację; Gz – dla zażaleń rozpoznawanych przez inny skład sądu pierwszej instancji.

Sprawy gospodarcze, rozpoznawane w wydziałach procesowych sądów rejonowych (obejmujące wszystkie repertoria), to sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, choćby którakolwiek ze stron zaprzestała prowadzenia działalności gospodarczej. To także sprawy ze stosunku spółki oraz niektórych roszczeń wynikających z Kodeksu spółek handlowych. Ponadto sprawy z umów o roboty budowlane oraz ze związanych z procesem budowlanym umów służących wykonaniu robót budowlanych, z umów leasingu, a także sprawy przeciwko osobom odpowiadającym za dług przedsiębiorcy, także posiłkowo lub solidarnie, z mocy prawa lub czynności prawnej. Wśród tych spraw pozostają także niektóre sprawy o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu i niektóre sprawy o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego.

Wpływ, załatwienie, pozostałość



W ostatnich kilku latach doszło do zmiany przepisów, które spowodowały istotne zmniejszenie wpływu spraw w wydziałach gospodarczych w 2020 r. W wyniku wprowadzenia art. 458² § 2 pkt 2 KPC od 7.11.2019 r. wiele tysięcy spraw przeszło z wydziałów gospodarczych do wydziałów cywilnych. Dotyczyło to spraw odszkodowawczych o zwrot kosztów najmu samochodu zastępczego (koszt najmu jako szkoda), a także o zwrot kosztów naprawy pojazdu uszkodzonego (koszt naprawy jako szkoda), w ramach rozliczeń między firmami ubezpieczeniowymi a podmiotami uprawnionymi (przedsiębiorcami, którzy nabyli wierzycelności z tego tytułu od konsumentów).

Trzeba podkreślić, iż obecnie standardem jest powszechne korzystanie z usług przedsiębiorców wynajmujących samochody zastępcze w sytuacji uszkodzenia pojazdu uczestniczącego w kolizji drogowej. Co istotne, ww. standard przekłada się na liczbę spraw sądowych, gdyż, upraszczając – ile kolizji samochodowych – tyle najmów pojazdów zastępczych. Jako że koszt najmu pojazdu zastępczego jest wypadkową różnych elementów (często niezależnych od stron umowy najmu), spory co do oceny uzasadnionych kosztów najmu pojazdu stają się zjawiskiem wręcz koniecznym. To z kolei znajduje odzwierciedlenie w ilości pozwów sądowych, które bardzo rzadko załatwiane są na jednej rozprawie.

Kolizje drogowe generują również spory między tymi samymi podmiotami, co także przekłada się na procesy odszkodowawcze, w ramach których przedsiębiorcy (nabywający wierzycelności od poszkodowanych konsumentów) dochodzą zwrotu wartości kosztów naprawy pojazdu samochodowego (uznanych jako szkoda). Po wspomnianej nowelizacji KPC tego rodzaju sprawy także zostały przekazane do wydziałów cywilnych.

W efekcie z 44 wydziałów gospodarczych procesowych (w skali całego kraju) przekazano dziesiątki tysięcy spraw do 320 sądów z wydziałami cywilnymi.

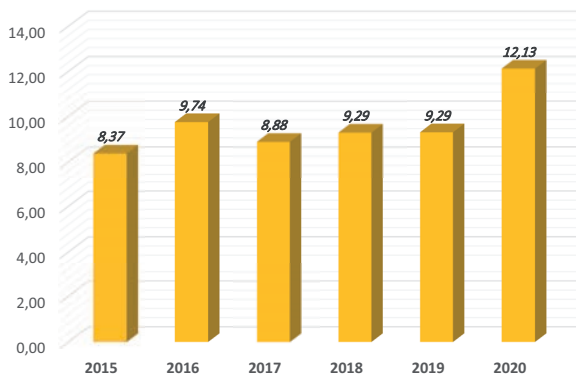
W latach 2015–2019 liczba załatwionych spraw była niższa od liczby spraw, które wpłynęły do repertorium GC, przy czym obie te liczby systematycznie rosły w tym okresie, co przekładało się również na systematyczny, choć stosunkowo wyrównany wzrost pozostałości.

W 2020 r. wpływ spraw został opanowany. Ponadto odsetek załatwień był na tyle duży (ponad 130%), że nastąpiło również znaczące zmniejszenie pozostałości. Było to oczywiście efektem zmiany właściwości sądowej dla ww. spraw.

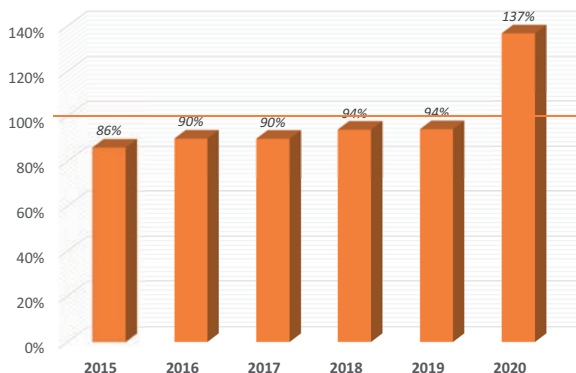
Na wyniki te bez wątpienia wpłynęła również sytuacja pandemiczna w kraju, ponieważ wyhamowany obrót gospodarczy w takich działach gospodarki jak gastronomia, turystyka, budownictwo czy wreszcie transport, musiał przełożyć się z jednej strony na zmniejszenie sporów, a z drugiej na ocenę aktualnej nieefektywności w dochodzeniu roszczeń przed sądem wobec potencjalnej niewypłacalności dłużnika-przedsiębiorcy.

Biorąc pod uwagę liczbę spraw, jaka przypadała na jednego sędziego, należy zauważyć, że w latach 2015–2019 liczba ta utrzymywała się na stabilnym poziomie około 450 spraw na jednego sędziego. Znaczące zmniejszenie wpływu, jakie nastąpiło w 2020 r. przy wciąż niezmienniej liczbie sędziów spowodowało, że ilość spraw, jaka przypadała na jednego sędziego w 2020 r. wynosiła prawie o połowę mniej, czyli 245 spraw.

Pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ



Opanowanie wpływu



Dane statystyczne z lat 2015–2020 pokazują, że przed 2020 r. opanowanie wpływu rocznie wynosiło około 90%. Natomiast w 2020 r. opanowanie wpływu wynosiło 137%, co oznacza, że

zostały nadrobione zaległości z lat poprzednich. Można przyjąć kilka hipotez tłumaczących tak istotną zmianę.

Po pierwsze, czynnikiem oddziaływującym na poziom pokonania wpływu spraw rejestrowanych w repertorium GC w 2020 r. jest pojawienie się możliwości w zakresie wydawania wyroków na posiedzeniach niejawnych. Z natury rzeczy tego rodzaju proceduralne rozwiązanie, eliminujące konieczność wyznaczania posiedzeń jawnych, zgodnie z terminarzem wokand odpowiednio skraca postępowanie, statystycznie osiągając tym samym wynik końcowy (orzeczenie merytoryczne) w ocenianym roku statystycznym.

Po drugie, dla pokonania wpływu w wydziałach gospodarczych znaczenie miało przekazanie ww. spraw odszkodowawczych (mających znaczący udział w statystykach wydziału) do wydziałów cywilnych, a także powstrzymanie się przedsiębiorców od wnoszenia mniej pilnych spraw do sądów. Brak tych spraw w 2020 r. stworzył lepsze warunki do przerzucenia większej uwagi merytorycznej sędziów na pozostałe sprawy.

Czas trwania postępowań



Analiza czasu trwania postępowań prawomocnie zakończonych pozwala zauważyć stopniowe wydłużanie się czasu potrzebnego do zakończenia sprawy, co w perspektywie 5 lat (2015–2020) oznacza wydłużenie tego czasu o 30,37%. O ile czas trwania postępowania w 2015 r. wynosił niewiele ponad rok (13,5 miesiąca), o tyle czas trwania postępowania w 2020 r. wynosił już prawie 1,5 roku. Największy wzrost nastąpił pomiędzy 2019 a 2020 r.

Biorąc pod uwagę dane dotyczące pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ, które odzwierciedlają czas trwania postępowania do momentu ich załatwienia w ujęciu statystycznym (tj. zakreślenia sprawy), należy wskazać, że w latach 2015–2019 wskaźnik ten wynosił około 9, natomiast już w 2020 r. przekroczył wartość 13.

Wnioski

Sprawy rejestrowane w repertorium GC mogą sugerować pewną poprawę w 2020 r. w pionie gospodarczym. Przede wszystkim trzeba jednak mieć świadomość, iż jakkolwiek zmiana właściwości sądów wyprowadzająca niektóre kategorie spraw gospodarczych do wydziałów cywilnych przyniosła pewien wymierny efekt uwidoczniony w statystykach wydziałowych, niemniej, po pierwsze, była to zmiana zdecydowanie spóźniona, a po drugie, absolutnie konieczna wobec całkowitej nieefektywności rozpoznania tego rodzaju spraw w tak nielicznych sądach gospodarczych (w skali wszystkich sądów rejonowych), tworzących wręcz nienaturalną zapaść działalności tych sądów.

Ponadto statystyczna poprawa wyników za 2020 r. jest także efektem wyjątkowej sytuacji, jaka powstała w 2020 r. w związku z pandemią Covid-19, przejawiającą się m.in. ogólnym wyhamowaniem obrotu gospodarczego w wielu działach gospodarki, co przełożyło się na ogólny, mniejszy wpływ spraw.

Niezmiennie jednak nie poprawiają się dane dotyczące czasu trwania postępowania, co sugeruje istnienie pewnych stałych czynników mających na to wpływ. Przede wszystkim chodzi o „niedokadrowanie” sądów gospodarczych (procesowych), zarówno gdy chodzi o sędziów, referendarzy i asystentów. Poważnym problemem – wciąż nierozwiązanym – pozostaje również niewystarczająca ilość biegłych sądowych przy jednocześnie stosunkowo niskich stawkach wynagrodzenia za sporządzone opinie. Jeśli do tego dodamy niespójność przepisów proceduralnych, wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP, Kartą Praw Podstawowych UE, a także ich niedostosowanie do możliwości praktycznego obrotu prawnego, to musimy dojść do wniosku, iż oczekiwania co do sprawności postępowania w sprawach gospodarczych rozchodzą się z możliwościami praktycznymi tych sądów.

Repertoria RC i Nsm

Statystyki czasu trwania postępowań w sprawach rodzinnych na tle wydziałów cywilnych czy gospodarczych pozornie prezentują się jako poprawne. Należy jednak zastanowić się, czy są to istotnie dobre wyniki? Biorąc pod uwagę specyfikę spraw rodzinnych, ich istotność dla życiowych interesów stron, relacji rodzinnych i dobra małoletnich – niestety nie.

Wyniki te drastycznie pogorszyły się w 2020 r., i to pomimo spadku wpływu nowych spraw, czego zasadniczą, choć nie jedyną, przyczyną była pandemia. I tak, w 2015 r. przeciętny czas trwania spraw z repertorium RC wynosił 5,8 miesiąca, w 2020 r. – 8 miesięcy, zaś sprawy z kategorii Nsm w 2015 r. rozpoznawane były w 4,5 miesiąca – a w 2020 r. – także 8 miesięcy. Z jednej strony wydaje się to długość jeszcze akceptowalna, lecz nie zapominajmy, że jest to czas trwania przed sądem pierwszej instancji – w razie apelacji spór stron przedłuża się jeszcze o kilka miesięcy. Nie można również pominąć faktu, że jest to czas przeciętny. Jeśli część z tej puli spraw trwa miesiąc, dwa czy trzy (sprawy zakończone uznaniem powództwa, wyrokiem zaocznym, ugodą zawartą przed mediatorem, czy też masowe, niesporne między stronami sprawy o wyrażenie zgody na odrzucenie spadku w imieniu dziecka) – to reszta trwa kilkanaście miesięcy. A to już czas jak na sprawy rodzinne i opiekuńcze – niezadowolający. Długi czas trwania takich spraw może powodować petryfikację niekorzystnej sytuacji stron czy nieodwracalne skutki, tak ekonomiczne (sprawy RC, np. o alimenty) lub w zakresie relacji rodzinnych (sprawy

Nsm, np. o kontakty z dzieckiem). Ponadto sprawy rodzinne to nie typowe sprawy cywilne czy karne, gdzie powodujące spory zdarzenie wystąpiło już w przeszłości i głównie ono podlega ocenie, zważywszy, że sąd orzekając, bierze pod uwagę stan sprawy na chwilę zamknięcia rozprawy. W sprawach rodzinnych stan faktyczny na chwilę orzekania może być zupełnie inny niż w momencie wszczęcia postępowania. Z tego punktu widzenia im dłużej trwają sprawy rodzinne, tym wymagają więcej czasu pracy sędziego na postępowanie dowodowe, ocenę zebranego w nich materiału i rozstrzygnięcie. Reasumując, skrócenie czasu trwania postępowań w sprawach rodzinnych powinno być priorytetem, leży nie tylko w żywotnych interesach indywidualnych, ale także w interesie społecznym.

W Wydziałach Rodzinnych i Nieletnich zasadniczymi repertoriarnymi branżami pod uwagę przy ocenie sprawności postępowań są repertoria RC i Nsm. Nie są one oczywiście jedynymi repertoriarnymi, do których trafiają nowe sprawy. Istnieją również repertoria:

- RNs – dla spraw opiekuńczych dotyczących osób dorosłych (ustanawianie opieki dla osób ubezwłasnowolnionych, wynagrodzenie opiekunów, zezwolenia opiekunom na dokonanie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu majątkiem ubezwłasnowolnionego, zwolnienie od obowiązku przedstawienia dokumentu potrzebnego do zawarcia małżeństwa, sprawy o przymusowe leczenie odwykowe, sprawy dotyczące umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym czy domu pomocy społecznej bez zgody uczestnika, sprawy dotyczące zgody na zabiegi medyczne) – w niektórych sądach, w obszarze właściwości których znajdują się szpitale psychiatryczne, sprawy te stanowią znaczący odsetek obciążenia pracą;
- RCo – m.in. dla spraw o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem, o zabezpieczenie alimentów, o zavezwanie do próby ugodowej, o ponowne wydanie tytułu wykonawczego w miejsce utraconego;

- ważnym repertorium jest również repertorium Nkd – dotyczące spraw nieletnich o demoralizację lub czyny karalne.
Nie należy również zapominać o postępowaniach wykonawczych prowadzonych przez sędziów rodzinnych – są to repertoria:
- Opm (dotyczące nadzorów nad ograniczeniem władzy rodzicielskiej rodziców, np. przez nadzór kuratora czy umieszczenie w pieczy zastępczej);
- Op (kontrola nad sprawowaniem opieki/kurateli przez opiekunów/kuratorów osób ubezwłasnowolnionych całkowicie/częściowo);
- Alk (nadzór nad wykonaniem zobowiązania do leczenia odwykowego);
- Nw (nadzór nad wykonywaniem środków wychowawczych/poprawczych) w sprawach nieletnich. Sprawy wykonawcze są niesłusznie generalnie pomijane przy ocenie obciążenia pracą sędziów rodzinnych, pomimo że w referacie każdego sędziego rodzinnego są ich setki i wymagają one współpracy z kuratorami sądowymi oraz regularnego podejmowania czynności, które choć drobne, zazwyczaj szablonowe i niezbyt czasochłonne, w swej masie stanowią istotny składnik obciążenia pracą.

Tak więc sprawy z repertoriów RC i Nsm zaprezentowane na wykresach stanowią jedynie część spraw rozpoznawanych w wydziałach rodzinnych i nieletnich.

Pod sygnaturą z repertorium RC rozpoznawane są sprawy o:

- alimenty, zmianę orzeczenia w zakresie alimentów (podwyższenie, obniżenie), ustalenie wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego, roszczenia regresowe;
- ustalenie ojcostwa i roszczenia z tym związane (alimenty, roszczenia matki dziecka pozamałżeńskiego);
- zaprzeczenie ojcostwa, ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa;

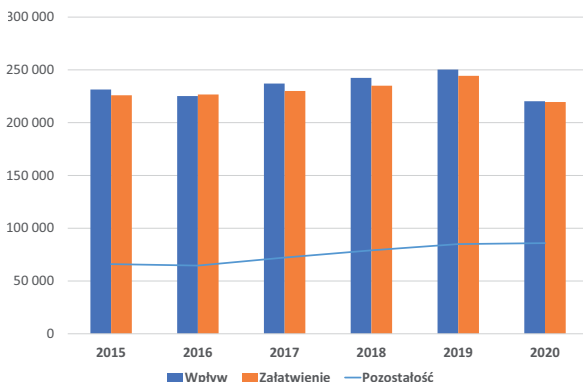
- ustanowienie przez sąd rozdzielnosci majątkowej pomiędzy małżonkami;
- pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności;
- a także sporadycznie zdarzające się sprawy o rozwiązanie przysposobienia, zwolnienie zajętego przedmiotu spod egzekucji, ograniczenie lub wyłączenie odpowiedzialności majątkiem wspólnym, zwrot (zapłatę wyegzekwowanego świadczenia), ustalenie macierzyństwa, zaprzeczenie macierzyństwa.

Pod sygnaturą akt z zakresu repertorium Nsm prowadzone są sprawy o:

- ograniczenie, pozbawienie, zawieszenie, władzy rodzicielskiej, zmianę postanowienia w zakresie władzy rodzicielskiej, zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie wykonywania władzy rodzicielskiej i sposobie jej wykonania, przywrócenie władzy rodzicielskiej, wydanie/zmianę zarządzeń w trybie art. 109 KRO;
- ustalenie miejsca pobytu małoletniego;
- umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej, rozwiązanie rodziny zastępczej;
- ustalenie kontaktów z małoletnim, zmianę kontaktów z małoletnim;
- odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką;
- zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka;
- rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka w razie braku porozumienia między rodzicami;
- zezwolenie na wydanie paszportu;
- przysposobienie;
- wyrażenie zgody na przysposobienie małoletniego bez wskazania osoby przysposabiającej;
- uznanie ojcostwa;
- ustanowienie kuratora dla małoletniego;

- ustanowienie opieki nad osobą małoletnią, zmianę opiekuna nad osobą małoletnią, przyznanie opiekunowi wynagrodzenia za opiekę nad osobą małoletnią, zwrot nakładów i wydatków związanych ze sprawowaniem opieki nad osobą małoletnią;
- zezwolenie kobietom na zawarcie małżeństwa ze względu na brak wieku;
- sprawy z ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁸²;
- sprawy o pobranie tkanek do przeszczepu od małoletniego (ustawa z 1.7.2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów⁸³);
- sprawy z ustawy z 19.8.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁸⁴, dotyczące małoletnich.

Na poniższym wykresie zilustrowano wpływ, załatwienie, pozostałości w Repertorium Nsm. Wskazuje on tymczasowy spadek wpływu, a równoczesny spadek załatwalności.

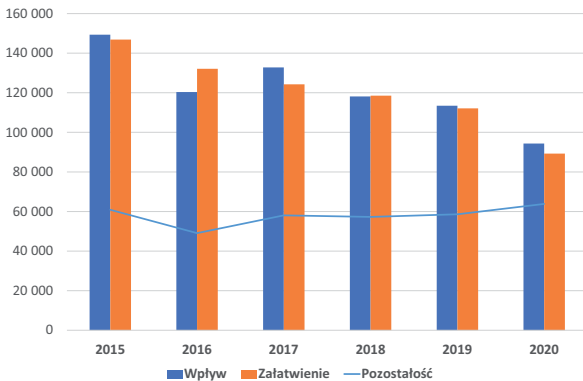


⁸² T. jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 790.

⁸³ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2134.

⁸⁴ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 685.

Na kolejnym wykresie zilustrowano wpływ, załatwienie, pozostałości w Repertorium RC. Wskazuje on spadek wpływu, a równoczesny istotnie większy spadek załatwalności.



Czynniki spadku opanowania wpływu i wzrostu pozostałości (zaległości) w Repertoriach RC i Nsm:

- zmniejszenie obsady w wydziałach rodzinnych – wskutek przejść sędziów w stan spoczynku, przesuwania kadry do wydziałów cywilnych (względnie gospodarczych), mających większe zaległości.

W tym miejscu należy podnieść niedostrzegany jeszcze problem – starzenia się kadry sędziowskiej wydziałów rodzinnych. Spowodowane jest to faktem, że asesory są wolą ustawodawcy wyłączeni od orzekania w sprawach rodzinnych, prawdopodobnie z racji małego doświadczenia życiowego. O ile może to być postulat słuszny co do spraw opiekuńczych, choć i to dyskusyjne, o tyle w sprawach np. o alimenty nie utrzymuje się; nie trzeba bowiem samemu być rodzicem, by móc rozstrzygać sprawę dotyczącą kwestii finansowych, gdzie o zasadności roszczenia decydują dowody, jak w typowej sprawie cywilnej.

Przypuszczać zatem należy, że w przypadku dalszego wyłączenia asesorów ze spraw rodzinnych, w przyszłości do wydziałów rodzinnych przesuwane będą, być może wbrew ich woli, osoby, które drogę zawodową zaczęły w innych wydziałach lub wiele lat tam orzekały. Nadmienić tutaj trzeba, że orzekanie w wydziałach rodzinnych nie jest atrakcyjne i pożądane dla osób planujących dalszą karierę zawodową i przejście do sądu wyższego szczebla. W wielu sądach okręgowych brak bowiem wydziałów rodzinnych, obok spraw rodzinnych czy to w pierwszej czy drugiej instancji rozstrzygają one przede wszystkim sprawy cywilne, w tym skomplikowane, toteż naturalnie lepszym kandydatem do awansu zawodowego jest sędzia z wydziału cywilnego;

- rok 2020 – pandemia COVID-19. Spadek wpływu spowodowany pandemią (odłożenie przez strony wnoszenia mniej pilnych spraw na przyszłość) był niższy niż spadek z tego powodu wydajności wydziałów rodzinnych, toteż zaległości wzrosły. Oprócz spowolnienia pracy wydziałów, zwłaszcza pod koniec 2020 r., spowodowanej absencją sędziów i pracowników sekretariatu, okresowo niemożliwe było także wyznaczanie rozpraw tradycyjnych, a rozprawy on-line nie były skutecznym rozwiązaniem (wykluczenie cyfrowe części interesariuszy wydziałów rodzinnych, brak kontaktu e-mail ze stronami, wola obstrukcji ze strony pozwanych)⁸⁵. Ponadto nawet w wypadku wyznaczenia rozprawy stacjonarnej często były one odraczane z powodu niestawiennictwa strony lub świadka informującego sąd telefonicznie o braku możliwości przyjazdu do Polski, chorobie czy kwarantannie; wobec praktycznej niemożności uzyskania zaświadczenia od lekarza sądowego zliberalizowano w tym okresie usprawiedliwianie nieobecności. Sprawy z repertorium RC

⁸⁵ Szerzej o tym zagadnieniu zob. Ocena wpływu pandemii COVID-19 na wymiar sprawiedliwości, *Iustitia* 2021.

często wymagają przeprowadzenia rozprawy i przeprowadzenia dowodu z przesłuchania strony, zwłaszcza w sprawach o alimenty, ale także o rozdzielność majątkową, gdzie ustawodawca np. wyłączył możliwość wydania wyroku bez przeprowadzenia postępowania dowodowego. W sprawach z repertorium Nsm również kontakt ze stronami, ich osobiste wysłuchanie bywa konieczne. Ponadto w sprawach z zakresu władzy rodzicielskiej i kontaktów z dzieckiem z uwagi na pandemię wydłużył się czas uzyskania opinii Opiniodawczego Zespołu Sądowych Specjalistów – z zakresu psychologii i pedagogiki – badania stron i małoletnich bywały okresowo wstrzymywane;

- zmiany w KPC wprowadzone pod koniec 2019 r.:
 - art. 139¹ KPC – doręczenie pierwszego pisma w sprawie (pozewu/wniosku) osobiście, za pośrednictwem komornika (lub przedstawienie dowodu, że pozwany zamieszkuje pod wskazanym adresem). Rozwiązanie należy ocenić ogólnie pozytywnie, gdyż eliminuje negatywne skutki praktyki wskazywania przez przedstawicieli ustawowych małoletnich powodów w sprawach o alimenty nieaktualnych lub fikcyjnych adresów zamieszkania pozwanych w celu uzyskania korzystnego wyroku zaocznego, jednak rozpatrując przyczyny spadku szybkości postępowania w sprawach RC i wzrostu zaległości, należy o nim wspomnieć. Wymóg osobistego odebrania pozwu skutkuje spadkiem liczby wyroków zaocznych, które zapadały zwykle na pierwszej rozprawie, zaś doręczenie pozwu przez komornika wydłuża postępowanie w praktyce o co najmniej dwa miesiące,
 - wprowadzenie art. 2051 § 1 KPC⁸⁶ wpłynęło na wydłużenie postępowania w sprawach rodzinnych, zwłaszcza w po-

⁸⁶ Przewodniczący zarządza doręczenie pozwu pozwanemu i wzywa go do złożenia odpowiedzi na pozew w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie.

wiązaniu z wyżej opisanym wyeliminowaniem możliwości doręczenia zastępczego pozwu lub wniosku (tj. przez awizo). W sytuacji gdy pozwany (uczestnik) otrzymuje pozew (wniosek) wraz z takim zobowiązaniem, zasięga porady prawnej i zazwyczaj składa odpowiedź, podczas gdy w przeszłości był bierny, a na rozprawę stawiał się niekiedy by zorientować się o co chodzi w sprawie lub w ogóle się nie stawiał, być może licząc na kolejne wezwania – wówczas sprawy były kończone bez uzyskania jego stanowiska. Obecna sytuacja służy zatem zasadzie sprawiedliwości proceduralnej, ale przedłuża postępowanie, a ten dostrzegalny w statystykach spadek efektywności nie jest winą opieszałości sądów rodzinnych;

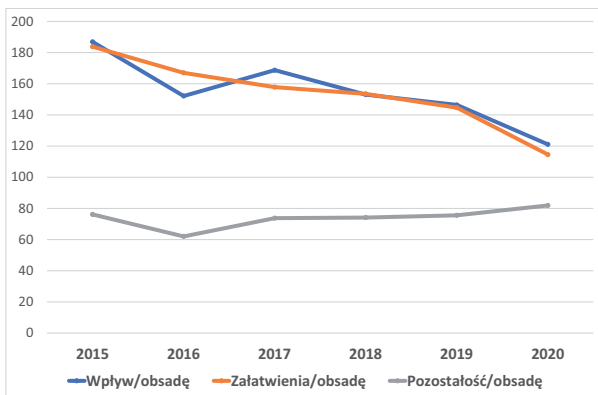
- popularność wniosków o zabezpieczenie. Wyjątkiem są w sprawach rodzinnych pozwy/wnioski, w których brak wniosków o zabezpieczenie. Rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie skutkuje zwykle koniecznością sporządzenia uzasadnienia, a na postanowienie jest składane zażalenie. Po jego rozpoznaniu strona lub obie składają wniosek o zmianę zabezpieczenia, powołując zmianę okoliczności faktycznych lub uzupełniając materiał dowodowy, co skutkuje koniecznością rozpoznania kolejnego wniosku. W ten sposób kwestia zabezpieczenia – dążenie strony do uzyskania tymczasowego orzeczenia antycypującego orzeczenie końcowe – blokuje zasadniczy tok postępowania i oddala w czasie uzyskanie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, a tym samym wpływa, poprzez globalną popularność wniosków o zabezpieczenie, na wzrost załegłości w sprawach rodzinnych. Czynności sędziego związane z rozpoznawaniem wniosków o zabezpieczenie są nieistotne statystycznie (brak osobnego numeru) i nie wpływają na ocenę ilości jego pracy;

- wzrost poziomu świadomości prawnej, korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej (wzrost liczby adwokatów/radców prawnych, spadek cen, podejmowanie się prowadzenia przed sądem spraw wcześniej niechętnie przyjmowanych). Nie można tego postępu krytykować, ale należy zauważyć, że w ostatnich latach skutkuje to wydłużeniem postępowań. Przekłada się to na podnoszenie przez strony większej liczby okoliczności na poparcie swego stanowiska, większą liczbę dowodów do przeprowadzenia, jak i na taktykę procesową przedłużającą postępowania albo wykluczającą możliwość ustępstw. Z tego względu występuje mniejsza liczba ugód w sprawach o alimenty;
- wpływ licznych spraw dotyczących zmiany wyroku rozwodowego w krótkim czasie po zakończeniu sprawy rozwodowej – o podwyższenie, obniżenie alimentów, o zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie władzy rodzicielskiej lub uregulowania kontaktów. Niekiedy wskazuje to na chęć stron do jak najszybszego uzyskania rozwodu, kosztem kompromisów w pozostałych kwestiach obejmowanych wyrokiem rozwodowym, czasem jest to wynikiem braku akceptacji orzeczenia i próby jego podważenia; oczywiście zdarzają się też przypadki istotnej zmiany okoliczności faktycznych w krótkim czasie;
- wprowadzenie zażaleń tzw. poziomych, czyli rozstrzyganych przez inny skład tego samego sądu – w tym na postanowienia zabezpieczające – co stanowi dodatkowe obciążenie dla sędziów wydziałów rodzinnych.

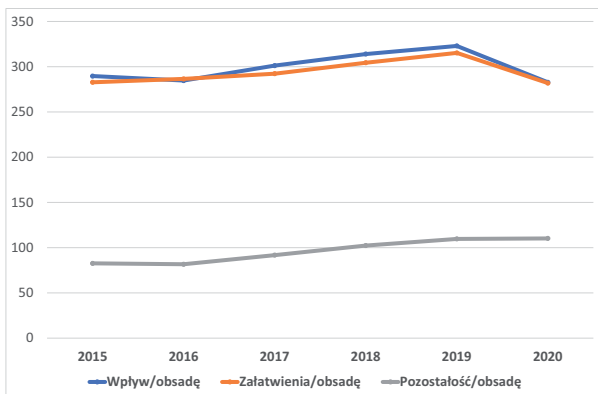
Wzrost wpływu w sprawach RNs – spraw z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego – dotyczących umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym czy domu pomocy społecznej – to sprawy bardzo pilne, a konieczność ich niezwłocznego rozpoznania może skutkować wobec dużego ogólnego obciążenia pracą spadkiem załatwalności w sprawach RC i Nsm. W przypadku sprawy w przeliczeniu na

pracujące etaty obserwujemy wzrost w obu kategoriach spraw rodzinnych, co ilustrują poniższe dwa wykresy (szara linia):

Dla repertorium RC sprawy w przeliczeniu na pracujące etaty:



Dla repertorium Nsm sprawy w przeliczeniu na pracujące etaty:



Charakterystyka RC

Zasadniczą ilość spraw w repertorium RC stanowią sprawy o alimenty. Fluktuacje wpływu oraz sposobu procedowania w tych sprawach są źródłem różnic szybkości postępowania w ostatnich latach. Jednocześnie obserwowany od 2017 r. spadek wpływu spraw nie oznacza zmniejszenia ilości pracy sędziów, głównie z uwagi na zmieniającą się specyfikę spraw o alimenty. Tak więc szybkość postępowania czy wzrost zaległości mogą nie mieć związku tylko z obsadą kadrową wydziału i nie stanowią obiektywnego miernika jakości i ilości pracy sędziów rodzinnych.

W ostatnich latach następuje wyraźny wzrost liczby spraw o:

- ustanowienie rozdzielnosci majątkowej w małżeństwie, w tym również z wniosku wierzyciela jednego z małżonków;
- ustanowienie rozdzielnosci z wniosku jednego z małżonków – związane bywają z chęcią uregulowania spraw majątkowych jeszcze przed orzeczeniem rozvodu (czy też w wobec braku wnoszenia takiego powództwa z rozmaitych powodów, w tym barier w dostępie do sądu – koszty, odległość), z przekonaniem o konieczności ustanowienia rozdzielnosci dla uniknięcia odpowiedzialności za długi małżonka (pogląd mylny wobec aktualnych ograniczeń w egzekucji z majątku wspólnego);
- ustanowienie rozdzielnosci z wniosku wierzyciela – wynikają z konieczności jej ustanowienia dla zaspokojenia się w drodze

egzekucji z udziału zadłużonego małżonka w nieruchomości wspólnej.

Zaobserwować również można wzrost liczby spraw o zaprzeczenie ojcostwa męża matki wobec dziecka urodzonego w trakcie małżeństwa albo do 300 dni po jego ustaniu, pochodzącego od innego mężczyzny.

Zasadniczo jednak na wysokość wpływu i szybkość postępowania w sprawach rodzinnych mają sprawy dotyczące roszczeń alimentacyjnych z uwagą na ich największą liczbę.

Analizowane dane są ogólne i bez rozbicia na poszczególne kategorie spraw, a tym bardziej podkategorie w sprawach o roszczenia alimentacyjne – o zasądzenie po raz pierwszy, o podwyższenie, o obniżenie alimentów; analiza następuje bez powiązania z danymi dotyczącymi liczby urodzeń, aktywności zawodowej matek, stopy bezrobocia, bez danych o liczbie dzieci wychowywanych w małżeństwach, konkubinatach czy przez samotnych rodziców, dotyczącymi kwot wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, dotyczącymi wzrostu spożycia alkoholu, bez badań ankietowych matek i ojców małoletnich dotyczących ich osobistych motywacji w wytaczaniu powództw. Trudno zatem formułować wnioski mające walor naukowy, przekraczałyby to ramy niniejszego raportu. Można natomiast, w oparciu o znajomość zmian w prawie powszechnie obowiązującym i o dotychczas zebraną na podstawie prowadzonych spraw wiedzę, postawić istotne hipotezy i wskazać kierunki dalszych analiz.

W tym miejscu wskazać należy, że procesy o alimenty to sprawy cywilne, toczące się na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego, w oparciu o przepisy prawa materialnego – Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wbrew zdarzającym się mniemaniom niektórych stron, sąd nie jest urzędem od „przyznawania alimentów” i to „takich jak dostała sąsiadka”, nie orzeka w oparciu o swoje doświadczenie życiowe („każdy wie, ile kosztuje dziecko”, „przecież

wiadomo, że pozwany resztę wypłaty dostaje „pod stołem”); twierdzenia powód powinien udowodnić, jeśli druga strona je kwestionuje. W procesie o alimenty czy ich podwyższenie sporne może być wiele okoliczności jak potrzeby dziecka, czy też możliwości zarobkowe rodzica. Jeśli każda ze zgłoszonych okoliczności wymaga udowodnienia, to w sprawie może zeznawać kilku świadków, złożone zostaną dziesiątki stron dokumentów, a czasem nawet potrzebna będzie opinia biegłego. Jeżeli spornych byłoby kilkadziesiąt okoliczności, a kreatywność stron i pełnomocników pod względem twierdzeń i ich zaprzeczania bywa spora, w zasadzie można by wykorzystać nowy instrument postępowania cywilnego – plan rozprawy i rozpisać rozprawę na kilka dni po kilka godzin lub kilkanaście terminów, co oczywiście doprowadziłoby do zupełnej niewydolności wydziałów rodzinnych. Sądy najczęściej więc opierają się na dokumentach oraz dowodzie z zeznań stron, biorąc pod uwagę również doświadczenie życiowe i fakty powszechnie znane.

Wzrost w ostatnich latach aktywności stron pozwanych w sprawach o alimenty (o czym jeszcze w dalszej części raportu) skutkuje skomplikowaniem spraw i wydłużeniem czasu trwania postępowań. Ministerstwo Sprawiedliwości ma tego świadomość i w ostatnich latach opracowywało projekty dotyczące tabel alimentacyjnych, alimentów natychmiastowych i nakazu alimentacyjnego. Koncepcje te nie weszły dotychczas w życie. Aczkolwiek nie jest możliwe ściśle skatalogowanie i ustandaryzowanie potrzeb dziecka, a tabele czy wysokość alimentów natychmiastowych nie mogłyby być dla sądu bezwzględnie wiążące, pozwoliłyby ograniczyć liczbę spraw o alimenty lub skrócić czas trwania postępowań.

W ostatnich latach wystąpiły liczne czynniki mogące mieć wpływ na coroczne wahania wysokości wpływu w sprawach RC – zatem głównie w sprawach o alimenty. Niektóre zmiany jednak

mogły działać dwutorowo, toteż nie jest możliwe określenie ich wpływu na wzrost liczby spraw:

- świadczenie wychowawcze – tzw. 500 plus⁸⁷ – konieczność uzyskania do lipca 2019 r. tytułu wykonawczego dotyczącego alimentów celem możliwości przyznania świadczenia na pierwsze dziecko – wzrost w okresie 2015–2019 liczby spraw o alimenty, często kończonych uznaniem roszczenia i ugodą (także: wzrost liczby ugód zawieranych przed mediatorami bez skierowania sądu, na podstawie umowy o mediację) – pojawienie się świadczenia mogło skutkować ograniczeniem liczby powództw wyłącznie celem uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego (zwłaszcza w powiązaniu ze zmianą art. 209 § 1 KK i wprowadzeniem art. 209 § 1a KK) – zauważyć należy, że obecnie zdarzają się konkubinaty, gdzie ojciec nie uznaje ojcostwa względem najmłodszych dzieci, a matka nie wytacza powództwa o ustalenie ojcostwa i nie są ustalone alimenty;
- zmiana Kodeksu karnego – art. 209 § 1 KK – wprowadzenie art. 209 § 1a KK – z dniem 31.5.2017 r. (art. 209 § 1. Kto uchylił się od wykonania obowiązku alimentacyjnego określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową, jeżeli łączna wysokość powstałych wskutek tego zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. § 1a. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 naraża osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb

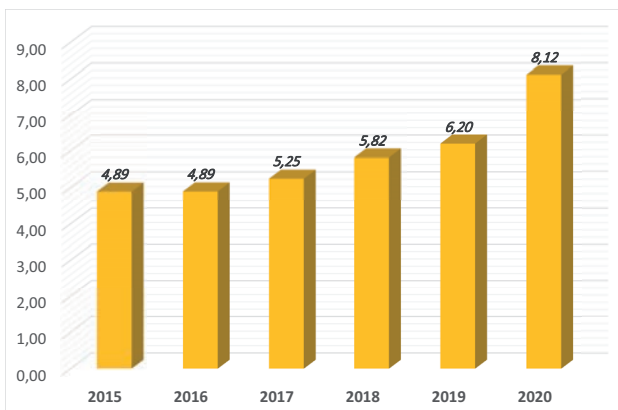
⁸⁷ O którym mowa w ustawie z 11.2.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2407).

życiowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2)” – z uwagi na realnie grożącą odpowiedzialność karną nastąpił wzrost aktywności osób pozwanych w sprawach o alimenty (podwyższenie alimentów) – pozwani dążą do zasądzenia jak najniższych alimentów, korzystają z pomocy prawnej, składają liczne wnioski dowodowe, są mniej skłonni do ugód, liczba wyroków zaocznych znacząco spadła; wszystko to naturalnie przedłuża postępowania w sprawach o alimenty. Z drugiej strony nie ma aktualnie spraw tzw. „pod fundusz alimentacyjny”, gdzie pozwany był świadomie bierny lub uznawał powództwo, niezależnie od liczby dzieci i swoich możliwości zarobkowych, wiedząc, że w praktyce nie grozi mu odpowiedzialność karna, a dzieci uzyskają z Funduszu maksymalne możliwe środki utrzymania; w przypadkach wychycenia takiej fikcji – stwierdzenie przez sąd uznania powództwa za niedopuszczalne jako sprzeczne z prawem, zmierzające do obejścia prawa i zasądzenie niższych niż żądane alimentów – spotykało się ze zdziwieniem stron;

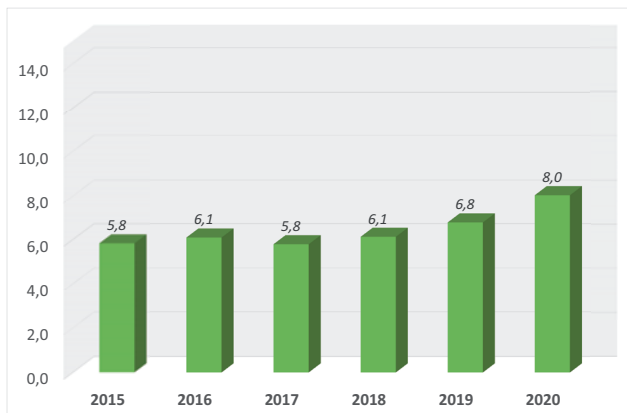
- wzrost płacy minimalnej, co skutkuje tym, że pracujący rodzice przekraczają próg dochodów (mimo jego podniesienia do 900 zł) dla uzyskania alimentów z funduszu alimentacyjnego, co w razie wiedzy z góry o nieegzekwowalności strony zobowiązanej może powodować ocenę wytoczenia powództwa o alimenty jako bezcelowe i powodować odstąpienie od ich dochodzenia;
- upowszechnienie się praktyki wnoszenia powództwa o alimenty do sądu rejonowego przed złożeniem pozwu o rozwód. Po uzyskaniu postanowienia zabezpieczającego w przedmiocie alimentów – rodzic małoletniego kieruje następnie pozew o rozwód. Być może podyktowane jest to chęcią przyspieszenia uzyskania orzeczenia, nawet tymczasowego, o należnych

alimentach, wobec spodziewanego dłuższego procedowania przez sąd okręgowy, pomimo że i ten może orzekać w postępowaniu zabezpieczającym, być może chęcią „załatwienia” częściowo sprawy w sądzie bliskim miejsca zamieszkania. Sprawa RC na podstawie art. 445 KPC jest zawieszana co do alimentów za okres od wytoczenia powództwa o rozwód i kontynuowana po prawomocnym zakończeniu sprawy rozwodowej co do alimentów, o których nie orzekł sąd okręgowy – a więc również za okres, gdy toczyła się sprawa rozwodowa, jeśli sąd okręgowy nie orzekał w postępowaniu zabezpieczającym. Okres zawieszenia sprawy RC, a tym samym czas jej trwania, może zatem trwać kilka lat, jeśli w sprawie rozwodowej strony toczą np. spór o orzeczenie o winie.

Dla repertorium RC w latach 2015–2020 nastąpił wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ o 66%.



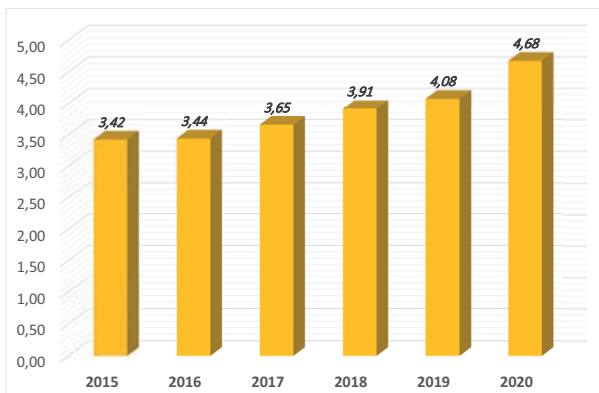
Ma to swoje przełożenie na czas trwania postępowań, który wydłużył się o ponad 1/3:



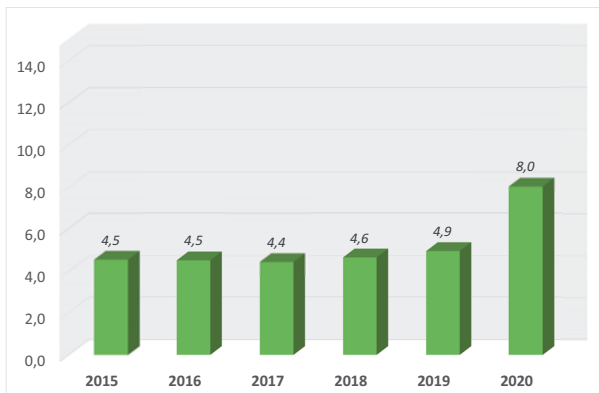
Repertorium Nsm:

- istotny wzrost liczby spraw o wyrażenie zgody na odrzucenie spadku w imieniu małoletniego (wskutek rozszerzenia kręgu ustawowych spadkobierców w 2009 r., wzrostu od tego czasu świadomości prawnej, wzrostu w ostatnich latach liczby dłużników z tytułu niespłaconych kredytów i pożyczek tzw. „chwilkówek” i ich zgonów);
- wzrost liczby spraw o wykonanie kontaktów – zazwyczaj są to sprawy czasochłonne.

Dla repertorium Nsm w latach 2015–2020 nastąpił wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ o 37%.



Zilustrowane powyżej zjawiska mają swój bezpośredni wpływ na czas trwania postępowań, który w badanym okresie wzrósł o ponad 3/4.



Prognozy:

- wzrost liczby spraw, a tym samym pozostałości (zaległości) po zakończeniu pandemii COVID-19 – strony załatwiać będą sprawy dotychczas odwlekane z uwagi na ograniczenia życiowe związane z pandemią. Możliwy jest również masowy wzrost liczby spraw w repertorium Nsm – o wyrażenie zgody na odrzucenie spadku w imieniu małoletniego – wobec istotnie zwiększonej liczby zgonów na początku 2021 r., wśród których z pewnością wystąpiły również zgony osób zadłużonych ponad stan czynny majątku;
- wzrost liczby spraw o podwyższenie/obniżenie alimentów. Już obecnie w uzasadnieniu wielu pozwów o podwyższenie alimentów znajdują się argumenty związane ze znacznym wzrostem cen żywności i innych podstawowych produktów – procesami inflacyjnymi. Motywacją wnoszenia spraw o obniżenie alimentów jest z kolei grożąca zobowiązanym odpowiedzialność karna w przypadku powstania 3-miesięcznej zaległości, zatem w przypadku pogorszenia sytuacji na rynku pracy czy zahamowania wzrostu płacy minimalnej wzrośnie liczba takich spraw;
- wzrost liczby spraw Nsm dotyczących ograniczenia władzy rodzicielskiej, w tym umieszczenia w pieczy zastępczej;
- negatywne skutki związane ze starzeniem się kadry wydziałów rodzinnych (nieobecności związane z chorobami wieku dojrzałego/podeszłego, spadek wydajności związany z wiekiem, wakaty wskutek odejść w stan spoczynku);

Na problem już dziś niedostatecznej obsady kadrowej wydziałów rodzinnych zwrócił ostatnio uwagę Rzecznik Praw Dziecka, apelując o zwiększenie liczby sędziów orzekających w sprawach rodzinnych⁸⁸.

⁸⁸ Za: Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka w 2020 roku oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka w Polsce, Warszawa, 31.3.2021 r., s. 284. W uwagach rzecznika czytamy: „Konieczność zwiększenia liczby sędziów orzekających w sprawach

Rekomendacje:

- popularyzacja mediacji, ale nie przez jej obligatoryjność, a poprzez bodźce finansowe. W sprawach rodzinnych strony nie powinny płacić mediatorowi; zachęta w postaci zwrotu opłaty sądowej od pozwu lub wniosku w nich nie działa – z uwagi na zwolnienie powodów od kosztów w sprawach o alimenty i znikome opłaty w sprawach opiekuńczych. Od czasu nowelizacji art. 183⁵ § 2 KPC z dniem 21.8.2019 r. (tj. wprowadzenia zasady, że mediator pobiera wynagrodzenie od stron) wzrosła liczba oświadczeń o braku zgody na mediację. Także upowszechnianiu mediacji sprzyjałyby dostępność mediatorów również w małych ośrodkach (konieczność dojazdu do mediatora kilkadziesiąt kilometrów zniechęca strony) i udostępnienie w budynkach sądów lokali do prowadzenia mediacji;
- wprowadzenie – przynajmniej w sprawach, w których sąd może działać z urzędu (sprawy opiekuńcze: Nsm), rozwiązania umożliwiającego oddalenie w czasie rozpoznania wniosku o zabezpieczenie lub wniosku o zmianę zabezpieczenia, bez czynienia referentowi sprawy uwag administracyjnych czy zarzutów dyscyplinarnych o nierozpoznanie wniosku w terminie instrukcyjnym;
- rozważenie możliwości powierzenia asesorum sądowym rozstrzygnięcia spraw o alimenty;

rodzinnych, jak również zapewnienia im wszechstronnej pomocy (asystenta, sekretarza), aby praca sędziego miała głównie charakter merytoryczny. Obecnie sytuacja sędziów rodzinnych jest bardzo trudna, prowadzą po kilkaset spraw, a jednocześnie zobowiązani są do dopełniania licznych formalności. Ponadto pomimo dużego zapotrzebowania w wielu sądach obsada wydziałów rodzinnych i nieletnich jest minimalna, zdarzają się przypadki, że przez wiele miesięcy żaden sędzia nie orzeka w sprawach rodzinnych. Mając powyższe na uwadze, istnieje konieczność pilnego zmniejszenia obciążenia sędziów rodzinnych, zarówno poprzez zwiększenie ich liczby, jak i poprzez przydanie im szerokiego wsparcia administracyjnego”.

- badanie obciążenia sędziów rodzinnych również przez pryzmat pozostałych repertoriów i spraw wykonawczych, co pozwoli na kompleksową ocenę etatyzacji wydziałów rodzinnych;
- wprowadzenie zapowiadanej instytucji alimentów natychmiastowych, według urzędowo określonego poziomu, co pozwoli w części ograniczyć lub skrócić sprawy o alimenty.

Wnioski

Na gruncie przeprowadzonej analizy dostrzegalnym problemem jest brak obsady etatów sędziowskich spowodowany polityką kadrową ministra sprawiedliwości oraz zmianami ustrojowymi dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości. Obecnie w Polsce jest ok. 10 tys. sędziów, natomiast pod koniec 2020 r. liczba wakatów sędziowskich wynosiła ok. 1 tys., czyli prawie 10%.

Obserwuje się stały wzrost liczby spraw wpływających do sądów z około 14 mln w 2015 r. do prawie 17 mln w 2019 r. Ten trend może być zarówno wynikiem zamiany przepisów prawa, zwiększenia świadomości praw obywatelskich, praw konsumenckich, możliwości korzystania z pomocy prawnej, jak i wynikiem bogacenia się społeczeństwa. Najwyższy wpływ spraw charakteryzuje sądy cywilne. Największą grupę wszystkich postępowań sądowych stanowią postępowania inicjowane przez obywateli czy podmioty prywatne (postępowania cywilne, gospodarcze, rodzinne, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych), a nie przez oskarżyciela. Pokazuje to, że sądy stały się organami zaufania publicznego, do których obywatele zwracają się, coraz częściej poszukując ochrony swoich praw. Sąd przestaje być utożsamiany jedynie z miejscem, gdzie wymierza się karę, a kojarzy się z miejscem, gdzie rozstrzyga się spory.

Liczba sędziów nie przystaje jednak do liczby wpływających spraw. Od lat odnotowuje się zwiększenie referatów sędziowskich czy spraw przydzielonych do poszczególnych sędziów, co wpływa

na wydłużenie czasu rozpoznawania spraw i negatywnie oddziałuje na realizację prawa obywateli do sądu. Na przestrzeni dekady zmiany te są wyraźnie dostrzegalne. W 2002 r. wpłynęło do sądów wpłynęło ok. 9 mln spraw, a w 2019 r. – 17 mln, czyli o ok. 89% więcej. W 2002 r. było ok. 8 tys. sędziów⁸⁹, a w 2019 r. – ok. 10 tys. Mała liczba sędziów jest też dostrzegana przez profesjonalnych pełnomocników, którzy wskazują ją jako jedną z przyczyn przewlekłości postępowania⁹⁰.

Pomimo nieznacznego wzrostu obsady sędziowskiej pionu cywilnego na przestrzeni lat 2015–2020 (ok. 2%) następuje systematyczny wzrost obciążenia pracą sędziów cywilnych. Obsadę w sądach cywilnych należy postrzegać jako zbyt niską w stosunku do spraw trafiających do wydziałów cywilnych.

Wzrostowi obsady w sądach cywilnych towarzyszył spadek obsady w pionie karnym o ok. 15% w badanym okresie. Sytuacja w pionie karnym jest jednak relatywnie stabilna w porównaniu z pionem cywilnym. Dwa pierwsze lata badanego okresu odznaczają się stabilnością liczby wpływających spraw i ich załatwienia. Dostrzega się jednak wzrost wpływu spraw w latach 2018–2019. W 2018 r. wpłynęło o ok. 8% więcej spraw niż w 2017 r., a w 2019 r. o ponad 9% więcej niż w 2017 r. Od 2016 do 2020 r. nastąpił wzrost pozostałości o ok. 31%, w najbardziej dynamicznym okresie 2019–2020 o prawie 11%. Po początkowym spadku pozostałości w 2016 r. odnotowuje się wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ w okresie 2017–2020 o prawie 34%. Różnica czasu trwania postępowania w okresie 2015–2020 waha się pomiędzy 14% a 16%.

W sądach cywilnych (repertorium C) w latach 2015–2016 liczba załatwionych spraw była nieznacznie niższa od wpływu spraw,

⁸⁹ CEPEJ Pilot-scheme for evaluating of judicial system, Poland zob. <https://coe.int>.

⁹⁰ W poszukiwaniu rozsądnego czasu postępowań sądowych. Badanie na temat przewlekłości postępowań w Polsce. Podstawowe tezy, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Lipiec 2020.

co przełożyło się na opanowanie wpływu na poziomie 97% i 98%. W latach 2017–2018 miało miejsce pogorszenie sytuacji, spowodowane głównie radykalnym wzrostem wpływu spraw w tych latach. Jeden sędzia w latach 2015–2016 otrzymywał do załatwienia ok. 350 spraw rocznie, w 2017 r. – 431 spraw rocznie, a w 2018 r. – 415. W okresie pandemii w 2020 r. wpływ spraw do sądów cywilnych został opanowany, czyli załatwiono tyle samo spraw, ile w danych roku wpłynęło, jednak załatwiono o prawie 180 tys. spraw mniej niż w 2019 r. Opanowanie wpływu było możliwe przede wszystkim dzięki jego radykalnemu spadkowi (o ponad 200 tys. spraw) w stosunku do 2019 r. W latach 2017–2020 wydłużał się gwałtownie czas postępowania. W badanym okresie 2015–2020 czas trwania postępowania sądowego wydłużył o ok. 44% (z 10,3 do 14,8 miesięcy), natomiast wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ w tym okresie wzrósł o ok. 54%.

Wpływ spraw cywilnych nieprocesowych (repertorium Ns) w okresie 2017–2019 utrzymywał się na stabilnym poziomie ok. 270–300 tys. spraw rocznie z niewielką tendencją spadkową pomiędzy 2017 a 2019 r. Na tym samym poziomie utrzymywał się wpływ spraw najtrudniejszych i najbardziej pracochłonnych, m.in. o dział spadku, o podział majątku wspólnego, o zniesienie współwłasności. Istotny spadek wpływu w postępowaniu nieprocesowym odnotowano w okresie pandemii w 2020 r. Pomimo odnotowywania niższego wpływu odnotowywany jest także wzrost o ponad 43% czasu trwania postępowań w okresie 2015–2020. O 161% zwiększył się wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ.

Odmiennie kształtuje się sytuacja w sądach karnych. Pion karny (repertorium K), pomimo obniżenia obsady (o ok. 15%), cechuje względna stabilność funkcjonowania. Sytuacja pogorszyła się dopiero w okresie pandemii, co jest uwarunkowane specyfiką procesu karnego (koniecznością prowadzenia jawnych rozpraw, brakiem możliwości prowadzenia rozpraw zdalnych).

W badanym okresie 2015–2020 odnotowuje się systematyczny spadek wpływu spraw do sądów pracy (repertorium P). Najwyższy spadek odnotowano w latach 2015–2016, kiedy liczba spraw zmniejszyła się o 20%. Na zmniejszenie liczby spraw wpływających do repertorium P miała wpływ sytuacja na rynku pracy, w tym wzrost zatrudnienia i spadek liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2015–2019. Liczba spraw otrzymywanych przez jednego sędziego w okresie 2015–2016 uległa zmniejszeniu, z niepełna 300 do ok. 220 rocznie, okresie 2017–2018 doszło natomiast do wzrostu liczby spraw w referatach sędziów z uwagi na wzrost niezłatwionych sprawy i nieznaczny wzrost spraw wpływających do każdego referatu. Odnotowuje się także wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ w okresie 2015–2020 o 54% oraz wydłużenie czasu postępowania o 15%.

Sytuacja jest względnie stabilna w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (repertorium U). Liczba spraw wpływających w latach 2016–2020 utrzymywała się na podobnym poziomie, a różnice sięgały maksymalnie 6%. Z kolei zmniejszający się w latach 2016–2017 wpływ spraw do sądów pozwolił w tym okresie załatwić więcej spraw niż zarejestrowano w repertorium U, co doprowadziło do zmniejszenia pozostałości w 2017 r. o 20% w stosunku do 2015 r. W okresie 2015–2020 zmalała obsada sędziów w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych o 15,8%. W okresie 2016–2017 liczba spraw w referacie poszczególnych sędziów utrzymywała się w granicach 125–135 spraw, a w latach następnych 2018–2019 wzrosła, by w 2019 r. osiągnąć poziom prawie 150 spraw. Począwszy od 2018 r., sukcesywnie wzrastała liczba pozostałości. Na koniec 2020 r. liczba zaległości w referacie poszczególnych sędziów przekroczyła 120 spraw. Wskaźnik pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ od 2015 r. wzrastał co roku od 1% do 4%. W okresie 2015–2020 nastąpił wzrost pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ o 40%. Długość postępowania w sprawach

rejestrowanych w repertorium U na przestrzeni 2015–2020 wzrosła o ok. 21%.

W sprawach gospodarczych (repertorium GC) w latach 2015–2019 liczba załatwionych spraw była niższa od liczby spraw, które wpłynęły do sądu, a w 2020 r. wpływ spraw został opanowany. W latach 2015–2019 liczba spraw przypadających na jednego sędziego utrzymywała się na stabilnym poziomie około 450 spraw. W 2020 r., kiedy znacząco zmienił się wpływ, liczba spraw na jednego sędziego zmniejszyła się prawie o połowę. W latach 2015–2019 opanowanie wpływu rokrocznie wynosiło około 90%, a w 2020 r. – 137%, co oznacza, że zostały nadrobione zaległości z lat poprzednich. W latach 2015–2020 nastąpiło wydłużenie czasu postępowania o 30,37%.

Także sytuacja w sprawach rodzinnych (repertorium RC i Nsm) na tle spraw cywilnych prezentuje się pozornie zadowolająco. W latach 2015–2020 nastąpił nieznaczny spadek obsady sądów rodzinnych (o 2,5%). Pomimo utrzymywania się liczby spraw wpływających do sądów na oraz ich załatwialności na stabilnym poziomie, wydłuża się czas postępowania sądowego. W 2015 r. przeciętny czas trwania postępowania sądowego dla spraw z repertorium RC wydłużył się o ok. 40% (z 5,8 miesięcy w 2015 r. do 8 miesięcy w 2020 r.), a dla spraw z kategorii Nsm o ok. 78% (z 4,5 miesięcy w 2015 r. do 8 miesięcy w 2020 r.). Wzrastają także pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ w repertorium RC o 66%, a w repertorium Nsm o 37%.

Jak wynika z zaprezentowanych danych, wszystkie pionory odczuły w 2020 r. mniejszy wpływ spraw. Wynika to z jednej strony z tego, że w czasie pandemii obywatele ze względu na restrykcje wynikające z przepisów prawa czy obawę o zdrowie ograniczyli znacznie swoją aktywność. Z drugiej strony, także sądy same ograniczały swoją aktywność na podstawie wewnętrznych procedur. W sądach wprowadzono ograniczenia wizyt oraz obostrzenia

i reżim sanitarny w przypadku konieczności takiej wizyty. Interesant, który przychodził do sądu był zobowiązany do przybycia z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym uwzględniającym czas niezbędny na poddanie się procedurze związanej z wejściem do budynku sądu (pomiar temperatury, czynnościami dezynfekcyjnymi, weryfikacją uprawnień do wejścia). Ograniczono dostęp dla publiczności. Wstęp do budynku sądu przysługiwał osobom, które zamierzały wziąć udział w sprawie w charakterze publiczności często wyłącznie na podstawie karty wstępu wystawionej przez sędziego prowadzącego sprawę albo za jego zgodą.

W okresie pandemii ze względu na mniejszy wpływ spraw sądy miały możliwość nadrobienia zaległości. Nie przełożyło się to jednak na ogólne usprawnienie postępowania sądowego. We wszystkich badanych pionach w okresie pandemii pomimo mniejszego wpływu wydłużył się czas postępowania oraz wzrosły pozostałości ponad 1-miesięczny wpływ. Oznacza to, iż sądy w czasie pandemii napotkały trudności i pomimo wysiłku ze strony sędziów (wyrażającego się m.in. pokryciem wpływu w 2020 r. w najbardziej obciążonych pionach cywilnym i gospodarczym) nie posiadały narzędzi umożliwiających normalne funkcjonowanie w nowych warunkach. Głównym problemem był brak informatyzacji sądów. Kwestia ta, poruszana od lat, ujawniła się szczególnie w okresie pandemii, kiedy ustawodawca wprowadzał przepisy nakładające na sędziów określone obowiązki (prowadzenie rozpraw on-line), a jednocześnie nie zapewniał odpowiednich ku temu narzędzi. W rezultacie rozprawy w sądach w czasie pandemii były prowadzone w oparciu o komercyjne komunikatory społeczne, których funkcjonalność często nie przystawała do realiów pracy sądów.

Rok 2020 należy traktować jako rok nietypowy dla funkcjonowania sądów. Mniejszego wpływu spraw do sądów oraz wysokiego wskaźnika ich załatwienia nie można uznać za skutek przeprowadzonych zmian przepisów prawa. Brak jest podstaw do uznania, że

obniżenie wpływu spraw do sądów będzie stałym trendem. Bardziej prawdopodobna jest sytuacja, że po okresie obostrzeń związanych z pandemią społeczeństwo wróci na normalne tory funkcjonowania, a sprawy sądowe, które w okresie obostrzeń pandemii nie były sprawami priorytetowymi, po zniesieniu tych obostrzeń mogą trafić do sądów w zwiększonym zakresie.

Dostrzegalnym problemem, który wpływa negatywnie na pracę sądów jest niestabilność i nieefektywność prawa. W okresie 2015–2020 miały zostać przeprowadzone reformy uprawniające funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jedyne istotne zmiany przepisów prawa procesowego, które wprowadzono dotyczyły procesu cywilnego i gospodarczego. Wiele z nowowprowadzonych rozwiązań nie jest w praktyce stosowanych z uwagi na ich niskie znaczenie dla usprawnienia postępowania (posiedzenie przygotowawcze). Nowelizacja postępowania cywilnego w pewnym zakresie jedynie zredukowała wpływ prostych spraw do sądów cywilnych, co było konsekwencją zmiany przepisów dotyczących elektronicznego postępowania upominawczego, które wpłynęło na zmianę struktury spraw rozpoznawanych w sądach cywilnych.

Wzrost liczby spraw wymagających większego nakładu pracy ze strony sędziego jest także wynikiem linii orzeczniczej TSUE i SN w sprawach kredytów „frankowych” oraz zaniechania działań przez ustawodawcę, który wbrew zapowiedziom, nie uregulował kwestii kredytów „frankowych” w drodze ustawy. W efekcie ostatnich orzeczeń zwiększyła się liczba spraw dotyczących kredytów „frankowych”, które nawet jeżeli nie wymagają obszernego postępowania dowodowego, to wymagają znacznie większego nakładu pracy ze strony sędziego w porównaniu ze sprawami rozpoznawanymi po elektronicznym postępowaniu upominawczym. To jeszcze dobitniej pokazuje, że zwiększenie obsady sądów cywilnych o ok. 2% jest

zabiegiem niemającym wielkiego znaczenia dla realnego usprawnienia funkcjonowania pionu cywilnego.

W zakresie organizacji pracy sędziów Ministerstwo Sprawiedliwości nie poczyniło zmian, które w realny sposób mogłyby przyczynić się do usprawnienia postępowania. Szereg wprowadzonych zmian legislacyjnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości, w tym samych sędziów, ma charakter dyscyplinujący i nie odnosi się do kwestii sprawności postępowania sądowego. Zmiany te w dużej mierze mają charakter doraźnych, niespójnych systemowo reakcji na określone zjawiska społeczne. Zmiany te przyczyniły się jedynie do zwiększenia liczby wakatów sędziowskich, co wprost przekłada się na zwiększenie obowiązków sędziów wykonujących pracę oraz zwiększenie ich referatów. Znajduje to potwierdzenie w analizowanych danych, gdyż jednym ze wskaźników, który stale wzrasta w większości pionów w okresie przed pandemią jest liczba spraw w przeliczeniu na „pracujące etaty”, czyli etaty faktycznie obsadzone.

Problemem zasadniczym utrudniającym sprawność funkcjonowania sądów jest nadmierne obciążenia pracą sędziów, do którego przyczynia się wadliwa polityka kadrowa ministra sprawiedliwości oraz czemu nie sprzyja stale zmieniane prawo. Wprawdzie na 100 tys. mieszkańców Polska ma liczbę sędziów powyżej średniej w porównaniu z innymi państwami europejskimi⁹¹, jednak tego typu porównania nie odzwierciedlają obciążenia pracą sędziów. W praktyce dla sprawności postępowania znaczenie ma to, ile na jednego sędziego przypada spraw do rozpoznania.

Warunkiem rzeczywistej poprawy sytuacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji zapewnienia obywatelom

⁹¹ Polska ma 26 sędziów na 100 tys. mieszkańców. CEPEJ Report on „European judicial systems – Edition 2018 (2016 data) efficiency and quality of justice”, Table 7.1, Présentation PowerPoint zob. <https://coe.int>.

prawa do sądu, jest odciążenie pracą sędziów poprzez zmniejszenie referatów oraz zapewnienie narzędzi umożliwiających rzetelne wykonywanie pracy. Wśród tych narzędzi powinno znaleźć się stabilne i przystające do realiów rzeczywistości prawo oraz instrumenty techniczne umożliwiające jego stosowanie. Konieczne jest unowocześnienie nie tylko postępowania sądowego, ale także samego funkcjonowania sądów m.in. poprzez ich informatyzację oraz dokonanie tych zmian z poszanowaniem podstawowych praw i wolności obywatelskich i gwarancji rzetelnego procesu.

Koniecznym rozwiązaniem wydaje się także promowanie alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów (np. mediacja), tak aby do sądów trafiały tylko najpoważniejsze sprawy, wymagające rozstrzygnięcia istotnego sporu prawnego czy faktycznego, z zastrzeżeniem tego, aby liczba tych spraw była realnie możliwa do rozpoznania przez sędziego. Nie wystarczy zatem samo zredukowanie liczby spraw wpływających do sądów, bez dostosowania do tego obsady kadrowej sądów oraz zapewnienia sędziom czasu na podnoszenie kwalifikacji i szkolenia. Rozwiązaniem, które mogłoby przyczynić się do usprawnienia pracy sędziów jest zwiększenie liczby referendarzy czy asystentów sędziego oraz zapewnienie należytej obsady pracowników sekretariatów w sądach.

Polityka kadrowa w wymiarze sprawiedliwości należy do ministra sprawiedliwości i jak pokazują analizowane dane, jest ona realizowana w sposób powodujący negatywne konsekwencje dla funkcjonowania sądów. Szczególnie istotnym problemem dotyczącym obsady sądów, który może pojawić się w przyszłości i dotyczyć bezpośrednio obywateli, jest kwestia wadliwości powołań na stanowiska sędziowskie osób, które przeszły procedurę nominacyjną z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. W ścisłym związku z tym pozostaje problem ważności wydanych przez te osoby orzeczeń. Jednym z rozważanych wariantów w takiej sytuacji jest

możliwość wznawiania postępowań sądowych⁹². Problem ten dotyczy aktualnie ok. 950 wadliwie powołanych osób na stanowiska sędziowskie i około kilkuset tysięcy orzeczeń.

⁹² Uchwała nr 4 Zwyczajnego Zebrania Delegatów SSP „Iustitia” z 17.4.2021 r. w sprawie szkód wyrządzonych w sądownictwie zob. <https://iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/4159-uchwaly-zwyczajnego-zebrania-delegatow-ssp-iustitia-w-dniu-17-kwietnia-2021r>.

Bibliografia

Opracowania tematyczne

- 1) Analiza wyników naboru na aplikacje: sędziowską i prokuratorską w 2020 roku, Dział Badań i Analiz KSSiP, Kraków 2021
- 2) Evaluation of the judicial systems (2016–2018 cycle) – Poland, European Commission for the Efficiency of Justice, Rada Europy, Strasburg 2018
- 3) Goldman Recruitment Employer Branding Survey 2018, Goldman Recruitment, Warszawa 2018
- 4) Tendencje wpływu spraw do polskich sądów powszechnych, *Andrzej Siemaszko, Paweł Ostaszewski, Justyna Włodarczyk-Madejska*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019

Źródła prawa przywołane w Raporcie

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483)
- 2) Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- 3) ustawa z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374)

- 4) ustawa z 14.5.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875)
- 5) ustawa z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1443)
- 6) ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2072)
- 7) ustawa z 19.6.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1086)
- 8) ustawa z 12.7.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452)
- 9) ustawa z 11.2.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2407)
- 10) ustawa z 12.4.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 848)
- 11) ustawa z 24.7.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1137)
- 12) ustawa z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1830)
- 13) ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t. jedn.: na podst. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, 1578, 2320; z 2021 r. poz. 11.)
- 14) ustawa z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469)

- 15) ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t. jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 534, 1023.)
- 16) ustawa z 23.3.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 952)
- 17) ustawa z 19.7.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1694)
- 18) ustawa z 20.4.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1023), która weszła w życie 22.6.2021 r.
- 19) rozporządzenie MS z 8.11.2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów (Dz.U. z 2012 r. poz. 1270)
- 20) zarządzenie MS z 30.6.2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS z 2016 r. poz. 122)
- 21) zarządzenie MS z 19.6.2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS z 2019 r. poz. 138)
- 22) uchwała Sejmu RR z 6.3.2018 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (MP z 2018 r. poz. 276)

Publikacje urzędowe

- 1) Rocznik Statystyczny z 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019
- 2) Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne P/19/038 – Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, Warszawa, 20.4.2020 r.
- 3) Informacja o działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2019 roku, Krajowa Rada Sądownictwa, Warszawa 2020

- 4) Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 14.10.2016 r. w przedmiocie zwłoki w obwieszczeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o wolnych stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych
- 5) Komunikat Prasowy nr 88/21, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg, 20.5.2021 r.

Orzecznictwo i inne stanowiska sądów i trybunałów

- 1) wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych: C-585/18, C-624/18 i C-625/18
- 2) uchwała składu trzech połączonych Izb – Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23.1.2020 r. w sprawie BSA I-4110-1/20
- 3) wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 2.3.2021 r. w sprawie C-824/18
- 4) wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13.7.1983 r., *Zimmermann i Steiner vs. Szwajcaria*

Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości (<https://isws.ms.gov.pl>)

- 1) Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 r. na tle poprzednich okresów statystycznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Warszawa, lipiec 2017
- 2) Średni czas trwania postępowań sądowych w latach 2011–2020

Publikacje IUSTITII

- 1) Wykaz sądów, gdzie nie orzekają sędziowie na skutek delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości – Stowarzyszenie Sędziów IUSTITIA, Warszawa 2017

- 2) Sędziowie pod presją – raport o metodach szykanowania przez władzę niezależnych sędziów, *Jakub Kościerzyński*, Stowarzyszenie Sędziów IUSTITIA, Warszawa 2019
- 3) Opinia Zespołu ds. Prawa Karnego Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 867) z uwzględnieniem autopoprawki do tego projektu (druk sejmowy nr 867-A), Stowarzyszenie Sędziów IUSTITIA, Warszawa 2021

Inne adresy internetowe

- 1) <https://rpo.gov.pl/>
- 2) <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/>
- 3) <https://prezydent.pl/aktualnosci/statystyki/statystyki-sedziowskie/>
- 4) <https://prawo.pl>
- 5) <https://infor.pl>

Informacje uzupełniające

Dane statystyczne, które znajdują się w Raporcie, a nie mają odniesień do powszechnie dostępnych publikacji MS oraz IWS są efektem opracowania Autorów raportu na podstawie danych otrzymanych w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej z sądów apelacyjnych kwietniu i maju 2021 r.

Autorzy



Anna Begier

Sędzia Sądu Rejonowego we Wrześni. Od 2011 r. członkini SSP IUSTITIA Oddział Wielkopolski oraz członkini Zespołu ds. Prawa Cywilnego. Uczestniczy również w pracach Zespołu Medialnego oraz Zespołu Międzynarodowego IUSTITII. Autorka publikacji w Kwartalniku IUSTITIA. Promotorka mediacji.



Rafał Cebula

Sędzia Sądu Rejonowego w Siemianowicach Śląskich. Członek SSP IUSTITIA oraz członek Zespołu ds. Prawa Cywilnego. W 2019 r. został laureatem nagrody Złoty paragraf w Kategorii Najlepszy Sędzia przyznawanej przez Dziennik Gazeta Prawna. W 2017 r. otrzymał Tytuł Honorowy Sędziego Europejskiego 2017 przyznawany przez Polską Sekcję Międzynarodowej Komisji Prawników.



Łukasz Małecki-Tepicht

Ekspert *pro bono* Zespołu ds. Prawa Cywilnego SSP IUSTITIA. Były pracownik komórki audytu wewnętrznego Ministerstwa Sprawiedliwości, następnie w audycie sektora prywatnego. Jest politologiem oraz certyfikowanym trenerem i audytorem wewnętrznym. Autor artykułów naukowych i publicystycznych nt. zarządzania w sektorze publicznym. Doktorant Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.



Maciej Plaskacz

Sędzia Sądu Okręgowego Toruniu. Członek SSP IUSTITIA oraz członek Zespołu ds. Prawa Cywilnego, b. członek kolegium redakcyjnego Kwartalnika Sądowego Apelacji Gdańskiej, w tym przez ponad dwa lata zastępca redaktora naczelnego. Autor wielu publikacji w m.in. PPC, MoP, KSAG i Kwartalniku Iustitia i księgach jubileuszowych dla SSN Jacka Gudowskiego, SSN prof. Tadeusza Wiśniewskiego i prof. Kazimierza Lubińskiego.



Anna Wypych-Knieć

Sędzia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa, W IUSTITII jest Przewodniczącą Zespołu ds. Prawa Cywilnego oraz od marca 2021 r. Członkini Zarządu Oddziału Warszawskiego. Autorka publikacji w Kwartalniku IUSTITIA. Przed objęciem stanowiska sędziego pracowała jako radca prawny i adwokat. Inicjatorka badania sądownictwa w czasie pandemii COVID-19.



Urszula Żółtak

Sędzia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa. Wiceprezes Oddziału Warszawskiego IUSTITII. Członkini Zespołu ds. Prawa Cywilnego. Uczestniczy również w pracach Zespołu Międzynarodowego i Zespołu Medialnego. Ukończyła zarówno studia prawnicze jak również nauki polityczne na Uniwersytecie Warszawskim. Przed objęciem stanowiska sędziego pracowała przez 8 lat w Ministerstwie Pracy i Polityki Rodzinnej, zajmując się legislacją. Jest doktorem nauk prawnych. Była prelegentką na II Kongresie Prawników.