

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Kamil Joński

***Efektywność sądownictwa powszechnego
- podstawowe problemy***

Warszawa 2016

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wprowadzenie..... | 1 |
| 1. Ramy instytucjonalne i struktura sądownictwa | 7 |
| 1.1. Zasady konstytucyjne | 7 |
| 1.2. Minister Sprawiedliwości i tzw. nadzór administracyjny | 8 |
| 1.3. Ewolucja struktury polskiego sądownictwa powszechnego | 14 |
| 1.4. Racjonalność rozwiązań wieloszczeblowych..... | 21 |
| 1.5. Kryteria optymalnej struktury sądownictwa..... | 26 |
| 1.6. Racjonalizacja struktury – doświadczenie tzw. „reformy Gowina” | 29 |
| 1.7. Rozmieszczenie sędziów pomiędzy poszczególnymi sądami | 38 |
| 1.8. Proces budżetowy i „ograniczona autonomia” budżetowa sądownictwa | 43 |
| 2. Statystyka sądowa a diagnozy problemów sądownictwa | 51 |
| 2.1. Sprawozdawczość statystyczna | 52 |
| 2.2. Wpływ spraw i argument o rozszerzaniu kognicji sądów | 58 |
| 2.3. Funkcjonowanie wybranych pionów sądownictwa..... | 63 |
| 2.4. Sprawy procesowe o znikomej wartości przedmiotu sporu | 71 |
| 2.5. Zarządzanie kryzysem „wzrostu wpływu” – doświadczenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów | 75 |
| 2.6. Problem tzw. „sędziów funkcyjnych” | 78 |
| 3. Efektywność rozmieszczenia sędziów pomiędzy poszczególnymi sądami – pensum..... | 81 |
| 3.1. Teoretyczny opis ruchu spraw w sądzie | 82 |
| 3.2. Szacunek pensum sędziego w wydziałach karnych pierwszej instancji SO | 86 |
| 3.3. Efektywność decyzji alokacyjnych w wydziałach karnych pierwszej instancji SO | 92 |
| 4. Rozwiązania proceduralne a efektywność sądownictwa | 96 |
| 4.1. Rozwiązania proceduralne w sprawach karnych – analiza porównawcza ... | 97 |
| 4.2. Próba wprowadzenia kontrydiktoryjnego procesu karnego | 102 |
| 4.3. Wprowadzenie e-protokołu | 112 |
| 4.4. Usprawnienie sporządzania uzasadnień | 117 |
| Podsumowanie i rekomendacje..... | 121 |

*„Historia uczy, że ludzie i narody postępują rozsądnie,
kiedy już wyczerpią wszystkie alternatywy.”*

– Abba Eban

Autor pragnie podziękować dr J. Beldowskiemu, prof. M. Goleckiemu, dr P. Ostaszewskiemu, dyr. K. Petrynie i prof. A. Siemaszce za cenne uwagi i komentarze, wyrażane na różnych etapach pracy nad tekstem.

Wprowadzenie

Każdego roku przed polskimi sądami staje ponad 300 tys. oskarżonych i rozpoznawane są spory cywilne i gospodarcze o wartości rzędu kilkunastu mld zł¹. Sprawy te rozpoznaje 9,9 tys. sędziów, wspieranych przez 3,2 tys. asystentów. Co roku budżetu państwa przeznaczają na sądy powszechne ok. 7 mld zł.

Jednocześnie funkcjonowanie sądów jest obiektem permanentnej krytyki. Dobrze ocenia je 36% obywateli². Uczestnicy badań sondażowych wskazują na takie problemy, jak: przewlekłość, opóźnienia rozpraw, kosztowne postępowania i zbyt skomplikowane procedury³. Również przedsiębiorcy krytycznie oceniają działalność sądów – zwłaszcza w aspekcie ich sprawności⁴.

Nie dziwią zatem ustawiczne próby reformy, podejmowane przez kolejne rządy na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza. Jednocześnie, stanowisko Ministra Sprawiedliwości należy do najbardziej niestabilnych w rządzie – średni czas urzędowania wynosi 1,2 roku, a żadnemu z ministrów nie udało się dotąd przetrwać czteroletniej kadencji parlamentu.

Nie można także zapomnieć, że sądownictwo – realizujące kluczową funkcję państwa – stanowi jednocześnie trzecią władzę, niezależną od pozostałych. Prowadzi to do niespotykanych w innych obszarach działalności państwa komplikacji prawnych i instytucjonalnych. Jak bardzo utrudnia to efektywne zarządzanie, ilustruje przykład tzw. „reformy Gowina” – zniesienia i przywrócenia w ciągu dwóch lat 79 sądów rejonowych, połączonego z kontrowersjami wokół 136 odmawiających orzekania sędziów. W systemie instytucjonalnym opartym na założeniu kooperacji,

¹ Roczne dochody z tytułu opłat sądowych to ok. 1,6 mld (por. podrozdział 2.4). Na potrzeby ilustracyjnego szacunku przyjęto, że 1/3 – 1/2 pochodzi z opłat stosunkowych w sprawach spornych (pozostałą część generują sprawy wieczystoksięgowe, rejestrowe, nakazowe i upominawcze – przykładowo e-sąd generuje rocznie dochody ok. 125 mln zł, co przy opłacie stosunkowej 1,25% sugeruje wartość rozpoznanych roszczeń rzędu 10 mld zł).

² Oceny instytucji publicznych, Komunikat z badań nr 133/2016; wzrost od marca do września 2016 o 7 pp.

³ O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, Komunikat z badań BS/5/2013.

⁴ Por. np. wyniki cyklicznych badań BEEPS, prowadzonych przez EBRD.

permanentna konfrontacja pomiędzy przedstawicielami władzy wykonawczej i sądowniczej utrudnia podjęcie jakichkolwiek konstruktywnych działań.

Co więcej, wciąż brak konsensusu w zakresie rzetelnej diagnozy przyczyn niesatysfakcjonującego funkcjonowania sądów powszechnych oraz kierunków reform. Dane empiryczne – choć dostępne – są tak skomplikowane i niejednoznaczne, że na ich podstawie uczestnicy debaty publicznej formułują przeciwstawne tezy⁵. Jednocześnie, uczestnicy dyskusji podchodzą z niezwykłą nonszalancją do kwestii wyjaśniania faktów i komunikowania swoich diagnoz i koncepcji. Skrajnym przykładem są opracowane przy okazji tzw. „reformy Gowina” plakaty, informujące że zmiana nazwy sądu poprawi jego funkcjonowanie.

W tej sytuacji celem niniejszego raportu jest przedstawienie możliwie rzetelnej diagnozy problemów efektywności sądownictwa widzianych z perspektywy ekonomicznej. Zadanie to wymaga wykorzystania szerokiego wachlarza metod badawczych – od analiz porównawczych i historycznych do statystycznych. Sądownictwo zostało także potraktowane jak dynamiczny system – starający się reagować na pojawiające się problemy. Analiza obejmuje zatem także proces reform – stawiane przez decydentów diagnozy, proponowane rozwiązania, proces ich wdrażania oraz ocenę stopnia realizacji zamierzonych celów. Kolejnym, nie mniej istotnym zadaniem raportu, jest wskazanie obszarów badań, kluczowych z punktu widzenia możliwej do osiągnięcia poprawy efektywności sądownictwa.

Punktem wyjścia do dyskusji o efektywności sądów powszechnych musi być zdefiniowanie tego pojęcia w kontekście „trzeciej władzy”. Wymaga to uwzględnienia ustrojowej roli sądów, jako powszechnie akceptowanego mechanizmu rozstrzygania sporów na podstawie obowiązującego prawa i zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

Standard przysługującego każdemu prawa do sądu określa art. 45 Konstytucji, w którym mowa o „*sprawiedliwym i jawnym rozpatrzeniu sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*”. Z perspektywy

⁵ Przykładem może być dyskusja pomiędzy prof. Balcerowiczem a prezesami SN i NSA, por. L. Balcerowicz, *Tylko nacisk opinii publicznej uzdrowi polską Temidę*, Rz 07 VII 2014 i M. Gersdorf, R. Hauser, *Krytykując Temidę, prof. Balcerowicz nie ma racji*, Rz 16 VII 2014.

wartości konstytucyjnych obowiązkiem państwa jest zatem zapewnienie warunków do realizacji tego prawa.

Warto przy tym wyróżnić jego dwa aspekty. Pierwszym jest trafność orzeczeń – a zatem podjęcie właściwego rozstrzygnięcia w sprawie. Jej realizację mają uprawdopodobniać rozmaite gwarancje. Dotyczą one przebiegu procesu (np. jawność, domniemanie niewinności), przymiotów sędziego (bezstronność i niezawisłość) a także cech sądownictwa – jako organizacji – które powinny chronić powyższe (niezależność). Drugim aspektem, jest wymóg należytej sprawności postępowania, umożliwiającej rozpoznanie sprawy „*bez nieuzasadnionej zwłoki*”.

Razem, składają się one na „*sprawiedliwość*” rozstrzygnięcia. Co zatem oczywiste, sprawność sądów nie może być przeciwstawiana ich sprawiedliwości (a tym samym gwarancjom, które mają ją chronić). Trafne rozstrzygnięcie zapadłe zbyt późno to naruszenie prawa do sądu (niesprawiedliwość). Błyskawiczny, ale błędny wyrok, także.

Praktyczna realizacja prawa do sądu wymaga budowy odpowiednich ram instytucjonalnych i struktury, w ramach której wykorzystywane są określone zasoby ludzkie i finansowe. Ze względu na fakt, że zasoby te są ograniczone (możliwościami państwa i decyzjami politycznymi określającymi dopuszczalny poziom wydatków na poszczególne sfery jego działalności) znaczenia nabiera efektywność ich wykorzystania – a tym samym efektywność sądownictwa.

W teorii ekonomii pojęcie to wiąże ponoszone nakłady (rzeczowe, osobowe, finansowe) z osiąganymi rezultatami (wytwarzanymi dobrami lub świadczonymi usługami). Za efektywny uważa się stan, w którym danego rezultatu nie da się osiągnąć przy wykorzystaniu mniejszych nakładów.

W kontekście sądownictwa, o efektywności możemy zatem mówić, gdy dany system jest w stanie zapewnić realizację prawa do sądu na określonym poziomie (w aspekcie trafności orzeczeń i sprawności postępowań) najniższymi możliwymi nakładami (liczba sędziów, wydatki budżetowe). Innymi słowy, od tego, jak bardzo (nie)efektywne będzie sądownictwo, zależy jakim kosztem państwo będzie wywiązywać się z obowiązku realizacji prawa do sądu (lub, przy danych możliwościach, jaki standard jego realizacji będzie w stanie zapewnić).

Funkcjonowanie sądownictwa powszechnego, a tym samym jego efektywność, zależy od szeregu czynników i ich wzajemnych interakcji.

Przykładowo, kluczowym czynnikiem determinującym funkcjonowanie każdego systemu sądownictwa są sędziowie – ich wiedza, doświadczenie, postawa etyczna i zdolności do podejmowania trafnych decyzji. Inne osoby zatrudnione w sądach (referendarze, asystenci, urzędnicy) mogą wpływać na komfort i jakość pracy sędziów, np. odciążając ich od czynności niezwiązanych z merytorycznym rozpoznaniem sprawy. Z kolei rozwiązania proceduralne określają granice „luzu decyzyjnego”, gwarancje procesowe stron i poziom formalizmu postępowania – tym samym ujmują proces podejmowania decyzji przez sędziego w określone ramy (mające, w założeniu, zapobiegać błędom). Na warunki pracy sędziów (i trafność podejmowanych przez nich decyzji) wpływa także ich obciążenie pracą.

Ono z kolei może zależeć od wsparcia personelu pomocniczego (np. przy pisaniu uzasadnień) i rozwiązań proceduralnych (od których zależy, jakiego nakładu czasu pracy wymaga zakończenie sprawy danego typu, a zatem ile spraw jest w stanie załatwić sędzia). Na obciążenie sędziów wpływa także struktura organizacyjna sądownictwa, w zakresie w jakim ogranicza zarządzanie etatami (a więc ograniczenie sytuacji, gdy sędziowie jednego sądu kończą więcej spraw, podczas gdy sędziowie innego są przeciążeni i w ich sądzie tworzą się zaległości). Ta nieefektywność jest swoistą ceną za realizację niektórych gwarancji niezawisłości (zasady nieprzenoszalności) w warunkach obecnej struktury organizacyjnej (*de iure* określanej przez Ministra Sprawiedliwości, jednak obarczonej znaczną inercją, czego dowodzi np. tzw. "reforma Gowina"). Ostatecznie jednak to, jak dużym problemem dla systemu sądownictwa jest nieefektywność alokacji sędziów, zależy w dużej mierze od posiadanego budżetu. Pewien poziom nieefektywności (istnienie sądów o zbyt małym obciążeniu) może bowiem zostać zaakceptowany ze względu na ochronę innych wartości (np. niezależności i niezawisłości). Obciążenie sędziów zależy także od działań zarządczych, podejmowanych w obrębie sądu (podział czynności, przydział do wydziałów, przydział spraw) oraz pomiędzy sądami i szczeblami sądów. To ostatnie zadanie realizuje resort sprawiedliwości, czerpiąc niezbędną wiedzę z analiz statystycznych. Tym samym istotne jest, aby system sprawozdawczości sądowej pozwalał na wiarygodny pomiar rzeczywistego obciążenia. Te i inne zależności podsumowuje rysunek 1.

Rysunek 1. Czynniki i interakcje wpływające na funkcjonowanie i efektywność systemu sądownictwa powszechnego

| | Sędziowie | Inny personel | Rozwiązania proceduralne | Obciążenie sędziów | Struktura sądownictwa | Dostępny budżet | Zarządzanie w poszczeg. jednostkach |
|---|--|--|---|---|--|---|---|
| Inny personel | komfort pracy i podejmowania decyzji meryt. | | | | | | |
| Rozwiązania proceduralne | granice „luzu decyzyjnego”, formalizm | zakres czynności urzędników i referendarzy | | | | | |
| Obciążenie sędziów | warunki pracy, stres, możliwość właściwego rozpoznania sprawy | możliwe odciążenie np. pomoc w pisaniu uzasadnień | determinują, ile trwa załatwienie sprawy danego typu | | | | |
| Struktura sądownictwa | status, możliwości awansu, siatka płac | uzasadnienie zatrudnienia np. referendarza w małej jednostce | zapewnienie składów w małych sądach (np. odwołania poziome) | ograniczenie efektywnej alokacji i zarz. etatami | | | |
| Dostępny budżet | liczebność i wynagrodzenia | liczebność i wynagrodzenia | dostępny budżet wyznacza akceptowalny stopień nieefektywności procedury, alokacji i struktury | | | | |
| Zarządzanie w poszczególnych jednostkach (Prezes) | podział pracy, możliwości awansu, nadzór wewnętrzny | przełożony: dyrektor czy prezes? Przydział do wydz./sędziów | rola prezesa w wyznaczaniu składów | równoważenie obciążenia wewnątrz wydziału/sądu | zakres podziału czynności/ przypisanie do wydziałów | swoboda dysponentów I, II III stopnia w określaniu potrzeb | |
| Sprawozdawczość statystyczna | ryzyko zarządzania bagatelizującego „niemierzalne” aspekty pracy | obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi | bodźce, jakie tworzy sprawozdawczość (np. do załatwień formalistycznych) | miar rzeczywistego obciążenia | porównywalność danych pomiędzy sądami i wydziałami | integracja danych o nakładach i rezultatach | |
| Zarządzanie systemem (MS) | konflikt gwarancji ustrojowych i działań zarządczych (alokacja, struktura, nadzór) | określenie limitów zatrudnienia i wymogów kwalifikacyjnych | możliwość częstych zmian, ale rewolucyjne zmiany mogą być blokowane (kontrydiktoryjność) | równoważenie obciążenia pomiędzy sądami/ szczeblami | zdolność do reakcji na wahania wpływu; ograniczona możliwość zmian („ref. Gowina”) | spójność koncepcji zarządzania, struktury, legislacji i priorytetów budżetowych | nadzór MS nad nadzorem sprawowanym przez prezesów |

Źródło: Opracowanie własne

Jak widać, skala powiązań różnych czynników może poważnie komplikować bieżące zarządzanie, a także reformy sądownictwa.

Z drugiej strony, te same cele mogą być realizowane za pomocą różnych środków (np. zmiana rozwiązań proceduralnych sprawiająca, że sędzia danego pionu będzie w stanie rozpoznać więcej spraw jest alternatywą dla zwiększania liczby sędziów – a także ogranicza negatywne następstwa nieefektywności związanej z alokacją sędziów w ramach rozdrobnionej struktury). W dalszej części niniejszego raportu, przedstawiono szczegółową analizę niektórych spośród czynników wskazanych na rysunku 1.

Raport został skonstruowany w następujący sposób: rozdział pierwszy prezentuje opis uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania sądownictwa powszechnego i jego reform, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń natury ustrojowej. Rozdział drugi skupia się na statystyce sądowej – stanowiącej kluczowe źródło informacji o funkcjonowaniu sądów. Rozdział trzeci poświęcono kluczowemu aspektowi organizacji sądownictwa – produktywności sędziów i ich rozmieszczeniu pomiędzy sądami. Rozdział czwarty przybliża zależności pomiędzy regulacjami proceduralnymi, a efektywnością sędziów.

1. Ramy instytucjonalne i struktura sądownictwa

Kluczowym dylematem towarzyszącym organizacji systemów sądownictwa we współczesnych demokracjach jest konieczność znalezienia balansu pomiędzy niezależnością – stanowiącą warunek właściwego sprawowania wymiaru sprawiedliwości – a organizacyjną sprawnością i rozliczalnością (*accountability*). Niniejszy rozdział prezentuje, jak balans ten ustalili autorzy polskiej Konstytucji⁶ i ustaw ustrojowych oraz jak funkcjonuje on w praktyce.

1.1. Zasady konstytucyjne

Zgodnie z koncepcją trójpodziału władzy Monteskiusza, wszystkie polskie konstytucje (nie wyłączając „stalinowskiej” z 22 lipca 1952 r.⁷) proklamowały niezależność sądownictwa od pozostałych władz. Różniły się jednak w kwestii konkretnych gwarancji, mających w praktyce chronić tę niezależność⁸. W przypadku Konstytucji z 1997, są to zasady:

- 1) niezawisłości⁹ sędziów (art. 178 ust. 1),
- 2) nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1),
- 3) nieprzenoszalności sędziów (art. 180 ust. 2) oraz
- 4) instytucjonalnej niezależności sądów (art. 173).

Z punktu widzenia efektywności sądownictwa, kluczowe znaczenie mają dwie ostatnie. Zasada nieprzenoszalności¹⁰, uniemożliwia bowiem bieżące dostosowanie

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).

⁸ Jak wskazywał I prezes SN S. Dąbrowski, "Dla prawidłowego funkcjonowania zasady niezawisłości sędziowskiej niezbędne są jej gwarancje (...) *Definicja niezawisłości sędziowskiej w polskich konstytucjach (...) miała zasadniczo podobne brzmienie. Jej rdzeniem była zasada, że sędziowie są niezawisli i podlegają jedynie ustawie. (...) To, co w poprzednich epokach się zmieniało, to zasada niezależności sądów.*" Prezes Sądu Najwyższego: *Nie ma niezawisłych sędziów bez niezależnych sądów*, DGP 6 IX 2013.

⁹ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 czerwca 1998r., K 3/98, precyzujące pojęcie niezawisłości sędziowskiej.

¹⁰ Przepis w identycznym brzmieniu występował już w art. 78 Konstytucji Marcowej z 1921 r. Analogicznie kwestie te uregulowano w Niemczech, por. art. 97(2) *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*.

alokacji sędziów pomiędzy sądami do liczby wpływających spraw, ograniczając tym samym istotnie elastyczność systemu. Z kolei zasada niezależności sądów stanowi źródło ustawicznych tarć (i ryzyka prawnego) pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a środowiskiem sędziowskim.

W kontekście analiz efektywności sądownictwa powszechnego, na uwagę zasługuje także art. 178 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, że „Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.” O ile zwykle powołuje się go w kontekście zasad wynagradzania sędziów, wspomina on także *explicite* o warunkach pracy. Jak wskazuje sędzia M. Laskowski, zapis ten „nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego ukształtowania zakresu kognicji sądów i poszczególnych procedur, a także takiego ustalenia liczby sędziów i innych pracowników sądów, aby przy należytej rzetelności i sumienności sędziów obiektywnie możliwe było godne sprawowanie urzędu”¹¹.

Zgodnie z konstytucyjną hierarchią źródeł prawa, wskazane zasady skonkretyzowano w przepisach ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń, szczegółowo określających reguły zarządzania systemem sądownictwa.

1.2. Minister Sprawiedliwości i tzw. nadzór administracyjny

Minister Sprawiedliwości bywa określany mianem „ministra konstytucyjnego”, co w założeniu wskazuje na jego szczególne umocowanie. Tymczasem, jedyny odnoszący się do niego zapis Konstytucji wskazuje, że zasiada on w 25-osobowej Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej jako KRS). Konstytucja nie przyznaje zatem ministrowi żadnych uprawnień w zakresie zarządzania systemem sądów powszechnych.

Zupełnie inaczej zapis ten zinterpretowali jednak autorzy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹² (dalej jako u.s.p.). Jak pisali

¹¹ M. Laskowski, *Warunki pracy sędziego a godność sprawowanego przez niego urzędu* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, 2015. W opinii autora niniejszego opracowania, argumenty przedstawione w podrozdziale 1.2. wskazują, że z praktycznego punktu widzenia należałoby tu raczej mówić o Ministrze Sprawiedliwości i podległej mu biurokracji, nie bezosobowym „ustawodawcy”.

¹² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 z późn. zm.).

w uzasadnieniu przedłożenia rządowego, „skoro konstytucja przesądza o członkostwie tego przedstawiciela władzy wykonawczej [Ministra Sprawiedliwości] w KRS – konstytucyjnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, nie można znaleźć racjonalnych argumentów do kwestionowania powierzenia temu ministrowi nadzoru nad administracją sądów powszechnych.”¹³.

Zgodnie z tym tokiem rozumowania, regulacje u.s.p. czynią ministra ważnym aktorem w procesie zarządzania sądownictwem¹⁴. Prowadzi do tego zwłaszcza wyróżnienie tzw. „działalności administracyjnej sądów”, polegającej na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu¹⁵. Działalność ta jest objęta tzw. „nadzorem administracyjnym,” będącym domeną Ministra Sprawiedliwości¹⁶.

Do czasu nowelizacji u.s.p. z 2011 r.¹⁷, Minister sprawował tzw. „zwierzchni nadzór administracyjny”, który obejmował nie tylko zapewnienie warunków organizacyjnych funkcjonowania sądów, ale także pozwalał mu bezpośrednio nadzorować sprawność indywidualnych postępowań. Autorzy nowelizacji zaproponowali podział „działalności administracyjnej sądu na sferę zadań powierzonych dyrektorowi sądu, obejmującą

¹³ Druk sejmowy 1656, III kadencja, 12 stycznia 2000 r. Jak wskazywali autorzy uzasadnienia, „Na pytanie, czy pod rządem Konstytucji z 1997 r. może zostać zachowana zbliżona do dotychczasowej rola Ministra Sprawiedliwości w sprawowaniu funkcji nadzoru nad administracją sądownictwa powszechnego, można przyjąć odpowiedź twierdzącą popartą ważnymi argumentami”. O zaskakującej trwałości praktycznych koncepcji wywodzących się z poprzedniego ustroju szerzej w tekstach A. Łazarskiej i R. Piotrowskiego zawartych w monografii R. Piotrowskiego, *Pozycja ustrojowa sędziego*, 2015

¹⁴ Interpretację taką potwierdził TK. Jak komentował jego linię orzeczniczą ówczesny I Prezes SN S. Dąbrowski: „Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 5 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07) i 27 marca 2013 r. (sygn. akt K 27/12) wręcz powrócił do skompromitowanej idei odrębności kompetencyjnej i niezależności sądów, ograniczonej jedynie do niezawisłości funkcjonalnej. (...) „jądra kompetencyjnego”, do którego trybunał ograniczył zasadę niezawisłości sędziowskiej, [które] wywodzi się z peerelowskiej koncepcji odrębności kompetencyjnej organów władzy państwowej.” Por.: Prezes Sądu Najwyższego: Nie ma niezawisłych sędziów bez niezależnych sądów; DGP 6 IX 2013 r.

¹⁵ W 2009 r., Trybunał Konstytucyjny zdefiniował działalność administracyjną sądów jako „wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu”, por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009r., K 45/07 OTK-A 2009 nr 1, poz. 3.

¹⁶ Szczegóły jego sprawowania reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. (Dz. U. z 2013 r. poz. 69 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192).

zapewnianie organizacyjno-technicznego zaplecza (warunków) dla realizowania podstawowej działalności sądów, oraz sferę działalności administracyjnej, związanej bezpośrednio z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i powierzonych sądom innych zadań z zakresu ochrony prawnej (a więc obejmującą właściwy tok wewnętrznego urzędowania sądu w tym zakresie), która pozostaje domeną prezesa sądu". Jak argumentowali autorzy zmian, pozostawiono tym samym „*główne uprawnienia nadzorcze wewnątrz władzy sądowniczej*”¹⁸. Konsekwentnie, w zakresie zapewnienia warunków pracy sądu wprowadzano tzw. „*model menadżerski*”. Z kolei w „*sferze działalności administracyjnej, związanej bezpośrednio z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości*”, zaproponowano dwustopniową formułę obejmującą:

- 1) „*wewnętrzny nadzór administracyjny*” – sprawowany przez prezesów sądów, którzy sporządzają tzw. „*plany nadzorcze*” i mogą wydawać tzw. zarządzenia nadzorcze określające sposób pracy danego sądu (szerzej o ich wpływie na efektywność sądownictwa w podrozdziale 4.3.) a także badają tok indywidualnych postępowań oraz
- 2) „*zewewnętrzny nadzór administracyjny*” – w ramach którego minister „*analizuje informacje roczne o działalności sądów*”¹⁹, *ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia.*”²⁰

Takie rozdzielenie uprawnień nadzorczych pomiędzy ministra i prezesów było przedstawiane jako decentralizacja i ograniczenie roli władzy wykonawczej²¹. Należy jednak pamiętać, że to minister powołuje prezesów sądów apelacyjnych (oni z kolei

¹⁸ Por. Skuteczny wymiar sprawiedliwości – działania Ministerstwa Sprawiedliwości na 500 dni, Sierpień 2010 r.

¹⁹ Dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych, por. art. 37h u.s.p.

²⁰ Odpowiedź na interpelację nr 34567 w sprawie przeciągających się spraw w polskich sądach, W. Hajduk, Warszawa, 07 X 2015.

²¹ Por. wypowiedzi byłych wiceministrów: J. Czaja, *Prawo uwiera ministra sprawiedliwości*; Rz 04 X 2012; wystąpienia G. Wałęjki oraz W. Hajduka na konferencji pt. „Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów” 8 I 2014 r.

powołują prezesów sądów rejonowych) oraz prezesów sądów okręgowych (odpowiednio art. 23 §. 1, art. 25 § 1 i art. 24 § 1 u.s.p.)²².

W praktyce, minister łączy sprawowanie „zewnętrznego nadzoru administracyjnego” z szerokimi uprawnieniami organizacyjnymi i legislacyjnymi. Na podstawie art. 20a u.s.p. określa on limity etatów orzeczniczych²³ (sędziowie, asesory i referendarze) i pomocniczych w poszczególnych sądach, a także może delegować sędziego – za jego zgodą – do pełnienia obowiązków w innym sądzie. Ponadto jest on dysponentem budżetu sądownictwa, a zatem planuje jego dochody i wydatki (por. podrozdział 1.8).

Ustawodawca przyznał również ministrowi uprawnienie kształtowania – w drodze rozporządzenia – sieci sądów powszechnych (ustalanie liczby, siedzib i obszarów właściwości sądów poszczególnych szczebli). W zakresie niektórych typów spraw, może on też przekazać jednemu sądowi rozpoznawanie spraw z obszaru właściwości innego (dlatego tylko 20 spośród 45 sądów okręgowych rozpoznaje sprawy gospodarcze). Tym samym, jego decyzje kształtują strukturę wewnętrzną sądów, którą (w zakresie tworzenia i znoszenia wydziałów) minister ustala za pomocą zarządzeń (art. 19 § 1 u.s.p.).

²² W tym kontekście warto wspomnieć intrygujący przypadek z okresu obowiązywania poprzedniej u.s.p., kiedy to minister Suchocka zdecydowała się zlikwidować SO w Przemyślu (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 maja 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, Dz. U. nr 44, poz. 515), po tym, jak nie udało jej się zmienić władz podległego SR. Jak wyjaśniał wówczas wiceminister J. Niemcewicz, „przeprowadzona została wizytacja SO i SR w Przemyślu, (...) wykazała również brak nadzoru nad pracą wydziałów Sądu Rejonowego w Przemyślu. Wydawane przez wizytatorów Sądu Okręgowego w Przemyślu zalecenia pokontrolne nie były w należyty sposób wykonywane. Pomimo stwierdzonych uchybień w zakresie sprawowanego nadzoru Kolegium Sądu Okręgowego w Przemyślu nie wyraziło zgody na odwołanie prezesa i wiceprezesa Sądu Rejonowego w Przemyślu.” Por.: Odpowiedź na interpelację nr 4259 w sprawie zasadności decyzji o likwidacji niektórych sądów na przykładzie Sądu Okręgowego w Przemyślu.

²³ Etat sędziowski stanowi konstrukcję teoretyczną, odzwierciedlającą ustrojowy termin „stanowisko sędziowskie” na potrzeby procesów budżetowych i zarządczych. Konsekwentnie, np. sędzia orzekający w dwóch różnych pionach zostanie do nich „przypisany” jako część etatu. Wzory formularzy statystycznych wraz z instrukcjami wypełniania, które opisują jak przebiega ten proces, opublikowano na stronie internetowej <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/wzory-formularzy/>.

Minister określa także, w drodze rozporządzenia, regulamin urzędowania sądów powszechnych²⁴ (dalej jako r.u.s.p.), oraz – zarządzeniem – zasady biurowości sądowej (tzw. *instrukcja sądowa*, regulująca m.in. sprawozdawczość statystyczną)²⁵.

Dodatkowo, jako członek Rady Ministrów²⁶ odpowiada on za tworzenie projektów zmian aktów prawnych kluczowych dla funkcjonowania sądownictwa – począwszy od samej u.s.p., przez procedury sądowe: *Kodeks postępowania karnego*²⁷ (dalej jako k.p.k.), *Kodeks postępowania cywilnego*²⁸ (dalej jako k.p.c.), po *ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*²⁹ określającą wysokość opłat sądowych. Projekty te, po przyjęciu przez Radę Ministrów, trafiają do Parlamentu³⁰.

Łącznie, uprawnienia te dają ministrowi niezwykle szeroki wachlarz narzędzi oddziaływania na funkcjonowanie – i efektywność – sądów powszechnych³¹. W literaturze pojawia się też teza, że opisane powyżej możliwości mogą zostać wykorzystane do wywołania „efektu mrożącego” – „zarządzania strachem w celu skłonienia korpusu sędziowskiego do zachowań miłszych naciskającemu”³².

²⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych. (Dz. U. poz. 2316 z późn. zm.).

²⁵ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2003 r. Nr 5, poz. 22 z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 543 z późn. zm.), art. 24.

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1749 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 623 z późn. zm.).

³⁰ Zdarzały się sytuacje, w których kierownictwo resortu korzystało z uprzejmości „zaprzyjaźnionych” parlamentarzystów, by uniknąć bardziej wymagającego rządowego procesu legislacyjnego. Przypadek, gdy właściwości pliku projektu poselskiego (nowelizacji u.s.p.) ujawniły jako autora urzędnika resortu, opisano w tekście: *Kto pisał projekt wzmacniający nadzór ministra nad sądami*, DGP 12 IV 2013.

³¹ Jak wskazywał w 2013 r. ówczesny Pierwszy Prezes SN „Suma wszystkich uprawnień władczych Ministra Sprawiedliwości przekroczyła poziom masy krytycznej, zachwiała stan równowagi władz, co stwarza zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej”, por. S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja, funkcja, atrybuty* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, 2015

³² E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, 2015

Z jak poważnym zagrożeniem możemy mieć do czynienia, wskazuje opinia sędziego Dąbrowskiego, wyrażona w 2009. Jego zdaniem, funkcjonujący na podstawie ówczesnej u.s.p.³³ „System [...] dosyć dobrze sprawdza się w warunkach stabilnej demokracji (...) w warunkach kryzysu demokracji gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów mogą okazać się niedostateczne. Sądy podporządkowane organizacyjnie władzy wykonawczej mogą przy wymierzaniu sprawiedliwości nie chronić dostatecznie praw jednostki przed nadużyciami”³⁴.

Jednocześnie, zakres uprawnień ministra, konfrontowany z zasadą niezależności sądów, stanowi źródło „ryzyka prawnego” (na podstawie tej zasady poszczególne uprawnienia są regularnie zaskarżane do Trybunału Konstytucyjnego, i czasem ograniczane – jak w przypadku delegowania sędziego bez jego zgody³⁵).

Skomplikowana sytuacja ustrojowa i polityczna może także „wykoleić” reformy stanowiące prerogatywę ministra – a w konsekwencji doprowadzić do ograniczenia jego uprawnień. Dowiodła tego (szczegółowo przeanalizowana w podrozdziale 1.6) tzw. „reformy Gowina”, w następstwie której ograniczono swobodę ministra w kształtowaniu sieci sądów rejonowych (ale już nie okręgowych i apelacyjnych, których reforma nie obejmowała).

Ostatecznie, obecny zakres uprawnień ministra jest źródłem frustracji zarówno władzy wykonawczej³⁶ (która np. nie może dowolnie ustalić struktury sądownictwa i liczby sędziów orzekających w poszczególnych jednostkach), jak i sądowniczej (zmagającej się z kolejnymi reformami struktury, procedur czy innowacjami zarządczymi – godzącymi w jego ocenie w zasady konstytucyjne).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „*uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości mają wzmacniać realizację prawa do sądu w odniesieniu do tego*

³³ Ówczesne regulacje różniły się nieco od obecnych – dotyczyło to np. braku rozróżnienia na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny.

³⁴ S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, Krajowa Rada Sądownictwa, Nr 1 (22) 2014.

³⁵ Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r. sygn. K 45/07, OTK-A 2009 nr 1, poz. 3.

³⁶ Jak mówił ówczesny premier D. Tusk, „Wszyscy wiemy, (...) jak trudno (...), choćby ze względu na relacje konstytucyjne, na tradycję [Sic!] podziału władz, podejmować decyzje, których celem jest reforma wymiaru sprawiedliwości, a szczególnie sądownictwa, bo jest to zawsze narażenie się na konflikt z sędziami, (...) niechęcią nie tylko środowiska, ale na przykład Trybunału Konstytucyjnego” por. Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 maja 2013 r., VII kadencja.

jego elementu, który jest związany z rozpoznaniem sprawy bez zbędnej zwłoki”³⁷. Z argumentem tym polemizował sędzia S. Dąbrowski, wskazując, że „mimo 90 lat nadzoru administracyjnego [Ministra] nie udało się zapewnić społecznie akceptowanej sprawności postępowań sądowych”³⁸.

Historia tak różnych systemów prawnych jak amerykański³⁹ i holenderski⁴⁰ (a także rodzimego sądownictwa administracyjnego) wskazuje, że ewolucja od modelu zarządzania zakładającego udział biurokracji rządowej w kierunku samorządności jest nie tylko możliwa, ale nie musi odbywać się kosztem efektywności.

1.3. Ewolucja struktury polskiego sądownictwa powszechnego

Gwarantując obywatelom prawo do sądu, Konstytucja (w art. 176 ust. 1) ustanawia standard postępowania dwuinstancyjnego. Zapis ten interpretuje się zwykle⁴¹ jako wymóg utworzenia co najmniej dwuszczeblowej struktury sądownictwa (sądy pierwszej i drugiej instancji). Z mocy ustawy (kolejnych u.s.p.), od 1990 r. funkcjonuje jednak – analogiczna do niemieckiej – struktura trójszczeblowa, która obejmuje sądy rejonowe (SR), okręgowe (SO) i apelacyjne (SA).

Tym samym, sprawy pierwszej instancji – w zależności od ciężaru gatunkowego – mogą trafić do sądu rejonowego albo do sądu okręgowego.

Od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez sąd rejonowy przysługuje odwołanie do sądu okręgowego. Jeśli zaś sprawa toczyła się w pierwszej instancji przed sądem okręgowym, środki odwoławcze wnosi się do sądu apelacyjnego.

³⁷ Por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r. sygn. K 45/07, OTK-A 2009 nr 1, poz. 3.

³⁸ S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska... op. cit.*

³⁹ Judicial Conference of the United States, została powołana przez Kongres w 1922 jako główny organ odpowiedzialny za zarządzanie sądami, por. <http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/governance-judicial-conference/about-judicial-conference/faqs-judicial>

⁴⁰ Duńska Rada Sądownictwa (Raad voor de rechtspraak) w 2002 r. przejęła od Ministra Sprawiedliwości odpowiedzialność za wiele zagadnień związanych z zarządzaniem sądownictwem, w tym proces budżetowania i zarządzania alokacją sędziów, por. <https://www.rechtspraak.nl/English/The-Council-for-the-Judiciary/Pages/Organisation.aspx>

⁴¹ Takie stanowisko prezentuje np. L. Garlicki, por. uwaga do art. 176, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, Warszawa 2005, s. 3. Pogląd ten podzielił TK w wyroku z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt K 27/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29.

Innymi słowy, sąd rejonowy rozpoznaje wyłącznie sprawy pierwszej instancji, zaś sąd apelacyjny wyłącznie sprawy drugiej instancji. Sąd okręgowy – w którym funkcjonują zwykle wyodrębnione wydziały pierwszej i drugiej instancji – rozpoznaje zaś zarówno najpoważniejsze sprawy pierwszej instancji jak i odwołania od orzeczeń sądów rejonowych.

Analiza historyczna wydaje się sugerować, że taka struktura organizacyjna jest w znacznej mierze wypadkową licznych, niedokończonych reform i niezrealizowanych koncepcji, nie zaś realizacją spójnej wizji.

Sądownictwo powszechne weszło w proces transformacji ustrojowej zorganizowane w strukturę dwuszczeblową – z 274 sądami rejonowymi i 44 wojewódzkimi (SW, odpowiednikami dzisiejszych SO) – zwieńczoną Sądem Najwyższym (który rozpoznawał środki odwoławcze od orzeczeń SW).

Podobnie jak obecnie, funkcjonowały także dwa szczeble sądów pierwszej instancji – SR (dla większości spraw) i SW (dla najpoważniejszych spraw).

Zgodnie z ustaleniami Okrągłego Stołu, w październiku 1989 powołano w resorcie zespół ds. reformy sądownictwa⁴². Jednym z jej kluczowych aspektów (i czynnikiem definiującym harmonogram wdrożenia) było zakończenie kadencji SN w czerwcu 1990 r. Miała temu towarzyszyć zmiana statusu sędziów SN (rezygnacja z kadencyjności) oraz jego roli ustrojowej (z sądu rozpoznającego zwykle środki odwoławcze do naczelnego organu wymiaru sprawiedliwości).

Zespół rekomendował dwa warianty reformy: pierwszy zakładał wprowadzenie dwóch szczebli sądów pierwszej instancji i trzeciego szczebla⁴³ – sądu odwoławczego (rozpoznawałby środki odwoławcze od wyroków sądów pierwszego i drugiego szczebla, planowano utworzenie 5-12 takich jednostek). Wariant „B” zakładał, że sądy drugiego szczebla pozostaną sądami pierwszej instancji dla

⁴² Opis historii reform struktury sądownictwa powszechnego przed 2000 r. – wraz z cytatami z dokumentów wewnętrznych – na podstawie opracowania S. Królak, *Trójszczeblowa czy czteroszczeblowa struktura sądownictwa? Ewolucja modelu ustrojowego sądów powszechnych w latach 1989-2001*, [w] J. Jaskiernia, *Transformacja Systemów Wymiaru Sprawiedliwości Tom II Proces Transformacji i Dylematy Wymiaru Sprawiedliwości*, Toruń 2011.

⁴³ W tekście użyto sformułowań sądy pierwszego, drugiego i trzeciego szczebla, gdyż na różnych etapach prac używano różnych propozycji nazw – co mogłoby być mylące. Przykładowo, obecne sądy apelacyjne proponowano nazwać okręgowymi, którą to nazwą zastąpiono w 1999 r. sądy wojewódzkie.

najpoważniejszych spraw, i sądami odwoławczymi od wyroków sądów pierwszego szczebla (a więc analogicznie do ówczesnych SW i obecnych SO). Sądy trzeciego szczebla miały rozpoznawać odwołania od wyroków sądów drugiego szczebla.

Dodatkowo wskazywano, że sądy pierwszego i drugiego szczebla powinny mieć jednolitą właściwość rzeczową, a co za tym idzie, także strukturę wewnętrzną (wydziałową). Ówczesne SR i SW różniły się bowiem pod względem zakresu rozpoznawanych spraw (np. wszystkie rozpoznawały sprawy karne i cywilne, ale tylko niektóre - sprawy z zakresu prawa pracy). Sprawiało to, że w zależności od rodzaju sprawy (cywilna, pracy), właściwymi mogły być różne sądy tego samego szczebla.

Zdecydowano o realizacji wariantu "B", rozkładając jego wdrożenie na dwa etapy. Pierwszy etap, związany ze zmianą statusu SN, zakładał powołanie sądów trzeciego szczebla (10 jednostek nazwanych ostatecznie apelacyjnymi, które zaczęły funkcjonować 1 października 1990 r.). Drugi etap, zaplanowany na lata 1991-1992 i poprzedzony doszkoleniem kadr, zakładał wdrożenie pełnej koncepcji „ujednoliconych” sądów pierwszego i drugiego szczebla.

Kolejnym bodźcem do reformy struktury sądownictwa było przyjęcie Konstytucji z 1997 r., wprowadzającej zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Wykluczało to dalsze funkcjonowanie kolegiów ds. wykroczeń (element władzy wykonawczej)⁴⁴.

Konieczność rozszerzenia kognicji sądów o sprawy rozpoznawane przez kolegia stała się bodźcem do dyskusji o wprowadzeniu struktury czteroszczeblowej. W 1996 r. powołano kolejny zespół, który rekomendował, w wariacie docelowym, *"utworzenie sądów okręgowych w miejsce zróżnicowanych wielkościami i przedmiotowo sądów wojewódzkich"*. Analogicznymi zmianami planowano objąć sądy rejonowe, wskazując, że *"w razie ukształtowania w całym kraju w pełni porównywalnych jednostek sądowych o podobnej wielkości⁴⁵, strukturze wewnętrznej i pełnym zakresie kompetencji, nastąpiłoby zwłaszcza zmniejszenie liczby sądów rejonowych."* Co intrygujące, zespół uważał, że *"struktura administracyjna*

⁴⁴ W art. 237 ust. 1 Konstytucji ustalono termin likwidacji kolegiów na 2001 r.

⁴⁵ Postulat ten wykazuje intrygującą zbieżność z opisanymi na str. 16 kryteriami racjonalizacji struktury sformułowanymi niemal 15 lat później.

*i sędownicza nie powinny się pokrywać, gdyż stałoby to w sprzeczności z gwarancjami niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.*⁴⁶

Wariantem docelowym miała stać się struktura czteroszczeblowa. Sprawy pierwszej instancji mogłyby w niej rozpoznawać sądy grodzkie (właściwe w najdrobniejszych sprawach – w tym przejętych z kolegiów), rejonowe oraz (w najpoważniejszych sprawach) okręgowe (miałyby zastąpić sądy wojewódzkie, planowano utworzenie 25 takich jednostek). Środki odwoławcze od wyroków sądów grodzkich i rejonowych rozpoznawałyby sądy okręgowe. Odwołania od wyroków sądów okręgowych wydanych w pierwszej instancji trafiałyby do 6-7 sądów apelacyjnych.

W wariacie przejściowym, zespół proponował utworzenie sądów grodzkich w strukturze sądów rejonowych (jako wyspecjalizowanych wydziałów, także zamiejscowych). Wariant ten został zrealizowany w praktyce przez rząd AWS. Powstała zatem struktura quasi-czteroszczeblowa.

Uchwaleniu nowej u.s.p. w 2001 r. towarzyszyła próba reformy struktury sądownictwa polegająca na „ujednoceniu” właściwości rzeczowej i struktury sądów rejonowych i okręgowych⁴⁷ (tak, aby każdy sąd danego szczebla rozpoznawał te same kategorie spraw – odpowiednio art. 12 § 1 i 16 § 1 u.s.p.) oraz dostosowanie liczby jednostek na poszczególnych szczeblach (w rozporządzeniu). Zgodnie z rekomendacjami zespołu powołanego w 1996 r., ujednoceniu struktury wewnętrznej miało towarzyszyć zmniejszenie liczby jednostek⁴⁸. W planach rządu AWS, miało to dotyczyć zwłaszcza sądów okręgowych (w miejsce dotychczasowych 43 planowano utworzenie 34)⁴⁹.

⁴⁶ Stanowiło to odejście od koncepcji z czasów PRL, kiedy to reformie administracyjnej (utworzenie 49 województw) towarzyszyła zmiana okręgów sądowych.

⁴⁷ W związku z reformą administracyjną z 1999 r., sądy wojewódzkie przemianowano na okręgowe.

⁴⁸ Jak wskazywał wiceminister Jasiński, „Jestem w stanie pokazać państwu materiały opracowane w Ministerstwie Sprawiedliwości z 1988 roku, w których napisano, (...), że konieczne jest przywrócenie właściwych proporcji między wielkością jednostek sądownictwa a ich zadaniami. Kolejny obszerny materiał został przygotowany podczas rządów ministra Kubickiego w 1997 roku. Mogę wymienić wiele dokumentów, które świadczą o kontynuacji prac.” Por.: Biuletyn nr: 3486/III Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka /nr 215/ 29 XI 2000.

⁴⁹ Jak wskazywał wiceminister J. Niemcewicz, „Dążeniem resortu jest stworzenie sieci dużych sądów okręgowych rozpoznających wszystkie rodzaje spraw”; odpowiedź na interpelację nr 4259 w sprawie zasadności decyzji o likwidacji niektórych sądów na przykładzie Sądu Okręgowego w Przemyślu; 24 VII 2000 r.

Jak wyjaśniał ówczesny Minister Sprawiedliwości L. Kaczyński, „*Chodziło o to, aby te sądy [SO] były stosunkowo dobrze dostępne dla obywateli. (...) rodzi się pytanie, w jakim to celu należy zmniejszać liczbę 43 dotychczasowych sądów okręgowych? W tym przypadku podstawową przesłanką były rozmiary danego sądu. Otóż doświadczenie wskazuje, że bardzo duże sądy okręgowe działają w sposób nieociążały. (...) Poza tym, niezbyt dobrze przystosowane do wykonywania wielu zadań są sądy bardzo małe*⁵⁰. Mam na myśli sądy, w których orzeka 10-14 sędziów. Jednakże po to, aby nie zmniejszać dostępu obywateli do sądu, w takich miejscowościach pozostawia się ośrodki zamiejscowe.”⁵¹ I dalej: „*ich funkcjonowanie pociąga za sobą relatywnie wysokie koszty. Nie twierdzę przy tym, że w takich przypadkach chodzi o jakieś olbrzymie różnice w wysokości kosztów, ani tego, że ten argument przesądzał.*”

Z kolei w przypadku sądów rejonowych, „*Chodzi głównie o to, że rejon takiego sądu powinien pozwalać, żeby był to sąd złożony z 8-10 sędziów. Dokładniej chodzi o to, że jeżeli liczba wpływających spraw pozwala, aby 8-10 sędziów znalazło zatrudnienie zgodnie z pewnym uznanym pensum*⁵², wówczas generalnie jesteśmy przychylni.”⁵³

Ostatecznie, na podstawie rozporządzenia z dnia 18 maja 2001 r.⁵⁴ funkcjonowało 10 SA, 38 SO i 296 SR. Trzy miesiące później, po zmianie na stanowisku Ministra Sprawiedliwości w rządzie AWS, liczba SO wzrosła do 41⁵⁵.

⁵⁰ W kwestii nieprzystosowania małych sądów wiceminister W. Jasiński, precyzował: „U źródeł racjonalizacji, o której myślano już w 1987 roku, leżało stwierdzenie, że małe sądy nie mogą być merytorycznie dobre. Jeśli w sądzie pracuje 12 sędziów, nie wytworzy się dobra kadra sędziowska z liderami. Nie jest w stanie zabezpieczyć sędziów-wizytatorów, którzy jeździliby po sądach rejonowych. To było podstawowe założenie tej reformy.” Por.: Biuletyn nr: 3486/III Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka /nr 215/ 29 XI 2000.

⁵¹ Biuletyn nr: 3486/III Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka /nr 215/ 29 XI 2000

⁵² Wiceminister W. Jasiński precyzował „Nie przewidujemy likwidacji małych sądów, choć mamy wątpliwości. Są małe sądy, które pracują sprawnie, ale koszt ich utrzymania jest relatywnie wysoki do liczby spraw. (...) w przypadku wniosku o podzielenie sądu rejonowego, gdy nie ma gwarancji wpływu spraw dających pracę 9-10 sędziom, nie akceptujemy takich wniosków (...) Chcielibyśmy, aby minimalnie liczba spraw wynosiła 4 tysiące. (...) W zamierzeniach naszych liczba 4 tysiące spraw dotyczyła dwóch wydziałów – cywilnego i karnego. (...)” Biuletyn nr: 3486/III Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka /nr 215/ 29 XI 2000.

⁵³ Biuletyn nr: 3454/III Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka /nr 212/; 22 XI 2000.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości. (Dz. U. Nr 64, poz. 654 z późn. zm.).

Dalsze „zwiększenie liczby sądów, zwłaszcza tych najmniejszych: rejonowych i wydziałów grodzkich, żeby zwykły obywatel miał do sądu blisko”⁵⁶ nastąpiło pod rządami SLD. Na koniec kadencji, funkcjonowało już 11 SA, 45 SO i 319 SR⁵⁷.

Jak wskazywał wiceminister S. Królak, „w Ministerstwie Sprawiedliwości stale prowadzone są prace doskonalące strukturę organizacyjną sądownictwa powszechnego, których głównym celem jest ułatwienie obywatelom kontaktu z sądem.”⁵⁸ Wskazywano też, że „dążeniem Ministra Sprawiedliwości jest doprowadzenie do stanu, w którym sądy rozpoznawałyby sprawy w jak najkrótszym czasie, co możliwe jest m.in. poprzez tworzenie dodatkowych jednostek.”⁵⁹ Podkreślano jednak, że „Uzasadnieniem dla powoływania nowych jednostek organizacyjnych resortu jest przede wszystkim prognozowany wpływ spraw⁶⁰, które miałyby być w nich rozpoznawane.”⁶¹ Wydaje się, że zasady te były relatywnie konsekwentnie stosowane – i wbrew obiegowym opiniom⁶² – to nie polityka rządu SLD doprowadziła do rozdrobnienia struktury sądownictwa. Wskazuje na to fakt, że spośród 79 najmniejszych sądów, zlikwidowanych w ramach tzw. „reformy Gowina”, 68 funkcjonowało już w połowie 2001 r.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości. (Dz. U. Nr 89, poz. 981).

⁵⁶ Minister G. Kurczuk; *Stawiamy na usprawnienia*, Rz 04 VI 2003 r.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 2002 r. w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości. (Dz. U. Nr 180, poz. 1508 z późn. zm.).

⁵⁸ Odpowiedź na interpelację nr 8821 w sprawie utworzenia Sądu Rejonowego w Kolnie, S. Królak 22 XII 2004 r.

⁵⁹ Odpowiedź na zapytanie nr 2992 w sprawie utworzenia Sądu Rejonowego w Olecku, S. Królak; 26 IV 2004 r.

⁶⁰ "Analiza wpływu spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wskazuje, że stanowiłoby to obciążenie tylko dla ok. 6 sędziów, (...). Tak małe jednostki tworzone są w bardzo wyjątkowych sytuacjach, w szczególności tam, gdzie występują niedogodności komunikacyjne dla ludności" pisał S. Królak w odpowiedzi na propozycję utworzenia SR w Świętochłowicach (odpowiedź na zapytanie nr 1326, 31 I 2003 r.)

⁶¹ Odpowiedź na interpelację nr 8821 w sprawie utworzenia Sądu Rejonowego w Kolnie, S. Królak 22 XII 2004 r.

⁶² Por. np.: raport Reformatorzy i hamulcowi. Przegląd działań Ministrów Sprawiedliwości po 1989 r., FOR, 2010, podsumowujący: „Najważniejszą koncepcją min. Kurczuka było, jak się wydaje, przybliżanie sądów obywatelom poprzez mnożenie nowych sądów rejonowych i okręgowych. (...) Wprowadzonej zmianie nie towarzyszyła jednak szersza refleksja nad efektywnością modelu małych sądów, składających się niekiedy z kilku sędziów, w dodatku wszystkich funkcyjnych.”

Podsumowując, przedstawiciele kolejnych rządów deklarowali, że struktura sądownictwa powinna opierać się na trzech zasadach:

- 1) stosowaniu swoistego pensum, wiążącego liczbę sędziów z wpływem spraw,
- 2) niechęci do tworzenia małych (kryterium etatów orzeczniczych) jednostek oraz
- 3) uwzględnieniu realiów komunikacyjnych.

Zmiany wprowadzane w kolejnych latach, oznaczały *de facto* stopniowy powrót do struktury z końca 1990 r.

W latach 2009-2011 zlikwidowano sądy grodzkie⁶³, uzasadniając, że „w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości nie ma potrzeby istnienia dodatkowych struktur organizacyjnych do rozpoznawania spraw o mniejszym stopniu skomplikowania. Ponadto funkcjonowanie wydziałów grodzkich, w których rozpoznawane są proste sprawy, przede wszystkim wykroczeniowe, prowadzi do nieuzasadnionej i bardzo wąskiej specjalizacji sędziów (...) zaburza proces doskonalenia i rozwoju zawodowego sędziów. (...) sędziowie orzekający obecnie w wydziałach grodzkich przewidzianych do zniesienia, podobnie jak pracownicy administracyjni, zasilą wydziały karne i cywilne macierzystych sądów rejonowych. Nie należy zatem spodziewać się wystąpienia niebezpieczeństwa w postaci wydłużenia czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy.”⁶⁴ Jak podsumowała KRS, „likwidacja wydziałów grodzkich, powołanych do życia w 2001 roku, jest dobitnym dowodem na koniunkturalność zmian w ustroju sądów powszechnych. Permanentność reorganizacji dokonywanych przez władzę wykonawczą świadczy o pozorności i niecelowości podejmowanych działań.”⁶⁵

⁶³ Uchylenie art. 13 u.s.p. (art. 1 pkt 8 ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 203, poz. 1192) poprzedzone stosownymi zmianami rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów grodzkich: Dz.U. z 2008, Nr 108, poz. 696, Dz.U. z 2008 Nr 234, poz. 1579, Dz.U. z 2009 Nr 102, poz. 847, Dz.U. z 2009 Nr 22, poz.1745.

⁶⁴ Odpowiedź na interpelację nr 11893 w sprawie wyjaśnienia planowanych zmian organizacji wymiaru sprawiedliwości na terenie Podkarpacia w związku z projektami rozporządzeń ministra sprawiedliwości dotyczącymi zniesienia niektórych sądów grodzkich oraz zmiany rozporządzeń o utworzeniu sądów grodzkich i sądów gospodarczych; J. Czaja; 29 X 2009 r.

⁶⁵ Informacja z działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2009 roku.

Następnie, zrezygnowano z „ujednoczenia” właściwości rzeczowej i struktury sądów rejonowych i okręgowych. Kiedy w 2001 r. przesądzono, że wszystkie jednostki danego szczebla mają rozpoznawać te same kategorie spraw (np. karne, cywilne, rodzinne, pracy), nie zdecydowano się na rekomendowane zmniejszenie liczby sądów rejonowych i okręgowych. W konsekwencji musiały powstać bardzo małe (pod względem liczby etatów orzeczniczych) wydziały rodzinne czy pracy. W kolejnych latach, ich istnienie zostało uznane za niepożądane – w konsekwencji zmieniono u.s.p. i zlikwidowano najmniejsze wydziały⁶⁶.

„Problem” małych sądów próbowano rozwiązać w 2012 r., znosząc 79 jednostek w ramach tzw. „reformy Gowina” (o czym szerzej w podrozdziale 1.6). Po jej wprowadzeniu (a przed przywróceniem zlikwidowanych sądów), wysunięto propozycję wprowadzenia struktury dwuszczeblowej – z sądami pierwszej i drugiej instancji⁶⁷. Do dyskusji o wprowadzeniu struktury dwuszczeblowej powrócił w 2016 r. rząd PiS⁶⁸, w tym kontekście pojawiły się nawet sugestie zmiany roli ustrojowej SN⁶⁹.

1.4. Racjonalność rozwiązań wieloszczeblowych

W kontekście pojawiających się propozycji „spłaszczenia” struktury sądownictwa, warto podkreślić, że rozwiązania trójszczeblowe nie należą do ewenementów w skali europejskiej. Analogicznie zorganizowano np. sądy niemieckie⁷⁰. Także w Holandii istnieją *de facto* dwa szczeble sądownictwa pierwszej instancji (*Sector Kanton* wyodrębnione organizacyjnie z sądów drugiego szczebla *Rechtbank* – analogicznie można było traktować sądy grodzkie jako quasi-szczebel sądownictwa, wyodrębniony organizacyjnie z sądów rejonowych) oraz sądy odwoławcze (*Gerechtshof*).

⁶⁶ Nowelizacja art. 12 u.s.p. (Dz.U. z 2011 Nr 203, poz. 1192) i likwidacje poszczególnych wydziałów zmianami stosownych rozporządzeń.

⁶⁷ Sądy rejonowe do likwidacji - Gowin przygotowuje reformę systemu sądownictwa powszechnego, Rz 08 IV 2013.

⁶⁸ Ziobro zdradził plan reformy sądownictwa, Rz, 10 IX 2016.

⁶⁹ Jak wskazywał J. Kaczyński, „Po spłaszczeniu struktury zmieni się funkcja Sądu Najwyższego. Dla części spraw stanie się on drugą instancją odwoławczą. Dlatego będzie musiał być wzmocniony personalnie, bo w obecnym składzie nie zdoła rozpatrywać tych nowych spraw. (...) ostateczne decyzje jeszcze nie zapadły.” Por.: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/jaroslaw-kaczynski-o-aborcji-dzieci-z-zespolem-downa-musza-zyc/t2xy3s>.

⁷⁰ Amtsgerichte, Landgerichte i Oberlandesgerichte.

W ocenie autora niniejszego raportu, utrzymanie dwóch szczebli sądownictwa pierwszej instancji (choćby w formie quasi-szczebli, czyli wyodrębnionych wydziałów, jak ma to miejsce w Holandii, czy w przypadku sądów grodzkich, które wyodrębniono organizacyjnie z sądów rejonowych) jest pożądane z punktu widzenia efektywności systemu. Tworzy bowiem swoisty mechanizm zarządzania kryzysowego sprawnością najpoważniejszych postępowań. O ile na gruncie prawa trudno mówić o przyznawaniu pierwszeństwa określonym kategoriom spraw, to z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego można uznać, że w przypadku najpoważniejszych przestępstw i sporów o wysokie sumy pieniędzy konsekwencje przewlekłości są większe.

Istnienie więcej niż jednego szczebla sądów pierwszej instancji umożliwia nadanie tym sprawom „priorytetu”, oczywiście kosztem większego obciążenia pierwszego szczebla. Takiej sytuacji nie można w żadnym razie uznać za pożądaną w długim okresie, może ona jednak służyć jako „bezpiecznik” w sytuacjach przeciążenia systemu drobnymi sprawami.

Przykładem wykorzystania takiego „bezpiecznika,” jest zmiana właściwości rzeczowej SO i SR nowelizacją k.p.c. z 2 lipca 2004 r.⁷¹ Autorzy projektu rządowego argumentowali, że *„w sposób istotny odciążą pierwszoinstancyjne wydziały cywilne sądów okręgowych i sądy apelacyjne. Ma to istotne znaczenie dla szybkości postępowania – skróci czas postępowania w sprawach cywilnych przed sądem okręgowym, a zatem w sprawach najpoważniejszych i skomplikowanych.”*⁷² Wskazywano, że *„współczynnik czasu postępowania [relacja spraw niezłatwionych do wpływających – przypis autora] jest najgorszy w sądach okręgowych w sądach I instancji. Właśnie tam sprawy są najdłużej rozpatrywane.”*⁷³

Jedną z wprowadzonych zmian było znaczne podwyższenie granicy właściwości rzeczowej SO w sprawach gospodarczych⁷⁴ (do 100 tys. zł, w pozostałych sprawach

⁷¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804).

⁷² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z 4 X 2002 r.; Druk nr 965, IV kadencja.

⁷³ Wiceminister M. Sadowski, Biuletyn nr: 3017/IV Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach /nr 51/.

⁷⁴ Ówczesny art. 479³, później regulacja ta znalazła się w art. 17 k.p.c.

cywilnych wzrosła ona do 75 tys. zł)⁷⁵. Zgodnie z oczekiwaniami, zmiana ta spowodowała natychmiastowy spadek obciążenia SO (oczywiście kosztem SR).

W 2012 r., wraz z likwidacją postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych, zmieniono brzmienie art. 17 k.p.c.⁷⁶, zrównując granicę właściwości rzeczowej SO w sprawach cywilnych i gospodarczych (75 tys. zł)⁷⁷. Oczywiście, skutkiem był wzrost obciążenia pionu gospodarczego I instancji SO (na który nałożył się wzrost wpływu spraw, związany ze spowolnieniem gospodarczym, obserwowany także w pionie gospodarczym SR – por. rysunki 2 i 9).

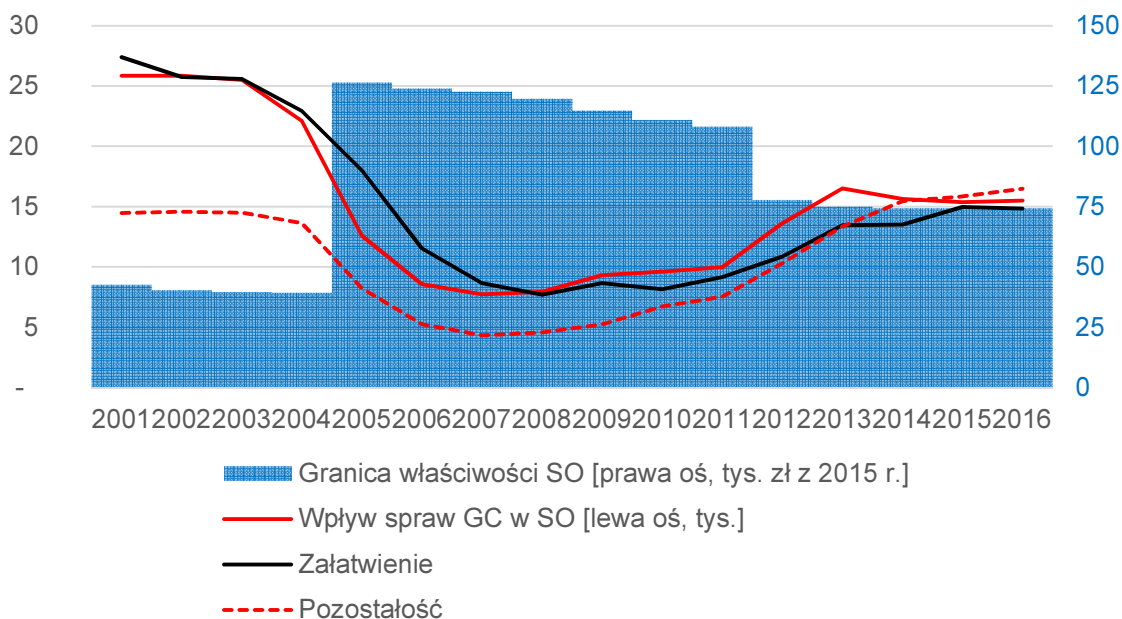
⁷⁵ W toku prac legislacyjnych toczyły się interesujące dyskusje, na jakim poziomie i na podstawie jakich kryteriów ustalić granicę właściwości rzeczowej SO. W projekcie rządowym zaproponowano kwotę 50 tys. zł. Ówczesny wiceminister sprawiedliwości M. Sadowski uzasadniał: „*przewadziliśmy badania, jak zmiana kwoty zapisanej w pkt 2 wpłynęłaby na przesunięcia spraw z sądu rejonowego do okręgowego. Rozważaliśmy różne przedziały - 60 tys., 70 tys., 80 tys. i 90 tys. i okazało się, że najwięcej toczących się spraw w sądach okręgowych dotyczy kwot od 50 do 80 tys. zł; jest to ok. 30% spraw. Jeżeli przeniesiemy taką liczbę spraw do sądów rejonowych, to mogłyby one nie poradzić sobie z takim dodatkowym zadaniem. Ostatecznie kwotę 50 tys. zł ustaliliśmy na podstawie ceny tzw. średniej klasy samochodu, nie dotyczy to obrotu gospodarczego. Dodam, że społeczeństwo nadal uważa, iż sprawy o kwoty ponad 50 tys. zł dotyczą znacznych majątków. Nadal jesteśmy społeczeństwem niebogatym i ludzie chcą, aby takie sprawy rozstrzygane były przed kompetentniejszymi – ich zdaniem – sądami okręgowymi.*” (Biuletyn nr: 2371/IV Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach /nr 28/).

W toku prac Komisji Nadzwyczajnej strona rządowa zaproponowała podwyższenie kwoty do 100 tys., argumentując, że „około 15% wszystkich spraw rozpatrywanych w sądach okręgowych dotyczy sporów, w których wartość przedmiotu wynosi od 50 do 100 tys. zł. Przyjęcie tej wyższej kwoty jako granicznej nie obciąży tak bardzo sądów rejonowych, a na pewno zmniejszy ilość apelacji w sądach apelacyjnych”. (Biuletyn nr: 3017/IV Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach /nr 51/). Po drugim czytaniu zdecydowano się na kwotę 75 tys. (jak argumentował 14 V 2004 poseł C. Grabarczyk, „ta kwota uwzględnia interesy sądów, a także proces inflacyjny, czyli spadku realnej wartości złotówki, jaki został odnotowany podczas prac nad projektem zmian w k.p.c.”. Poprawkę zaaprobował min. Sadowski, wskazując, że „po ponownym przeprowadzeniu analizy omawianego problemu, stwierdziliśmy, że ustalenie kwoty granicznej na poziomie 100 tys. zł spowodowałoby znaczne przesunięcie liczby spraw z zakresu sądów okręgowych do rejonowych. W efekcie pojawiłaby się konieczność przesuwania, za tymi sprawami, choćby w trybie delegacyjnym, sędziów z sądów okręgowych do sądów rejonowych. Po dokładnym wyliczeniu okazało się, że wprowadzając ten przepis odebralibyśmy sądom okręgowym ok. 60-70% dotychczasowych spraw. Jeżeli zmienimy tę kwotę na 75 tys. zł, to będzie to już tylko około 50% dotychczasowych spraw.” W przypadku spraw gospodarczych pozostawiono (świadomie, na co wskazują uwagi sędziego SN J. Gudowskiego) kwotę 100 tys. zł. (Biuletyn nr: 3187/IV Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach /nr 56/).

⁷⁶ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. Nr 233, poz. 1381).

⁷⁷ Tej zmianie granicy właściwości rzeczowej nie towarzyszyły dyskusje w komisji sejmowej.

Rysunek. 2. Ruch spraw gospodarczych procesowych (GC)⁷⁸ w SO w latach 2001-15 a granica (w ujęciu realnym) własności rzeczowej SO



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MS-S19o

W kontekście wykorzystania granicy własności rzeczowej do odciążenia pionu gospodarczego SO w 2004 r., na szczególną uwagę zasługuje kwestia spójności stosowania różnych narzędzi będących w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości (omówionych w podrozdziale 1.2.).

W 2009 r. (po dwukrotnej zmianie rządów i pięciokrotnej ministrów), resort sprawiedliwości przeprowadził bowiem likwidację części wydziałów gospodarczych SO⁷⁹. Uzasadniać miał ją „znaczący spadek wpływu spraw gospodarczych na przestrzeni ostatnich lat. W sądach okręgowych (...) W zakresie kategorii spraw GC wpływ spadł z 34 597 (2000 r.) do 9607 (2010 r.), a więc do poziomu 28% wskazanego wpływu z roku 2000. W sądach rejonowych, w sprawach z repertoriów GC i GC-upr, wpływ spadł z 95 980 (2000 r.) do 65 471 (2010 r.), a więc do poziomu 68% wpływu z roku 2000.”⁸⁰ Fakt, że powołany spadek wpływu w SO był w znacznej

⁷⁸ Por. definicje podstawowych kategorii statystycznych w podrozdziale 2.1.

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów gospodarczych (Dz.U. nr 222 poz. 1769).

⁸⁰ Odpowiedź na interpelację nr 21309 w sprawie likwidacji wydziałów gospodarczych w Sądach Okręgowych w Koszalinie, Bielsku-Białej, Częstochowie, Toruniu, Zielonej Górze, Świdnicy, Warszawie-Pradze oraz w sądach rejonowych w okręgu gliwickim, katowickim, lubelskim, łódzkim,

części zaplanowanym rezultatem przeprowadzonej reformy (oraz groźby gwałtownego wzrostu wpływu spraw gospodarczych w następstwie pogorszenia koniunktury gospodarczej po 2008 r., na co zwracała uwagę KRS⁸¹), nie przeszkodził w realizacji reformy. Co więcej, wbrew deklaracjom, że likwidacja „*związana jest z potrzebą utworzenia silnych, wyspecjalizowanych jednostek sądownictwa gospodarczego*,”⁸² etatyzacja pionu gospodarczego SO zmniejszyła się.

Podsumowując, wprowadzenie struktury dwuszczeblowej – a tym samym likwidacja opisanego mechanizmu pozwalającego na przyznanie pierwszeństwa najpoważniejszym sprawom – doprowadzi do sytuacji, w której w referacie tego samego sędziego znajdują się sprawy o zbrodnie (w pionie cywilnym czy gospodarczym – spory o setki tysięcy czy miliony złotych), jak również o występki chuligańskie (czy najdrobniejsze sumy – w ostatnich latach, co piąty spór cywilny przed SR toczył się o mniej niż 600 zł – por. podrozdział 2.4.)⁸³.

O ile liczba szczebli sądownictwa jest przedmiotem regulacji ustawowej, liczbę sądów na poszczególnych szczeblach struktury – wraz z ich siedzibami i obszarami właściwości – określa w drodze rozporządzenia minister. Do roku 2014 miał on w tym względzie nieograniczoną swobodę. Ustawodawca zobowiązał go bowiem jedynie do kierowania się bliżej nieokreślonymi względami „*zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie*.”⁸⁴ Sytuacja ta uległa zmianie w następstwie tzw. „reformy Gowina”. Wywołany nią konflikt polityczny doprowadził

płockim, poznańskim, świdnickim i przekazania spraw do właściwości miejscowej innych sądów; G. Wałęjko; 11 IV 2011 r.

⁸¹ Opinia KRS z dnia 19 listopada 2009 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów gospodarczych.

⁸² Odpowiedź na interpelację nr 11471 w sprawie planowanej likwidacji Wydziału Gospodarczego Sądu Okręgowego w Kaliszu; J. Czaja; 15 X 2009 r.

⁸³ Warto przywołać w tym miejscu opinię byłego I prezesa SN A. Strzembosza: „Jest jeszcze problem specjalizacji. Czy sędzia, który ledwo co został powołany, może sędzić najbardziej skomplikowane sprawy karne i cywilne? Obawiam się, że nie.” Prof. Strzembosz: Zmierzamy w kierunku Białorusi, DGP, 29 XI 2016 r.

⁸⁴ Zapis wprowadzony do art. 19 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązujący od dnia 28 marca 2012 r.

wówczas do przyjęcia prezydenckiego projektu nowelizacji u.s.p.⁸⁵, zakładającej ograniczenie swobody ministra. W art. 10 dodano § 1a -1d, wprowadzające kryteria tworzenia i znoszenia SR (których dotyczył konflikt, ale już nie SO i SA) – liczbę ludności oraz wpływ spraw.

1.5. Kryteria optymalnej struktury sądownictwa

Duża swoboda Ministra Sprawiedliwości w kształtowaniu struktury sądownictwa sprawia, że jej ostateczny kształt wydaje się stanowić wypadkową czynników politycznych i preferencji biurokracji resortu, w ramach której projektuje się i wdraża reformy sądownictwa. Warto zatem przeanalizować, jak sam resort definiuje optymalną strukturę sądownictwa.

Przesłanek w tym zakresie dostarcza strategia „Sprawne Państwo 2020”⁸⁶ sugerująca następujące kryteria „racjonalizacji i uelastycznienia”:

- 1) **„obsada poszczególnych jednostek powinna umożliwiać sprawne działanie w przypadku absencji większej liczby sędziów przy jednoczesnej fluktuacji wpływu spraw.”**

Argument ten uzasadnia się na dwóch płaszczyznach⁸⁷.

Po pierwsze, uważa się, że małe sądy są wrażliwe na „szoki” np. wzrost wpływu spraw czy absencję nawet jednego sędziego. W uzasadnieniu tzw. „reformy Gowina” pisano np.: *„w małych jednostkach sądowych nieobecność jednego lub dwóch sędziów w wydziale powoduje poważne problemy z opanowaniem wpływu i bardzo często skutkuje szybkim narastaniem zaległości.”*⁸⁸ Wiceminister M. Królikowski

⁸⁵ Druk 1509, VII kadencja; ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 481).

⁸⁶ Załącznik do uchwały Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 136).

⁸⁷ W uzasadnieniu „reformy Gowina” pojawiła się dodatkowo teza, że dopiero wydział o wielkości co najmniej 5 sędziów „stwarza możliwość wymiany poglądów i doskonalenia zawodowego w grupie co zasadniczo jest wykluczone w wydziałach o mniejszej etatyżacji” Także po przeprowadzeniu reformy, wiceminister W. Hajduk, przekonywał, że „jeżeli sąd ma 6, 7, 8 sędziów, nie da się zapewnić specjalizacji sędziów i nie da się zapewnić wysokiego poziomu merytorycznego, a przynajmniej jest to bardzo utrudnione”, por. Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 maja 2013 r., VII kadencja.

⁸⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/37920/37922/37923/47620/dokument30289.pdf>.

tłumaczył zaś sędziom TK, że „są takie sądy, nieduże, które są sprawne, ale jednocześnie, które tracą absolutnie tę sprawność w momencie wypadku losowego, konieczność tych działań reorganizacyjnych nakierowanych na obsługę interesów prawnych obywateli powinna być przede wszystkim skierowana w stosunku do sądów najmniejszych.”⁸⁹

Po drugie, ich wielkość utrudnia zarządzanie etatyzacją. Jak wyjaśniał przedstawiciel resortu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, „jeśli w małej jednostce pracuje w danym wydziale jeden sędzia i jego obciążenie jest 20% większe niż średnia krajowa i ja będę chciał mu pomóc i przydzielę etat do tego sądu, to dla jednego i drugiego sędziego obciążenie spadnie o 40% poniżej średniej, czyli obaj będą mieli nie 20% powyżej, tylko obaj minus 40%.”⁹⁰

Tym samym, rozdrobnienie struktury sądownictwa miało czynić ją wrażliwą na skutki wahań wpływu, i utrudniać reakcję na te skutki (zarządzanie etatami).

2) konieczne jest „zniwelowanie najbardziej drastycznych dysproporcji między wielkością i zakresem kompetencji jednostek szczebla rejonowego i okręgowego.”⁹¹

Jak precyzowali przedstawiciele resortu, „jak mamy trzy szczeble sądownictwa, to powinno być zawsze tak, że apelacja (czyli obszar właściwości sądu apelacyjnego) powinna być większa od obszaru każdego sądu okręgowego. Obszar właściwości sądu okręgowego (a więc okręg) powinien być większy niż sądu rejonowego.”⁹²

Zwraca uwagę, że przytoczone powyżej kryteria – w naturalny sposób definiujące cele i priorytety reform, wydają się obecne w strukturach resortu od dłuższego

⁸⁹ Por. stenogram rozprawy z dnia 21 marca 2013 r. (sygn. K 27/12), dostępny pod adresem: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2027/12>.

⁹⁰ Wypowiedź dyr. K. Petryny przed Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka, por.: Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 12) z dnia 1 marca 2012 r.

⁹¹ W strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” pisano „Docelowym bowiem modelem jest sąd rejonowy o pełnowartościowej strukturze wewnętrznej z minimalną obsadą 12 sędziów. Zakłada się przy tym, że obsada sędziowska w poszczególnych wydziałach wynosić będzie 4-5 sędziów.” Koresponduje to z zapisem art. 16 u.s.p. w brzmieniu obowiązującym od 2012 r. (Dz.U.z 2011 Nr 203, poz. 1192).

⁹² Wypowiedź dyr. K. Petryny przed Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka, por.: Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 12) z dnia 1 marca 2012 r. Podkreślano to także w uzasadnieniu tzw. „reformy Gowina”.

czasu⁹³. Potwierdzeniem, że pozostają one wyłącznie w sferze deklaracji, są zapisy r.u.s.p., przewidujące minimalną obsadę tworzonego wydziału na poziomie 5 etatów sędziowskich⁹⁴ oraz tzw. „reforma Gowina”. Przytoczone kryteria wytyczają zatem (realizowaną) strategię reform struktury sądownictwa, która nadal może kształtować założenia reform⁹⁵.

W ocenie autora niniejszego opracowania, pierwsze ze wskazanych kryteriów zasługuje na szczegółową analizę empiryczną. W sądach o bardzo niskiej etatyzacji, jednorazowe, wyjątkowe zdarzenie (np. gwałtowny wzrost wpływu spraw, czy długotrwała nieobecność sędziego) może spowodować znaczne zmiany w obciążeniu sędziów i doprowadzić do obniżenia sprawności. Należy jednak zadać pytanie: na ile realne jest to zagrożenie i jak poważne byłyby jego konsekwencje⁹⁶? Wydaje się, że najmniejsze sądy nierzadko dysponują „wolnymi mocami,” pozwalającymi uporać się z konsekwencjami takich wyjątkowych zdarzeń (wskazuje na to ich duża sprawność). Także analiza ich roli w generowaniu pozostałości (puli spraw niezafatwionych) nie wskazuje, by to małe sądy były podstawowym problemem strukturalnym.

Z kolei drugie kryterium jest – w ocenie autora raportu – niezrozumiałe. Przywiązanie do zasady *one-size-fits-all* w odniesieniu do sądów poszczególnych szczebli nie ma prawnego ani empirycznego uzasadnienia. Z punktu widzenia efektywności sądownictwa kluczowym kryterium jest bowiem obciążenie obsadzonych etatów sędziowskich. Przedmiotem niwelowania dysproporcji powinny być zatem referaty

⁹³ Już w 2008 r. wiceminister Czaja wyliczał: „Proszę sobie wyobrazić, że w Polsce są takie wydziały, są takie sądy, których obsada sędziowska liczy 4 osoby, choć jest tam 5 wydziałów. Co to oznacza? Oznacza to, że taki wydział ma obsadę 8/10 sędziego. Wszyscy sędziowie w nim są funkcyjni, czyli mają funkcję prezesa bądź przewodniczącego wydziału. (...) Wadliwa struktura organizacyjna sądownictwa jest widoczna na każdym szczeblu. (...) W Polsce są sądy okręgowe o obsadzie kilkunastu sędziów, a są też takie, które mają obsadę powyżej dwustu sędziów. To samo widać na poziomie sądownictwa apelacyjnego. (...) Przy tworzeniu struktury sądownictwa nie widać żadnej metody, tu wyraźnie grały rolę interesy lokalne.” Por. wypowiedź na 24 posiedzeniu Sejmu VI kadencji, 08 X 2016.

⁹⁴ § 13 ust. 2 r.u.s.p. z dnia 23 lutego 2007 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 249), § 15 ust. 2 r.u.s.p. z dnia 23 grudnia 2015 r. (Dz.U. poz. 2316).

⁹⁵ Pomimo, że od przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu „Sprawne Państwo 2020” minęły niemal 4 lata, a resortem kierowało 5 ministrów, autorzy cytowanych zapisów nadal kreują politykę w analizowanym zakresie – przytoczone informacje nie straciły zatem na aktualności.

⁹⁶ Kwestię tę poruszył na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 1 III 2012 s. M. Strączyński: „*istnieje wiele krajów, gdzie są sądy 2-3-osobowe i też funkcjonują i nie ma dziury w niebie.*”

poszczególnych sędziów (np. średnia liczba spraw do załatwienia na sędziego w danym wydziale), nie zaś łączny wpływ spraw do poszczególnych sądów. Jeżeli uzasadnia to etatyzację SO na poziomie kilkudziesięciu sędziów, powinno się dążyć do jej osiągnięcia – bez względu na fakt, że w innej części kraju funkcjonuje SR z kilkukrotnie większą obsadą (te dwa fakty nie mają bowiem żadnego związku). Problem pojawi się dopiero w sytuacji konfliktu z pierwszym kryterium, to jest wtedy, gdy taka analiza wskazuje, że w sądzie powinno orzekać trzech sędziów (po 1,5 etatu w wydziale karnym i cywilnym). To, czy w takiej sytuacji sąd powinien być zlikwidowany (ze względu na kryterium pierwsze, jak proponowano w tzw. „reformie Gowina”), czy pozostawiony (ze świadomością ryzyka możliwych negatywnych konsekwencji) pozostaje pytaniem empirycznym. W ocenie autora raportu, dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania najmniejszych sądów sugerują, że pozostawienie takiej jednostki nie będzie miało poważnych konsekwencji.

1.6. Racjonalizacja struktury – doświadczenie tzw. „reformy Gowina”

Wysiłki zmierzające do „racjonalizacji i uelastycznienia” struktury sądów powszechnych osiągnęły swą kulminację w postaci tzw. „reformy Gowina”. Jej koncepcja wynikała wprost z kryteriów przedstawionych w poprzednim rozdziale⁹⁷, zwłaszcza pierwszego z nich, uznającego małe jednostki za źródło nieefektywności (ze względu na ich zakładaną podatność na szoki: przedłużającą się nieobecność sędziego czy wahania wpływu spraw).

Wydaje się, że plan likwidacji sądów rejonowych o etatyzacji mniejszej niż implikowana przez u.s.p. (liczba wydziałów tworzonych obligatoryjnie w sądzie rejonowym) i r.u.s.p. (obsada wydziału na poziomie co najmniej pięciu etatów sędziowskich) powstał dużo wcześniej i był prezentowany kolejnym ministrom⁹⁸.

⁹⁷ Jak wskazywała KRS, reformie przyświeca „idea doprowadzenia do sytuacji, w której wszystkie sądy tego samego szczebla staną się mniej więcej równe, bez zwracania uwagi na jakiegokolwiek różnice i uwarunkowania wynikające ze specyfiki niektórych regionów kraju.” Por. Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 marca 2012 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości.

⁹⁸ Por. np. *Kto stoi za reformą sądownictwa? Reforma Petryny*, Polityka 10 VII 2012; M. Królikowski: *Krótką historią reformy sądów powszechnych*, Rz 17 XII 2014. Jak wspominała była wiceminister sprawiedliwości, B. Kempa, „Pan dyrektor [Petryna] był uprzejmy, jak mówiłam również na wielu

Jarosław Gowin okazał się tym, który postanowił ten plan zrealizować. Była to pierwsza próba zlikwidowania (a raczej, literalnie, przekształcenia w wydziały zamiejscowe innych SR) tak dużej liczby sądów powszechnych.

Jak wskazywał J. Gowin *„taki był pierwotny plan, żeby po połączeniu w sensie administracyjnym sądów nie było żadnego sądu, który miałby łącznie mniej niż 15 sędziów (...) Dlaczego 15 sędziów? To jest wielkość optymalna przy trzech⁹⁹ wydziałach.”¹⁰⁰* Konsekwentnie, pierwsza wersja projektu (datowana na 30 III 2012 r.) zakładała likwidację jednostek, w których liczba stanowisk sędziowskich nie przekracza 12 (116 SR) – tak, aby w wyniku połączenia powstawały jednostki o limicie 15 etatów sędziowskich¹⁰¹.

Plany likwidacji najmniejszych jednostek wywołały sprzeciw koalicyjnego PSL¹⁰², zostały również skrytykowane przez środowisko sędziowskie¹⁰³. W swojej opinii KRS odniosła się do obu przedstawionych wyżej kryteriów racjonalizacji struktury sądownictwa. Rada wydawała się zgadzać z pierwszym z nich, uważając *„utrzymywanie sądów, w których orzeka 4-6 sędziów za nieracjonalne”*, ostrzegała natomiast przed stosowaniem drugiego – ideą *„doprowadzenia do sytuacji, w której wszystkie sądy tego samego szczebla staną się mniej więcej równe, bez zwracania uwagi na jakiegokolwiek różnice i uwarunkowania wynikające ze specyfiki niektórych regionów kraju.”¹⁰⁴*

konferencjach prasowych, epatować tymi pomysłami każdorazowego ministra. Było paru, którzy się oparli.” por.: Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (NR 12) z dnia 1 marca 2012 r.

⁹⁹ Ostatecznie, zmiana brzmienia art. 12 u.s.p. wchodząca w życie 28 marca 2012 r. (Dz.U. z 2011, Nr 203, poz. 1192), wymuszała tworzenie w SR jedynie dwóch wydziałów: cywilnego i karnego. Kwestią dyskusyjną była obligatoryjność tworzenia wydziałów rodzinnych i nieletnich, por. np.: MS: *Wydział rodzinny obligatoryjnie w każdym sądzie rejonowym*, Rz 31 VIII 2013 r.

¹⁰⁰ Por. Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (NR 12) z dnia 1 marca 2012 r.

¹⁰¹ Historia projektu na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/37920/katalog/37922#37922>.

¹⁰² <http://zielonyszandar.com.pl/2012/08/psl-walczy-o-sady-rejonowe/>.

¹⁰³ Por.: uchwała Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” w sprawie planowanego znoszenia sądów rejonowych, <http://www.iustitia.pl/uchwaly/244-uchwala-zarzadu-stowarzyszenia-sedziow-polskich-iustitia-w-sprawie-planowanego-znoszenia-sadow-rejonowych>.

¹⁰⁴ Por.: Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 marca 2012 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości. Wydaje się, że sformułowanie „mniej więcej równe” nie powinno być traktowane przesadnie dosłownie – jednak zmniejszenie dysproporcji pomiędzy sądami rejonowymi z całą pewnością było jednym z celów reformy (jak wskazano w uzasadnieniu, największy sąd rejonowy był 34 razy większy od najmniejszego).

W kolejnej wersji projektu (datowanej na 10 IV 2012 r.), resort utrzymał kryteria likwidacji małych SR. Trzecia wersja (datowana na 6 VI 2012 r.), stanowiła kompromis, w postaci likwidacji jednostek o etatyżacji nieprzekraczającej 9 sędziów (79 sądów) – tak, aby w wyniku połączenia powstawały sądy o limicie 12 etatów. W tej postaci wprowadzono reformę.

Zwraca uwagę, że limit etatów sędziowskich w poszczególnych sądach wydaje się być jedyną zmienną braną pod uwagę w procesie przygotowywania reformy, co przemawiałoby na korzyść tezy, że jej podstawowym celem była realizacja kryteriów wskazanych w poprzednim podrozdziale. Tego rodzaju argumenty zdominowały także dyskusję o reformie przed Sejmową Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka¹⁰⁵.

Jednak w uzasadnieniu projektu rozporządzenia prezentowano (bez omówienia) długą listę zastosowanych kryteriów, takich jak np. „*warunki lokalowe sądu*” czy „*miejsce zamieszkania pracowników sądu*.”¹⁰⁶ W trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym wiceminister M. Królikowski wskazywał, że „*wszystkie te wartości ostatecznie sprowadzają się do zagadnienia wielkości reorganizowanych sądów*.”¹⁰⁷ Rozpoznając sprawę, sędziowie TK poświęcili sporo uwagi procesowi decyzyjnemu, towarzyszącemu reformie. W tym kontekście warto zweryfikować racjonalność diagnoz i spójność celów reformy.

O ile uzasadnienie tzw. „reformy Gowina” opierało się na argumentacji o nieefektywności najmniejszych jednostek¹⁰⁸, w dostępnych wówczas danych statystycznych próżno szukać przesłanek, jakoby to najmniejsze sądy stanowiły podstawowy problem sądownictwa powszechnego. Ilustruje to rysunek 3, prezentujący strukturę pozostałości spraw rep. K oraz C i Nc¹⁰⁹, z wyróżnieniem sądów, które objęła tzw. „reformacja Gowina”. Okazuje się, że 151 reformowanych

¹⁰⁵ Por: Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (NR 12) z dnia 1 marca 2012 r., powoływany dalej jako „wypowiedź na posiedzeniu KSPCz 1 III 2012 r.”

¹⁰⁶ Do kwestii tej odniósł się na posiedzeniu KSPCz J. Gowin, powołując przykład Limanowej i Nowego Sącza.

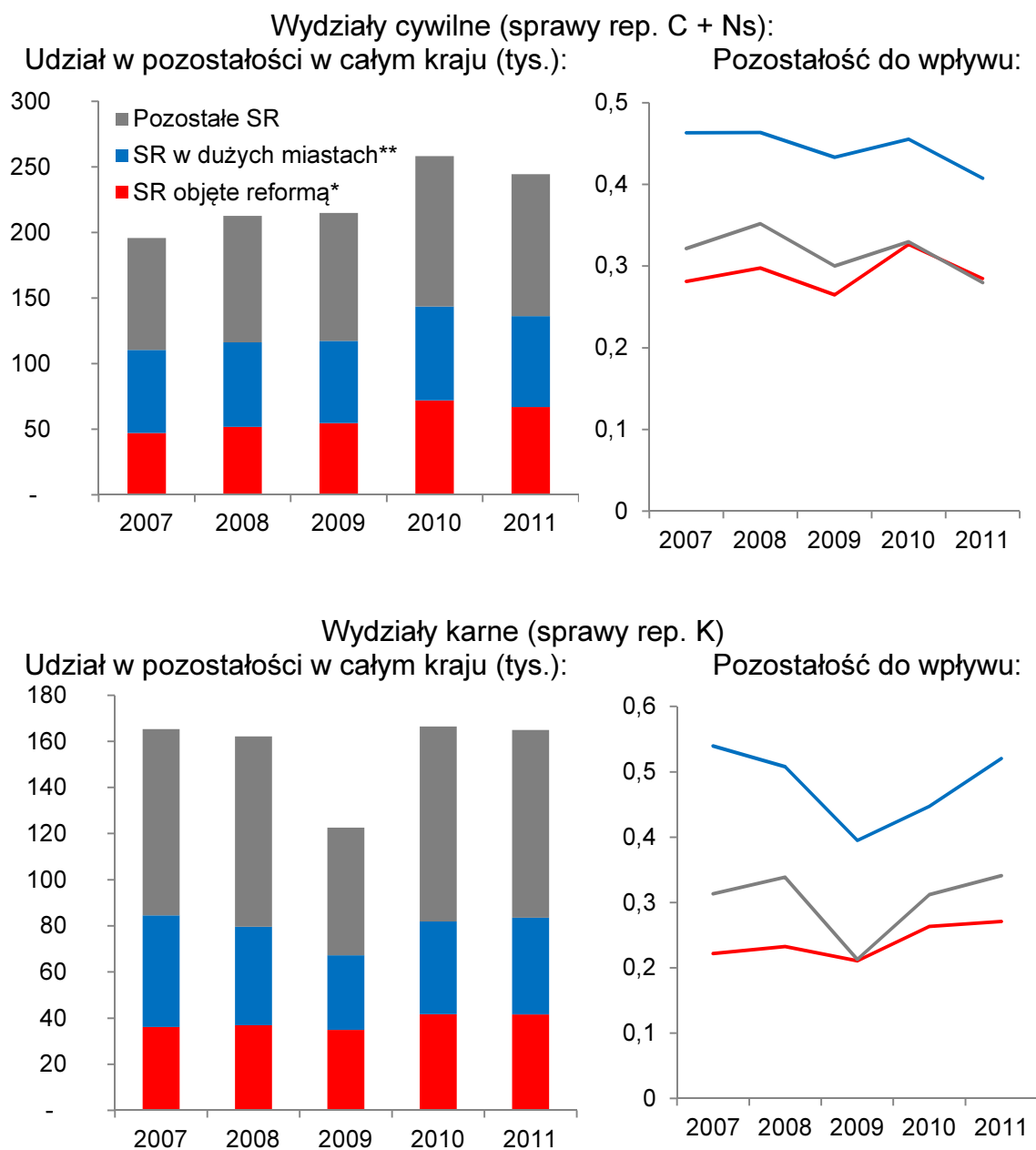
¹⁰⁷ Stenogram rozprawy z dnia 21 marca 2013 roku w sprawie o sygnaturze K 27/12.

¹⁰⁸ Podkreślano zwłaszcza ich podatność na „szoki”: por pierwsze kryterium opisywane w podrozdziale 1.5.

¹⁰⁹ Por. definicje podstawowych kategorii statystycznych w podrozdziale 2.1.

sądów (79 likwidowanych i 72 do których przyłączono likwidowane jednostki jako wydziały zamiejscowe¹¹⁰) odpowiadało za jedynie ok. ¼ pozostałości w całym kraju.

Rysunek 3. Struktura pozostałości spraw rep. C i Ns oraz rep. K w sądach rejonowych w latach 2007 – 2011



*- Za sądy objęte reformą uznano jednostki likwidowane oraz te, z którymi zostały one połączone.

** - 26 sądów rejonowych z miast, w których mają siedzibę sądy apelacyjne (pominięto SR dla Krakowa-Śródmieścia, Łodzi-Widzewa i SR w Rzeszowie – zaliczone do sądów objętych reformą).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań MS-S5r i MS-S1r

¹¹⁰ Co, jak sugerowały materiały popularyzatorskie opracowywane przez resort, pomogłoby im lepiej funkcjonować (dzięki wsparciu niedociążonych sędziów ze znoszonych jednostek), por. „21 Dobrych Zmian” z 2012 r. https://ms.gov.pl/Data/Files/_public/aktual/2013/broszura---21-dobrych-zmian.pdf (ISBN 978-83-936703-0-7).

Oczywiście można krytykować ocenę skali problemów generowanych przez małe sądy na podstawie ich udziału w pozostałości spraw danego typu w całym kraju. Pozostałość spraw powinna bowiem być oceniana relatywnie – w odniesieniu do wpływu spraw¹¹¹. Rysunek 3 prezentuje zatem także takie porównanie. Niezmiennie brak jest przesłanek, wskazujących na problemy ze sprawnością postępowań w jednostkach objętych reformą.

Jak pokazuje rysunek 3, są one jednak widoczne w największych sądach rejonowych, zlokalizowanych w aglomeracjach miejskich. 26 jednostek kumuluje bowiem większą pozostałość, niż 151 sądów objętych reformą. Dodatkowo, pozostałość odniesiona do wpływu sugeruje wyraźnie niższą sprawność postępowań w tych sądach.

Pomimo, że dane te nie zostały zaprezentowane w toku procesu legislacyjnego, powyższe argumenty były wówczas przedstawiane. Na fakt, że problem przewlekłości koncentruje się w największych sądach, a nie tych objętych reformą, zwróciła uwagę KRS, oceniając, że *„Zdaniem Rady, zaproponowana likwidacja sądów nie będzie miała żadnego wpływu na zwiększenie sprawności postępowania w tzw. sądach wielkomiejskich, bowiem z projektu wynika, że zmiany w ogóle nie dotyczą największych z tych jednostek.”*¹¹²

Na to samo wskazywał przewodniczący Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, sędzia M. Strączyński, pytając: *„czy reforma pana ministra dotyka Warszawy? Nie, żaden z sądów warszawskich nie jest dotknięty tutaj żadną zmianą (...) Generalnie rzecz biorąc, to jest łączenie sądów jednakowych. Łączy się Sochaczew z Żyrardowem (...) a te sądy są w takiej samej sytuacji.”*¹¹³

Co więcej, uznanie najmniejszych sądów za podstawowe źródło nieefektywności systemu sądownictwa¹¹⁴ pozostaje sprzeczne z diagnozami formułowanymi wówczas

¹¹¹ Przykładowo, tysiąc spraw niezalatwionych w sądzie, do którego rocznie wpływa pięć tys. spraw nie wskazuje na problem ze sprawnością – zupełnie inaczej w sądzie gdzie wpływa pół tys. spraw rocznie.

¹¹² Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 marca 2012 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości...

¹¹³ Wypowiedź na posiedzeniu KSPCz 1 III 2012 r.

¹¹⁴ Jak wyjaśniał TK wiceminister M. Królikowski, „konieczność tych działań reorganizacyjnych nakierowanych na obsługę interesów prawnych obywateli powinna być przede wszystkim skierowana

przez sam resort. W strategii „*Sprawne Państwo 2011-2020*”, wskazano, że „*problemy wiążące się z opanowaniem strukturalnych pozostałości w sądach dotyczą nie tyle wszystkich jednostek organizacyjnych sądownictwa w skali całego kraju, a co najwyżej kilkudziesięciu największych sądów wielkomiejskich.*” Remedium miało jednak być „*podjęcie działań w kierunku racjonalizacji struktury organizacyjnej sądownictwa*”¹¹⁵. Co szczególnie intrygujące, ta sama diagnoza znalazła się w uzasadnieniu samej „reformy Gowina”. Jako jedną z zasadniczych barier w realizacji prawa do sądu wymieniono „*skumulowanie się strukturalnych zaległości (...) w kilkudziesięciu sądach w skali całego kraju*”. Zilustrowano to porównaniem obciążenia wpływem spraw C w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Śródmieścia (nie objętego reformą) i 38 najmniejszych sądów rejonowych¹¹⁶. Mogło ono sugerować (nie bezpodstawnie), nadmierną etatyzację małych sądów – a zatem możliwość „odzyskania” z nich części etatów orzeczniczych w celu wsparcia przeciążonych sądów.

Jeśli zatem przyjąć, że to sytuacja w największych jednostkach stanowiła podstawowy problem systemu sądownictwa (co uzasadniały dane empiryczne), to należy uznać, że rozwiązania proponowane w „reformie Gowina” nie odnosiły się do niego bezpośrednio. Dopiero w „*dalszej perspektywie czasowej*” projektodawca wspominał o możliwości „*przenoszenia uwolnionych etatów sędziowskich do innych sądów, w których (...) występują zaległości strukturalne w rozpoznawaniu spraw.*”¹¹⁷

To z kolei sugeruje, że aby pomóc rozwiązać problem największych sądów, tzw. „*reforma Gowina*” musiałaby stanowić jedynie pierwszy etap planu całkowitej likwidacji najmniejszych sądów, i przeniesienia sędziów¹¹⁸ do jednej siedziby¹¹⁹.

w stosunku do sądów najmniejszych”. Por. stenogram rozprawy z dnia 21 marca 2013 r. (sygn. K 27/12).

¹¹⁵ Strategia „*Sprawne Państwo 2011-2020*”.

¹¹⁶ Także publikacje mające popularyzować działania resortu podkreślały odciążenie największych jednostek np. w raporcie „*21 Dobrych Zmian*” z 2012 r. https://ms.gov.pl/Data/Files/_public/aktual/2013/broszura---21-dobrych-zmian.pdf (ISBN 978-83-936703-0-7).

¹¹⁷ Jak wskazywał po przeprowadzeniu reformy wiceminister W. Hajduk, „część etatów z tych sądów [przekształconych] została przeniesiona do jednostek bardziej obciążonych. Przeprowadzenie reformy umożliwiło zaktywizowanie rezerwy kadrowej w postaci zwalniania etatów i przenoszenia ich do sądów najbardziej obciążonych. I to się dzieje na bieżąco” por. Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 maja 2013 r., VII kadencja.

¹¹⁸ Minister może likwidować wydziały sądów zarządzeniem, i przenosić sędziów bez ich zgody w związku z likwidacją wydziału zamiejscowego – por. podrozdział 1.7.

W takich, większych sądach rejonowych, można byłoby wygasić część etatów, i przenieść je do najbardziej obciążonych jednostek¹²⁰. Między wierszami, taki tok rozumowania wydawał się sugerować sam projektodawca. W uzasadnieniu pisano, że „*funkcjonowanie tych wydziałów [zamiejscowych, w które zostaną przekształcone najmniejsze SR] (...) będzie przedmiotem wnikliwego monitorowania, w kontekście zasadności ich dalszego istnienia.*” W tym miejscu warto przypomnieć, że „reformę Gowina” poprzedziła likwidacja sądów grodzkich, części wydziałów gospodarczych oraz pracy (por. podrozdział 1.3).

Taki, dwuetapowy, wariant reformy byłby zatem jedynym, który mógłby przyczynić się do poprawy funkcjonowania najbardziej obciążonych jednostek (a zatem problemu, na który wskazywał sam resort). Co znamienne, wykluczał go jednak sam minister Gowin, wyjaśniając że „*nie, nie mamy takich planów, bo likwidacja oddziałów zamiejscowych oznaczałaby realny uszczerbek w dostępie Polaków do wymiaru sprawiedliwości.*”¹²¹ Wiceminister W. Hajduk konstatował: „*Prawda jest taka, że duże sądy są przeciążone pracą, ale małe sądy są najbardziej podatne na wahania wpływów.*”¹²²

Niezależnie od powyższego, zwracało też uwagę niezwykle nonszalanckie podejście resortu do wyjaśnienia obywatelom idei (dość kontrowersyjnej) reformy i mechanizmów, dzięki którym miała ona osiągnąć pożądany efekt. Sztandarowym przykładem był kolportowany przez resort plakat, wyjaśniający obywatelom, że „*Ten*

¹¹⁹ S. Strączyński: „Jeżeli ktoś wprost mówi, że wydział powinien liczyć 5 sędziów, to nie ma takiej możliwości, aby jednocześnie planem resortu było utrzymywanie wydziałów zamiejscowych liczących 3 sędziów. Dla mnie jest oczywiste, że następnym ruchem będzie próba zniesienia tych wydziałów, bo to jest logiczne...” - wypowiedź na posiedzeniu KSPCz 1 III 2012 r.

¹²⁰ W przypadku bardzo małej jednostki nie jest to możliwe. Jak bowiem wyjaśniał dyr. K. Petryna przed Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka, „tylko dlatego dokonujemy obwieszczeń w tych małych sądach, [chodzi o pozostawienie zwolnionego etatu, por. podrozdział 1.7] że gdybym zabrał etat (...) w sądzie 4-osobowym, to dokonuje automatycznego zwiększenia obciążenia tych sędziów dokładnie o tę proporcję, którą ten etat stanowi względem całości struktury tego sądu. (...) Sąd jesteśmy siłą rzeczy zmuszeni, nie dlatego że chcemy, ale dlatego, że musimy” por.: Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 12) z dnia 1 marca 2012 r.

¹²¹ Wypowiedź na posiedzeniu KSPCz 1 III 2012 r.

¹²² W. Hajduk, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 92) 3 IV 2013 r.

sąd ZMIENI NAZWĘ. Zmiana ta POZYTYWNIENIE wpłynie na funkcjonowanie sądu oraz na Państwa dostęp do niego" [pisownia oryginalna – przypis autora]¹²³.

W następstwie reformy, do Sejmu trafił *obywatelski projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹²⁴, przewidujący pozbawienie ministra możliwości dyskrecyjnego kształtowania sieci sądów (miała ona być określona w ustawie). Cieszył się on poparciem większości posłów (opozycji i koalicyjnego PSL)¹²⁵. Finalnie przyjęta została jednak kompromisowa propozycja wypracowana pod egidą prezydenta¹²⁶, wprowadzająca do art. 10 u.s.p. kryteria tworzenia sądów rejonowych. Są to, co do zasady, liczba mieszkańców (50 tys.) oraz wpływ spraw¹²⁷ w ciągu roku (5 tys. cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich).

W następstwie tej zmiany, kolejni ministrowie zdecydowali o przywróceniu – 41¹²⁸, a następnie dalszych 34¹²⁹ – spośród 79 zlikwidowanych sądów.

Kolejnym wartym zasygnalizowania aspektem „reformy Gowina” było niedbalstwo w kwestiach formalnych. Dotyczyło ono zarówno publikacji stosownych aktów prawnych¹³⁰, jak i przenoszenia sędziów. Kontrowersje, czy może tego dokonać wiceminister, pojawiły się na długo przed tzw. „reformą Gowina”¹³¹. Mimo to, podpisanie przeniesień powierzono wiceministrom. Podejrzanie, że nie mogli oni tego zrobić, skłoniło część sędziów do powstrzymania się od orzekania (gdyby

¹²³ "Ten sąd zmieni nazwę" - tak o likwidacji sądów informuje resort sprawiedliwości; Rz 20 XII 2012.

¹²⁴ Druk sejmowy 804, VII kadencja.

¹²⁵ PSL i cała opozycja popiera obywatelski projekt w sprawie sądów, RZ, 28 III 2013 r.

¹²⁶ Towarzyszyło jej zawetowanie uchwalonego projektu obywatelskiego.

¹²⁷ W artykule *Statystyka sądowa wygodnym narzędziem*, Rz, 09 IX 2014, sędzia Ł. Piebiak – późniejszy wiceminister – wskazuje, że „wpływ spraw” nie jest kategorią ustawową i jego definicję ustala Minister Sprawiedliwości. Jak pisał „może [on] w tym obszarze zrobić dosłownie wszystko i dzięki temu udowodnić dowolną tezę w zależności od aktualnego zapotrzebowania”.

¹²⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie utworzenia niektórych sądów rejonowych (Dz.U. poz. 1404).

¹²⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie utworzenia niektórych sądów rejonowych (Dz.U. z 2014, poz. 1683.)

¹³⁰ Jedno z rozporządzeń, po podpisaniu, nie zostało opublikowane, gdyż zawierało błędy. Resort przesłał jego kolejną wersję, inicjując tym samym debatę o dopuszczalności takiego rozwiązania. Por. *Likwidacja sądów: „lub czasopisma” legislacyjnie blisko*, Rz, 22 XI 2012 r. i odpowiedź ówczesnego prezesa RCL M. Berka: *Dziennik Ustaw nie jest zwykłą gazetą*, 7 XII 2012 r.

¹³¹ Uchwała z dnia 17 lipca 2007 r., III CZP 81/07 OSNC z 2007 r., nr 10, poz. 154.

rzeczywiście okazało się, że zostali przeniesieni niezgodnie z prawem, należałoby powtórzyć prowadzone przez nich postępowania). Sprawa trafiła do SN, który w salomonowym orzeczeniu uznał, że podsekretarz lub sekretarz stanu nie może zastępować ministra sprawiedliwości przy podpisywaniu decyzji o przeniesieniu sędziego¹³². SN wskazał jednak, że *"istnieje realne zagrożenie dla ładu prawnego i dobrego funkcjonowania sądów oraz niebezpieczeństwo ogólnego zamętu w wymiarze sprawiedliwości. Możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń z powodu wadliwej praktyki Ministerstwa Sprawiedliwości nadwerżyłaby także wizerunek prawa i władzy sądowniczej w stopniu trudnym do szybkiej odbudowy, zwłaszcza że sądy nie udźwignęłyby ciężaru wznowień oraz powtórzenia wznowionych postępowań, bez uszczerbku dla postępowań będących w normalnym toku."* Z tego względu SN postanowił, że uchwała nie może być podstawą unieważniania zapadłych wyroków. Takie uzasadnienie nie powstrzymało jednak byłego ministra przed konstatacją, że *"Sąd Najwyższy potwierdził wczoraj, że nie było żadnego uzasadnienia dla niewypełniania przez sędziów ich obowiązków. Sędziowie nie są świętymi krowami"*¹³³ i publikacją „czarnej listy” 136 sędziów, którzy odmówili orzekania¹³⁴.

Podsumowując, projekt najbardziej ambitnej reformy struktury polskiego sądownictwa powszechnego od początku stwarzał uzasadnione wątpliwości w kwestii diagnozy problemu i środków zastosowanych do ich rozwiązania. Paradoksalnie, forsowana wbrew oporowi środowiska sędziowskiego, społeczności lokalnych i partnera koalicyjnego „*reforma*” zaowocowała w praktyce jedynie ograniczeniem prerogatyw ministra i utrwaleniem obecnej struktury (dzięki nowelizacji u.s.p.)¹³⁵.

¹³² Uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt BSA-I-4110-4/13), LEX nr 1498634.

¹³³ <http://gowin.blog.onet.pl/2014/01/29/czarna-lista-wymiaru-sprawiedliwosci-sedziowie-oddajcie-pieniadze/>

¹³⁴ "Czarna lista sędziów". Gowin na blogu wzywa: Oddajcie pieniądze!, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/czarna-lista-sedziow-gowin-na-blogu-wzywa-oddajcie-pieniadze,392538.html>.

¹³⁵ Jak mówił do posłów ówczesny premier D. Tusk przed głosowaniem nad obywatelskim projektem ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych: „Zobaczycie państwo, że ani dziś, ani za rok, ani za 5 lat nie zmienimy polskiego sądownictwa, jeśli w tak stosunkowo drobnej sprawie [likwidacji 79 SR] ulegniecie presji (...) Nikt z was już nigdy nie podejmie skutecznej próby reformowania

1.7. Rozmieszczenie sędziów pomiędzy poszczególnymi sądami

Z punktu widzenia efektywności sądownictwa, duże znaczenie ma także rozmieszczenie sędziów pomiędzy sądami, aby ich liczba odpowiadała skali wpływu spraw. Zapobiega się dzięki temu, z jednej strony, przeciążeniu części sędziów (prowadzącemu do przewlekłości), z drugiej zaś marnotrawieniu czasu pracy tych, którzy mogliby rozstrzygnąć więcej spraw.

Poza zwiększeniem efektywności systemu, „wyrównywanie obciążenia” znajduje także uzasadnienie na gruncie prawnym. Konstytucja stanowi, że wynagrodzenie sędziowskie musi odpowiadać „godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków” (art. 178 ust. 2). U.s.p. konkretyzuje ten zapis stanowiąc, że „wysokość wynagrodzenia sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie, różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje” (art. 91 § 1). Przyjmuje się zatem, że wynagrodzenie sędziowskie nie może być uzależnione od rzeczywistego nakładu pracy orzeczniczej (np. liczby osądzonych spraw). W tym kontekście, znaczne różnice w obciążeniu sędziów prowadzą do niepożądanego sytuacji, w której otrzymują oni równe wynagrodzenie za różną pracę.

Proces racjonalizacji alokacji sędziów, określanej w debacie publicznej mianem „wyrównywania obciążenia sędziów”, napotyka dwa typy ograniczeń. Pierwszy, to opisane w poprzednim podrozdziale kryteria efektywności struktury (np. niechęć do tworzenia małych jednostek). Drugi, to zasady ustrojowe, zwłaszcza zasada nieprzenoszalności sędziów, która znacznie „usztynia” system, uniemożliwiając przenoszenie sędziów zgodnie z wpływem spraw. W ostatnim stuleciu, łamano ją tylko dwa razy: po „zamachu majowym” z 1926 r.¹³⁶ i w czasie ustanawiania na terytorium Polski „władzy ludowej”¹³⁷.

sądownictwa, bo ona będzie wymagała wyraźnie większej odwagi niż ten skromny pierwszy krok.” Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 maja 2013 r., VII kadencja.

¹³⁶ Pomimo gwarancji konstytucyjnych analogicznych do obowiązujących obecnie, 6 lutego 1928 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie „Prawo o ustroju sądów powszechnych”, które pozwalało przenosić – bez zgody zainteresowanych – do innego sądu lub w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy), sędziów apelacyjnych (w ciągu roku) oraz sędziów okręgowych i grodzkich (w ciągu dwóch lat).

¹³⁷ Powojenna zmiana ustroju – sfinalizowana uchwaleniem „stalinowskiej” konstytucji z 22 lipca 1952 r., wyeliminowała zasadę nieprzenoszalności sędziów, oraz inne gwarancje niezawisłości, w duchu sowieckiej zasady jednolitości władzy państwowej. W warunkach liberalizacji następującej

De facto istnieją trzy możliwości zmiany liczby sędziów orzekających w danym sądzie:

- 1) zwiększenie liczby etatów sędziowskich, przez powołanie nowych sędziów,
- 2) przeniesienie do innej jednostki lub „wygaszanie” zwalnianych (np. na skutek przejścia w stan spoczynku) etatów sędziowskich,
- 3) reforma struktury sądownictwa (wykorzystanie wyjątku przewidzianego w art. 180 ust. 5 Konstytucji).

Co zaskakujące, w kontekście „*ograniczonej autonomii budżetowej sądownictwa*” (opisanej szerzej w kolejnym podrozdziale), w ostatnich latach ministrowie korzystali z pierwszej możliwości niezwykle ostrożnie¹³⁸. W 2006 r. w budżecie sądownictwa figurowało „*niecałe 10 000 etatów sędziowskich i asesorskich, zaś w 2013 roku – 10 448 etatów sędziowskich. Pomimo tego obecnie [styczeń 2014 r.] liczba etatów obsadzonych kształtuje się na poziomie 9985 etatów, a więc na poziomie zbliżonym do poziomu z 2006.*”¹³⁹

Korzystanie z drugiej możliwości, a więc zarządzanie zwalnianymi etatami¹⁴⁰, jest procesem wymagającym (zgodnie z zapisami u.s.p.) zaangażowania dwóch aktorów – ministra i prezesa właściwego sądu. W przypadku zwolnienia stanowiska sędziowskiego (np. przejście sędziego w stan spoczynku), właściwy prezes sądu apelacyjnego, w terminie czternastu dni od dnia zwolnienia stanowiska, zawiadamia o tym Ministra Sprawiedliwości. Ten, „*mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów*”, może zwalniane stanowisko pozostawić, przenieść do innego sądu, lub znieść (art. 20a § 2 u.s.p.). Może także przekształcać

po okresie stanu wojennego, zasadę nieprzenoszalności przywrócono w u.s.p. z 1985 r. (w art. 64), a następnie w Konstytucji z 1997 r.

¹³⁸ Ostatnim przykładem było zwiększenie w 2012 r. budżetowego limitu etatów sędziowskich o 100 pod rządami J. Gowina (w celu wsparcia sądownictwa warszawskiego), por. np.: *MS zapowiada szybsze procesy w sprawach gospodarczych*, Rz 20 X 2012, oraz ms.gov.pl/dzialalnosc/budzet.

¹³⁹ Wystąpienie W. Hajduka na konferencji pt. „Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów”, 8 stycznia 2014 r.

¹⁴⁰ W praktyce dotyczy to ok. kilkudziesięciu etatów rocznie, por. Przenoszenie sędziów sposobem na wsparcie obciążonych sądów, RZ 23 XI2016, gdzie zaprezentowano dane z 2016 r.

stanowiska sędziowskie w asesorskie i na odwrót, zgodnie z procedurą opisaną w art. 20a § 3 (o czym dalej).

Jednak z chwilą przydzielenia etatu orzeczniczego do danego sądu (nowego, pozostawionego lub przeniesionego) i jego obsadzenia w procedurze nominacyjnej – minister (przynajmniej teoretycznie) traci kontrolę nad jego wykorzystaniem. Dzieje się tak, gdyż to prezes – na podstawie art. 22a § 1 u.s.p. – ustala podział czynności, obejmujący *„decyzje w przedmiocie przydziału sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu oraz zakresu ich obowiązków.”* To on zatem decyduje, który wydział zasili przydzielony etat orzeczniczy.

Z kolei wola wykorzystania trzeciej możliwości zmiany alokacji sędziów (przeprowadzenia reformy struktury sądownictwa, stanowiącej wyjątek od zasady nieprzenoszalności sędziów przewidziany w art. 180 ust. 5 Konstytucji) wydawała się stanowić (obok likwidacji najmniejszych jednostek, będącej celem samym w sobie) rzeczywiste uzasadnienie tzw. „reformy Gowina”. Przywrócenie zlikwidowanych sądów uniemożliwiło jednak jej realizację (por. podrozdział 1.6). Tym niemniej, nadal możliwe jest – z prawnego punktu widzenia – przeprowadzenie dużej reformy struktury sądów, która pozwoliłaby „jednorazowo” zoptymalizować rozmieszczenie sędziów pomiędzy sądami. Decyzja taka należałaby teoretycznie wyłącznie do ministra. W praktyce, skomplikowany proces polityczny mógłby jednak doprowadzić do „wykolejenia” takiej reformy, podobnie jak stało się w przypadku tzw. „reformy Gowina”.

W kontekście efektywności rozmieszczenia sędziów pomiędzy sądami rejonowymi należy także wspomnieć o instytucji asesora sądowego. Funkcjonowała ona tradycyjnie w polskim systemie prawa, jako element drogi do zawodu sędziego, pozwalający sprawdzić w praktyce predyspozycje orzecznicze danej osoby. W 2006 r., asesory sądowi stanowili niemal ¼ obsadzonych etatów w sądach rejonowych¹⁴¹.

¹⁴¹ Dane przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości, powołane w wyroku TK z dnia 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/2006), OTK-A z 2007, nr 9, poz. 108.

W sprawie, cieszącej się zainteresowaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (tzw. „*strategic litigation*”)¹⁴², Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność z konstytucją przepisów u.s.p. regulujących instytucję asesora. Jak wskazywał TK, „*Regulacja ustawowa, zgodnie z którą asesor jest w zakresie orzekania niezawisły i podlega tylko Konstytucji oraz ustawom stanowi jedynie deklarację, która nie zapewnia realnej i efektywnej niezawisłości wymaganej przez Konstytucję. (...) W szczególności niedopuszczalne jest: uzależnienie asesora od Ministra Sprawiedliwości, brak określenia ram czasowych powierzenia asesorom funkcji sędziowskich, eliminacja udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powierzania asesorowi czynności sędziowskich, uzależnienie od kolegium sądu okręgowego oraz od sędziego konsultanta, brak gwarancji apolityczności asesorów.*”¹⁴³

Jednocześnie, TK odroczył utratę mocy niekonstytucyjnych przepisów o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, „*aby dać czas ustawodawcy na dokonanie zmiany w drodze legislacyjnej.*”¹⁴⁴ Wydaje się, że w ten sposób TK sugerował, iż możliwe jest takie skonstruowanie instytucji asesora, aby gwarantowała ona realizację konstytucyjnego standardu niezawisłości.

Tymczasem, odpowiedzią resortu był *Rządowy projekt ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*¹⁴⁵, oraz „masowe” powołania orzekających dotychczas asesorów na sędziów¹⁴⁶. Uzasadnienie projektu ustawy wskazywało, że „*TK uznał w nim [wyroku SK 7/2006] powierzenie asesorom sądowym sprawowania wymiaru sprawiedliwości za sprzeczne z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*” Proponowano stworzenie „*trzech dróg dojścia do stanowiska sędziego tj. z innych zawodów prawniczych, przez aplikację prowadzoną przez Krajową Szkołę, przez*

¹⁴² Szczegółowo proces ten opisuje A. Bodnar w: *Taking the Skeleton out of the Closet: The Story of the Assessors' Case that Rebuilt the Polish Justice System* [w:] R. Uitz (red.), *Arguments that Work Strategies, Contexts and Limits in Constitutional Law*, Amsterdam 2013.

¹⁴³ Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/2006), OTK-A z 2007, nr 9, poz. 108.

¹⁴⁴ Tamże.

¹⁴⁵ Druk sejmowy 946, VI kadencja.

¹⁴⁶ W 2009 KRS przedstawiła Prezydentowi 936 kandydatów do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego, w 2008 613 a w 2007 519. Dla porównania, w 2010 było to tylko 224 kandydatów (por. Informacje z działalności KRS). Pospiech był tak wielki, że w trakcie ceremonii wręczenia 199 nominacji (wiązanym przez Prezydenta z wejściem w życie wyroku TK) zabrakło łańcuchów. Por.: *Prezydent wręczył nominacje sędziowskie*; Rz, 5 V 2009.

praktykę na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego.” W praktyce, dominującą okazała się ta ostatnia – jak alarmowała KRS: *„W rzeczywistości ponad 90% kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego rekrutuje się spośród asystentów sędziów i referendarzy (...) opiniowanie tych kandydatów przez Kolegia Sądów i Zgromadzenia Sędziów jest ryzykowne i bardzo utrudnione, gdyż niezastąpionym sprawdzianem przydatności do zawodu sędziego jest praktyka orzecznicza.”*¹⁴⁷

Pojawiła się wówczas refleksja, wskazywana np. przez wiceministra J. Gołaczyńskiego: *„Często podnosi się, że wyrok ten zmusił ustawodawcę do przyjęcia modelu mianowania na pierwsze stanowisko sędziowskie bez okresu próby. Wydaje się, że taka wykładnia nie jest jednoznaczna. (...) Nie można się tym samym zgodzić z poglądami, jakoby ewentualne przywrócenie asesury wymagało nowelizacji konstytucji.”*¹⁴⁸

Konsekwentnie, prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁹ argumentował, że *„Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 października 2007 r. uznał za dopuszczalne – z konstytucyjnego punktu widzenia – powoływanie sędziów na czas oznaczony.”*

Powody, dla których w 2009 r. zdecydowano się na odejście od instytucji asesora nie są możliwe do odtworzenia, bazując na powszechnie dostępnych źródłach. Sędziowie powołani w okresie, kiedy nie funkcjonowała instytucja asesora, będą oczywiście sprawować urząd bezterminowo.

W ocenie autora niniejszego raportu, instytucja asesora może odgrywać dużą rolę w procesie zarządzania systemem, właśnie ze względu na oznaczony czas powołania. Umożliwia to bowiem tworzenie (na pięć lat) etatów asesorskich w sądach, w których nagromadziła się pozostałość, jednak poziom wpływu nie uzasadnia utworzenia (permanentnego) etatu sędziowskiego. Niestety, w art. 20a § 3 u.s.p. wprowadzono sztywne zasady, na podstawie których minister przekształca

¹⁴⁷ Informacja z Działalności Krajowej Rady Sądownictwa w 2011 roku.

¹⁴⁸ *Powrót do asesury?*, RZ, 07 XII 2012.

¹⁴⁹ Druk sejmowy 2299, VII kadencja.

co drugie wolne stanowisko sędziowskie w asesorskie, zaś zwalniane stanowisko asesorskie w sędziowskie¹⁵⁰. Taka regulacja wydaje się uniemożliwiać wykorzystanie instytucji asesora w celu krótkoterminowej optymalizacji liczby etatów orzeczniczych w sądach rejonowych.

1.8. Proces budżetowy i „ograniczona autonomia” budżetowa sądownictwa

W większości państw europejskich funkcjonują opłaty sądowe, których celem jest m.in. finansowanie sądownictwa (wyjątkiem jest Francja). Systemy sądownictwa różnią się jednak znacznie pod względem stopnia finansowania z opłat sądowych.

Na tle danych zbieranych przez Europejską Komisję na Rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Polska – z wynikiem oscylującym wokół 30% – znajduje się powyżej typowych wartości (por. tabela 1). Szczególną uwagę zwraca jednak wynik Austrii – jedynego systemu sądowniczego przynoszącego budżetowi państwa zyski.

Tabela 1. Udział opłat w finansowaniu wydatków sądownictwa

| | CEPEJ 2008 (dane z 2006) | CEPEJ 2014 (dane z 2012) | CEPEJ 2016 (dane z 2014) |
|------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Austria | 107% | 108,3%* | 111%* |
| Czechy | 1% | 16% | 10%* |
| Niemcy | 46% | 43% | - |
| Włochy | 8% | 16% | 10%* |
| Holandia | 22% | 24% | 11%* |
| Polska | 30% | 30% [22%*] | 22%* |
| Szwajcaria | 13% | 24% | 11%* |

Źródło: CEPEJ, 2008; 2014 i 2016. * - Suma budżetów sądów, prokuratur i pomocy prawnej

W Polsce funkcjonowanie sądów powszechnych jest w całości finansowane z budżetu państwa (części 15 – „Sądy powszechne”), zaś dochody sądownictwa (głównie z tytułu opłat sądowych i grzywien) trafiają bezpośrednio na rachunek dochodów budżetu państwa.

¹⁵⁰ Wydaje się, że mechanizm ten miał umożliwiać asesorowi – po odbyciu 5 letniej asesury – zajęcie stanowiska sędziowskiego w tym samym sądzie (sugerowałaby to dyskusja opisana w: Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw człowieka (nr 257) z dnia 24 czerwca 2015 r.

Proces planowania tych dochodów i wydatków obejmuje tzw. „*ograniczona autonomia budżetowa sądownictwa*,” wprowadzona w u.s.p. z 2001 r. Minister H. Suchocka, pod której rządami ją przygotowano, podkreślała, że proponowane rozwiązania mają „*w zgodzie z zasadą jednolitości budżetu państwa, zachować zasadę niezależności władzy sądowniczej*.”¹⁵¹ Jednocześnie uważała, że organem właściwym do opracowywania budżetu sądownictwa jest Minister Sprawiedliwości, w przypadku powierzenia tej funkcji np. KRS doszłoby bowiem do sytuacji, w której „*sędziowie na forum parlamentu toczą polityczną debatę o swój budżet. Chcemy tego uniknąć – sędziowie muszą pozostać apolityczni*.”¹⁵²

Zgodnie z zapisami art. 139 ust 2 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej jako: u.f.p.)¹⁵³, Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej przedstawianego Radzie Ministrów dochody i wydatki sądownictwa powszechnego. W tym miejscu pojawiają się dwa kluczowe pytania: kto i w jaki sposób planuje te dochody i wydatki oraz kto i w jaki sposób może wprowadzać w nich zmiany?

Zgodnie z zapisami art. 178 u.s.p., budżetowanie w części 15 prowadzone jest „*z dołu*”. Na podstawie projektów przygotowanych przez dyrektorów sądów okręgowych i sądów rejonowych, dyrektorzy sądów apelacyjnych tworzą *projekty planów finansowych dla sądów na obszarze apelacji*. Następnie, projekty te opiniuje KRS, zwracając się do ministra o opracowanie *projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych*, i przekazanie go Ministrowi Finansów. Ten włącza go do projektu ustawy budżetowej, przedstawianego Radzie Ministrów. Dalej, zastosowanie mają procedury regulujące proces legislacyjny, możliwa jest zatem zmiana wysokości planowanych dochodów i wydatków przez Radę Ministrów, Sejm i Senat. Po uchwaleniu ustawy budżetowej, analogicznie do *projektów planów*, powstają same *plany finansowe*¹⁵⁴.

¹⁵¹Odpowiedź ministra sprawiedliwości na interpelację nr 2636 w sprawie kryzysu sądownictwa.

¹⁵²Wywiad z H. Suchocką „*Fundament sprawiedliwości*”, Wprost, 28 listopada 1999.

¹⁵³T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

¹⁵⁴Całą procedurę budżetowania określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. (Dz. U. poz. 1476 z późn. zm.).

W ostatnich latach trudna sytuacja budżetowa¹⁵⁵ doprowadziła do powstania specyficznego mechanizmu omijania „*ograniczonej autonomii*,” za sprawą tzw. „*ustaw okołobudżetowych*,” których projekty przedstawiał Minister Finansów. Największym sukcesem tej metody ograniczania wydatków było jednorazowe „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów w 2012¹⁵⁶. Zostało ono potraktowane przez środowisko sędziowskie jako atak na niezawisłość¹⁵⁷, jednak TK uznał je za zgodne z Konstytucją¹⁵⁸.

Przed 2010 rokiem wynagrodzenia sędziów były kształtowane w oparciu o kwotę bazową, określaną corocznie w ustawie budżetowej, i system mnożników¹⁵⁹. W 2009 r. do art. 91 § 1 u.s.p. wprowadzono mechanizm, w którym kwota bazowa została zastąpiona przeciętnym wynagrodzeniem w drugim kwartale roku poprzedniego¹⁶⁰. Zastrzeżono jednak, że w przypadku jego obniżenia (historycznie, regułą jest wzrost o ok. 4% rok do roku), wynagrodzenia sędziów pozostają na dotychczasowym poziomie. Zmianie systemu ustalania wynagrodzeń towarzyszyło (zapowiadane przez rząd) zwiększenie wynagrodzeń sędziów (por. rysunek 4).

Częstotliwość stosowania „*ustaw okołobudżetowych*” w celu kontroli wydatków, zaniepokoiła Rzecznika Praw Obywatelskich. W jego ocenie, to mechanizm polegający na „*obchodzeniu przez Radę Ministrów art. 139 ust. 2 u.f.p. poprzez kierowanie do parlamentu ustaw okołobudżetowych*” i „*stanowi już stały i trwały*

¹⁵⁵ W latach 2009-2015, decyzją rady ECOFIN Polska była objęta procedurą nadmiernego deficytu.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707).

¹⁵⁷ Por. np. Opinia *amicus curiae* Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” w przedmiocie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 22 oraz art. 23 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707).

¹⁵⁸ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r. (K 1/12), OTK-A z 2012, nr 11, poz. 134.

¹⁵⁹ Szczegółową analizę historyczną zasad ustalania wynagrodzeń sędziowskich w III RP opracował s. M. Strączyński, por. *Stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” w sprawie wynagrodzeń sędziów*, <http://www.iustitia.pl/oswiadczenia/460-stanowisko-stowarzyszenia-sedziow-polskich-iustitia-w-sprawie-wynagrodzen-sedziow/>.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459).

*element procedury uchwalania budżetów jednostek wymienionych w tym przepisie.*¹⁶¹

Analiza empiryczna planów dochodów i wydatków w części 15 budżetu państwa „Sądy powszechne”, opracowanych w ostatnich latach wskazuje, że „*ograniczona autonomia*” jest generalnie szanowana – projektowana wysokość dochodów i wydatków nie ulega bowiem istotnym zmianom w toku procesu legislacyjnego. W tabeli 2 zestawiono plany dochodów i wydatków sądownictwa opracowane przez Ministra (projekty budżetu przedstawiane Radzie Ministrów), przyjęte przez Radę Ministrów, uchwalone przez parlament, a także znowelizowane w ciągu roku budżetowego. Tabelę uzupełniają dane NIK o wykonaniu budżetu.

W tym kontekście warto zauważyć, że technicznie opracowaniem *projektów planów finansowych* zajmują się dyrektorzy sądów – będący podwładnymi ministra. Czynią to na podstawie określonych przez niego *zasad*, obejmujących m. in. *podstawowe założenia do projektu budżetu w zakresie zadań realizowanych ze środków budżetowych oraz wskaźniki poziomu dochodów i wydatków budżetowych państwa*. Co więcej, to on agreguje plany poszczególnych jednostek w *projekt planu dochodów i wydatków sądów powszechnych*. *De facto*, „*ograniczona autonomia budżetowa*” dotyczy więc nie tyle sądownictwa (władzy sądowniczej), co Ministra Sprawiedliwości (władzy wykonawczej). KRS pełni w tym procesie jedynie rolę opiniodawczą.

Na podstawie powszechnie dostępnych źródeł nie jest możliwe ustalenie, jak wyglądają faktyczne relacje pomiędzy Ministrami Finansów i Sprawiedliwości. Pewnych przesłanek mogą jednak dostarczać zaniechane (ze względu na skutki finansowe) reformy – np. instytucji biegłego sądowego¹⁶².

¹⁶¹ Wniosek RPO z 22 lipca 2015 do Trybunału Konstytucyjnego (VII.510.29.2015.ST; sprawa K 18/15).

¹⁶² Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości, NIK 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9608,vp,11856.pdf>.

Tabela 2. Planowanie dochodów i wydatków sądownictwa powszechnego (cz. 15) na poszczególnych etapach procesu budżetowego (mln zł.)

| | Projekt przedstawiony RM | | Projekt skierowany do Sejmu | | Ustawa budżetowa | | Ustawa budżetowa po zmianach [NIK] | | Wykonanie ustawy budżetowej [NIK] | |
|------|--------------------------|---------|-----------------------------|---------|------------------|---------|------------------------------------|---------|-----------------------------------|---------|
| | Dochody | Wydatki | Dochody | Wydatki | Dochody | Wydatki | | Wydatki | Dochody | Wydatki |
| 2012 | 2100,65 | 6196,93 | 2120,65 | 6080,71 | 2120,65 | 6080,71 | | 6081,25 | 2150,68 | 6005,50 |
| 2013 | 2147,24 | 6303,08 | 2147,24 | 6303,08 | 2147,24 | 6303,08 | | 6226,18 | 2217,31 | 6172,94 |
| 2014 | 2169,34 | 6526,23 | 2169,34 | 6471,57 | 2169,34 | 6465,67 | | 6465,67 | 2215,25 | 6391,00 |
| 2015 | 2129,16 | 6693,24 | 2129,16 | 6693,24 | 2129,16 | 6692,74 | | 6579,30 | 2257,61 | 6556,22 |
| 2016 | 2149,59 | 7075,77 | 2149,59 | 7075,77 | 2149,59 | 7044,07 | | - | - | - |
| 2017 | 2218,13 | 7294,06 | 2218,13 | 7294,06 | 2218,13 | 7269,29 | | - | - | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie rcl.pl, sejm.pl, NIK

Jak pokazano w tabeli 2, w ostatnich latach wykonanie wydatków budżetowych sądownictwa nigdy nie przekroczyło zaplanowanych wartości. Wykonanie budżetu w części 15 zawsze było też oceniane pozytywnie przez NIK¹⁶³. Wskazuje to na odpowiedzialność budżetową po stronie dysponentów tej części – Ministra i dyrektorów sądów¹⁶⁴.

Odrębną kwestią jest, w jakim stopniu planowanie wydatków budżetowych odpowiada spójnej koncepcji zwiększenia sprawności sądownictwa. Teoretycznie, narzędziem mającym to zagwarantować jest tzw. „budżet zadaniowy.” W praktyce – znajdującej zresztą odzwierciedlenie w literze prawa – skonsolidowany plan wydatków sporządzany w układzie zadaniowym stanowi jedynie „*element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej*” (art. 142 pkt. 11 u.f.p.)¹⁶⁵. Wydaje się zatem, że podstawowym narzędziem zarządzania wydatkami publicznymi – także w sądach powszechnych – pozostaje budżet tradycyjny, sporządzany, co do zasady, metodą historyczną (bazującą na wartościach z poprzedniego roku, korygowanych odpowiednimi parametrami, np. wskaźnikiem inflacji).

¹⁶³ Por. wyniki corocznych analiz wykonania budżetu państwa w części 15: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>.

¹⁶⁴ Oraz na utrzymywanie w ostatnich latach ok. 500 zaplanowanych, a nieobsadzonych etatów sędziowskich (por. przypis 139).

¹⁶⁵ Szerzej o procesie budżetowania zadaniowego w sądownictwie powszechnym – z perspektywy praktyków – por. G. Urbaniak i A. Strumnik, *Praktyka budżetowania zadaniowego na przykładzie jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego – doświadczenia i wnioski*, Studia BAS, Nr 1(33) 2013, s. 127–160.

Proces planowania budżetowego kluczowych kategorii wydatków w ostatnich latach podsumowuje rysunek 4. Wydaje się że zaprezentowana dynamika poszczególnych kategorii planowanych wydatków jest wypadkową trzech czynników: (i) zmian prawa, (ii) presji na kontrolę wydatków budżetowych i (iii) decyzji politycznych, w jaki sposób pogodzić te sprzeczności.

I tak, w budżecie na rok 2010 (pomimo procedury nadmiernego deficytu) łączny poziom zaplanowanych wydatków na jednostki sądownictwa powszechnego znacznie wzrósł w porównaniu do planu na 2009 – po części na skutek podwyżek, towarzyszących przyjęciu nowych zasad wynagradzania sędziów. W kolejnych budżetach (do 2015 r.), utrzymywał się on na stabilnym poziomie 2-3% (zbliżonym do zakładanego tempa wzrostu PKB), aby wzrosnąć w 2016 r., między innymi na skutek długo odwlekanych podwyżek dla pracowników sądów (korzystając z zakończenia procedury nadmiernego deficytu).

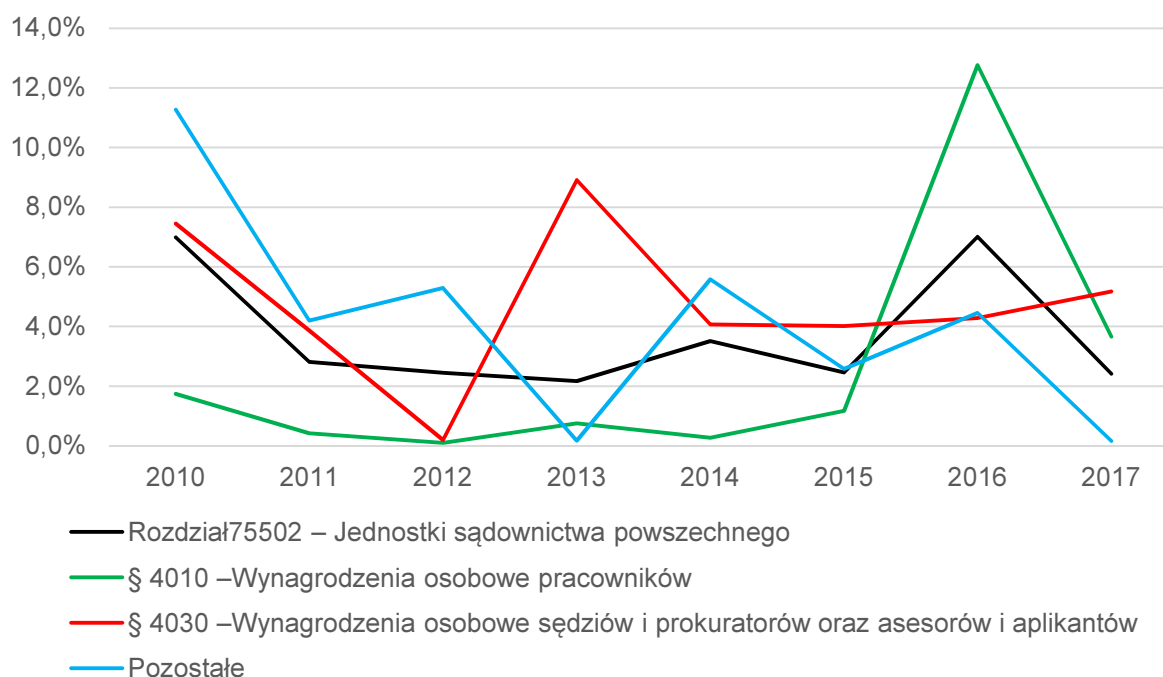
Wydatki na wynagrodzenia sędziów cechowały się dużo większą zmiennością. Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale, z którym powiązane są wynagrodzenia sędziowskie, historycznie wzrastało z roku na rok o ok. 4%. O tyle samo wzrastały zaplanowane wydatki na wynagrodzenia sędziowskie w budżetach na 2011, 2014, 2015 i 2016 r. W roku 2012, na skutek „zamrożenia wynagrodzeń” sędziów, na ich wynagrodzenia zaplanowano tyle samo, co w roku poprzednim (wzrost 0%). Jednak w 2013 r., powrót do reguły ustalania wynagrodzeń z art. 91 u.s.p. wymusił dwukrotnie większy niż zwykle wzrost zaplanowanej na ten cel kwoty (ponad 8%).

Co ciekawe, o ile wydatki inne niż wynagrodzenia wzrastały zwykle w tempie szybszym niż pozostałe analizowane kategorie, to w roku 2013 zaplanowano je na identycznym poziomie co rok wcześniej (wzrost 0%). Można domniemywać, że miało to na celu sfinansowanie wzrostu wydatków na wynagrodzenia sędziów, przy jednoczesnej kontroli tempa wzrostu łącznych wydatków na sądownictwo.

W najniższym tempie (w granicach 1%) wzrastały zaplanowane wydatki na wynagrodzenia pracowników. Ta kategoria wydatków wzrosła znacznie w budżecie na 2016 r. – po części na skutek zwiększenia liczby etatów pomocniczych (por. rysunek 5), po części zaś na skutek długo odwlekanych (także

za pomocą „ustaw okołobudżetowych”) podwyżek¹⁶⁶. Wydaje się, że kwestia ta rzeczywiście wymagała pilnych działań, zwłaszcza w świetle faktu, że wynagrodzenia urzędników sądowych w aglomeracjach miejskich były niższe niż w mniejszych ośrodkach¹⁶⁷ (co prawdopodobnie wiązało się z większą rotacją personelu – a co za tym idzie, niższymi dodatkami stażowymi).

Rysunek 4. Planowanie wybranych kategorii wydatków (część 15) w budżetach na 2010 – 2017 r. – proc. wzrostu względem wartości zaplanowanych na poprzedni rok



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NIK i MS (MS.gov.pl/dzialalnosc/budzet)

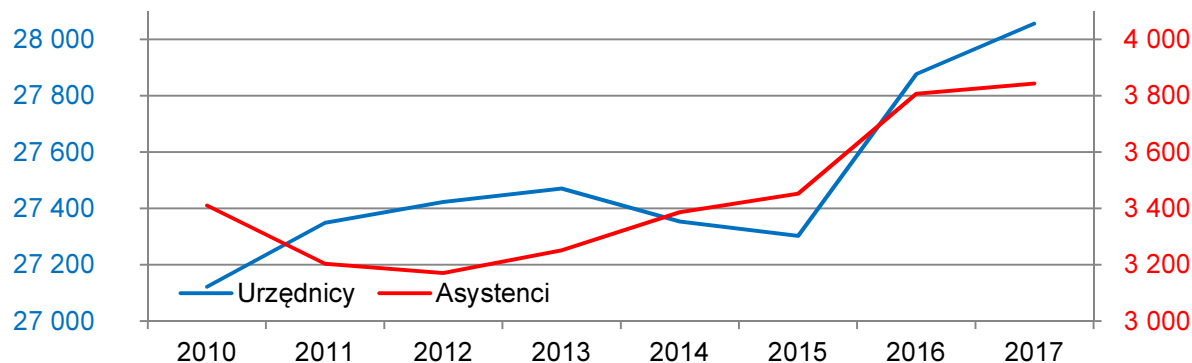
Budżet sądownictwa jest także narzędziem realizacji podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o strukturze i alokacji personelu pomocniczego w sądach (por. podrozdział 1.2.). Także w tym zakresie interesującym jest ustalenie, na ile spójne (wewnętrznie i z innymi działaniami) były te decyzje w ostatnich latach.

¹⁶⁶ Por.: <https://ms.gov.pl/pl/informacje/news,7959,podwyzki-dla-pracownikow-sadownictwa-kuratorow-i.html>.

¹⁶⁷ Por. A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, IWS 2013, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf>. Wynik dotyczy wartości nominalnych – nawet bez uwzględnienia różnic w kosztach życia w metropolii.

Rysunek 5 prezentuje limity etatów pomocniczych w rozbiu na urzędnicze i asystenckie – podsumowując wyniki tzw. „przekształcania etatów”.

Rysunek 5. Limity etatów pomocniczych w sądach powszechnych w budżetach na lata 2010-2015.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z MS.gov.pl/dzialalnosc/budzet

Okazuje się, że w badanym okresie ministrowie realizowali sprzeczne polityki. Do 2012 r. przekształcano etaty asystenckie w urzędnicze. Wydaje się, że ograniczenie limitów etatów asystenckich stanowiło odpowiedź na trudności w ich obsadzeniu wynikające ze zbyt wysokich wymagań kwalifikacyjnych (warto bowiem zwrócić uwagę, że w całym analizowanym okresie liczba obsadzonych etatów asystenckich rosła). Deregulacji zawodu w 2013 r.¹⁶⁸ towarzyszyła zmiana polityki. Tym razem przekształcano etaty urzędnicze w asystenckie.

Zwraca uwagę, że w latach 2010-15 działania ministrów sprawiały wrażenie ograniczonych w tym sensie, że suma etatów pozostawała relatywnie stała (zmieniała się jednak ich struktura – wzrostowi etatów urzędniczych odpowiadał proporcjonalny spadek asystenckich i odwrotnie). Inaczej było w przypadku budżetu na 2016 i 2017 r., w którym zwiększono liczbę obu kategorii etatów. W przypadku asystentów chodziło zwłaszcza o zastąpienie tzw. „koordynatorów prawnych”, którzy przed 2016 r. wykonywali zadania asystentów, zwłaszcza w sądach warszawskich¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. (Dz. U. poz. 662).

¹⁶⁹ Por. K. Joński, *Instytucja asystenta a efektywność pracy sędziego - analiza pionów karnego i cywilnego pierwszej instancji sądów okręgowych*, IWS 2017, http://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_Jo%C5%84ski%20K._Instytucja%20asystenta%20a%20efektywno%C5%9B%C4%87%20pracy%20s%C4%99dziego.pdf.

2. Statystyka sądowa a diagnozy problemów sądownictwa

Podstawowym źródłem informacji na temat funkcjonowania sądownictwa powszechnego jest sprawozdawczość statystyczna koordynowana przez Ministra Sprawiedliwości. O ile podstawowe zasady sprawozdawczości nie zmieniły się od ćwierćwiecza, zwiększyła się zarówno częstotliwość (z rocznej na kwartalną) jak i zakres przekazywanych informacji (np. sprawozdanie MS-S1 dotyczące spraw cywilnych zajmowało jedną stronę A4, obecnie zajmuje 45 stron, w tym 11 stron objaśnień). Pomimo ogromnych nakładów na informatyzację poniesionych w ostatnich latach, proces zbierania informacji statystycznych jest wciąż bardzo pracochłonny – obciążenia administracyjne w pionie karnym to niemal 65 tys. roboczogodzin rocznie¹⁷⁰, cywilnym 50 tys. roboczogodzin¹⁷¹, zaś gospodarczym niemal 10 tys. roboczogodzin¹⁷². Jednocześnie istnieją poważne wątpliwości, czy gromadzone dane są efektywnie wykorzystywane do diagnozowania problemów sądownictwa i formułowania racjonalnych reform. Doskonałym przykładem jest niezwykle popularny w debacie publicznej argument o przeciążeniu sądów kilkunastomilionowym wpływem spraw, wzrastającym na skutek poszerzania ich kognicji. Z kolei tzw. „*reforma Gowina*” – najbardziej ambitna próba zmiany struktury sądownictwa powszechnego – wydawała się bazować wyłącznie na kryterium limitu etatów sędziowskich w poszczególnych sądach rejonowych. Niniejszy rozdział przybliży kluczowe kategorie statystyki sądowej i jej wykorzystanie w procesie reform sądownictwa.

¹⁷⁰ Uwzględniono czasy wykazane w kwartalnych sprawozdaniach MS-S5 i półrocznych MS-S6 z SR, SO i SA za 2015 r.

¹⁷¹ Uwzględniono czasy wykazane w kwartalnych sprawozdaniach MS-S1 z SR, SO i SA za 2015 r.

¹⁷² Uwzględniono czasy wykazane w kwartalnych sprawozdaniach MS-S19 z SR i SO za 2015 r.

2.1. Sprawozdawczość statystyczna

Prowadzona w cyklach kwartalnych sprawozdawczość sądowa jest zorganizowana zgodnie ze strukturą szczebli (SR, SO, SA) i pionów sądownictwa. W każdym z pionów sporządza się określone sprawozdania statystyczne (np. w pionie karnym MS-S5 i MS-S6, w pionie cywilnym MS-S1, zaś w gospodarczym MS-S19), których wzory określa Minister Sprawiedliwości. Wypełniają je poszczególne sądy (wewnątrz, poszczególne wydziały), następnie zaś są one agregowane do postaci „*sprawozdań zbiorczych*” – dla każdego ze szczebli.

Tabela 3. Najważniejsze repertoria spraw karnych cywilnych i gospodarczych

| | |
|-----|---|
| AKa | dla spraw karnych, w których wniesiono apelacje od wyroków sądów okręgowych |
| Ka | dla spraw karnych, w których wniesiono apelacje od wyroków sądów rejonowych |
| Kz | dla spraw karnych, w których wniesiono zażalenia na postanowienia sądów rejonowych |
| K | dla spraw, w których wniesiono do sądu rejonowego albo okręgowego akt oskarżenia (albo wnioski prokuratora o wydanie na posiedzeniu wyroku skazującego w trybie art. 335 § 1 k.p.k., spraw w przedmiocie wydania wyroku łącznego, wniosków prokuratora o umorzenie postępowania z powodu nieczytelności sprawcy i zastosowanie środków zabezpieczających) |
| W | dla spraw o wykroczenia, w tym wykroczenia skarbowe |
| ACa | dla spraw cywilnych, w których wniesiono apelacje od wyroków sądów okręgowych |
| Ca | dla spraw cywilnych, w których wniesiono apelacje od wyroków sądów rejonowych |
| C | dla spraw cywilnych podlegających rozpoznaniu w procesie, wszczętych na skutek pozwu w sądzie rejonowym albo okręgowym |
| Nc | dla spraw cywilnych podlegających rozpoznaniu w postępowaniu nakazowym i upominawczym (w tym w EPU) |
| Ns | dla spraw cywilnych podlegających rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym (np. sprawy spadkowe) |
| Co | dla innych spraw cywilnych (np. o nadanie klauzuli wykonalności) |
| Ga | dla spraw gospodarczych, w których wniesiono apelacje od wyroków sądów rejonowych |
| GC | dla spraw gospodarczych podlegających rozpoznaniu w procesie, wszczętych na skutek pozwu w sądzie rejonowym albo okręgowym |
| GNc | dla spraw gospodarczych podlegających rozpoznaniu w postępowaniu nakazowym i upominawczym (w tym w EPU) |
| GCo | dla innych spraw gospodarczych (np. o nadanie klauzuli wykonalności) |

Źródło: zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 z późn. zm.).

Sprawozdania prezentują dane o ruchu spraw (wpływ – liczba spraw, które wpłynęły w danym okresie statystycznym, załatwienie – liczba spraw załatwionych w danym okresie statystycznym oraz pozostałość – liczba spraw niezałatwionych na koniec okresu statystycznego), sprawności postępowań (czasy trwania postępowań do uprawomocnienia, czasy oczekiwania na pierwsze posiedzenie, czasy oczekiwania na sporządzenie uzasadnienia), etatyżacji (ustalanych przez ministra limitach etatów orzecznich i pomocniczych oraz tzw. „obsadach” – faktycznie obsadzonych etatach) i inne (np. ustanowienia pełnomocników z urzędu).

Podstawową kategorią statystyczną jest „*repertorium*” – narzędzie ewidencyjne i oznaczenie literowe, od którego zaczyna się sygnatura sprawy. Repertoria odpowiadają podstawowym typom spraw. Najważniejsze repertoria występujące w pionie cywilnym i gospodarczym prezentuje tabela 3. Jak zostanie pokazane dalej, kwestia właściwego rozróżnienia istotnych typów spraw ma fundamentalne znaczenie dla rzetelnej oceny funkcjonowania sądownictwa powszechnego – oraz identyfikacji jego rzeczywistych problemów. O poziomie szczegółowości, na jakim zbierane są dane statystyczne (a więc o sposobie zdefiniowania poszczególnych, odnotowywanych typów spraw) decyduje w „*instrukcji sądowej*” Minister. Dysponuje on w tym zakresie dyskrecyjną władzą, ograniczoną jedynie utrwaloną tradycją.

Niektóre z decyzji w tym zakresie wydają się jednak dość osobliwe. Przykładowo, od 2011 roku, odstąpiono od osobnej rejestracji spraw procesowych cywilnych i gospodarczych rozpatrywanych w tzw. postępowaniu uproszczonym (dawne C-upr i GC-upr)¹⁷³.

Co więcej, w 2012 r. zdecydowano o zagregowaniu w jednym repertorium spraw procesowych i nakazowych (C z Nc, i GC z GNc)¹⁷⁴. Decyzję tę zmieniono przed jej wejściem w życie¹⁷⁵.

¹⁷³ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 grudnia 2011 r. zmieniające zarządzenia w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS.z 2012, poz. 12).

¹⁷⁴ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS poz. 157).

¹⁷⁵ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej oraz

W opinii autora niniejszego raportu, można wyobrazić sobie dwa sposoby uzasadnienia takiego pomysłu. Po pierwsze, jak wskazano wyżej, zebranie jak największej liczby spraw w jednym repertorium znacznie ułatwiłoby kalkulacje obciążenia sędziów¹⁷⁶. Oznaczałoby to, że sam proces „wyrównywania obciążeń” stanowi raczej ćwiczenie arytmetyczne, nie zaś rzeczywistą próbę poprawy sprawności sądownictwa. Drugie wyjaśnienie jest jeszcze bardziej niepokojące. Posługiwanie się średnim czasem trwania spraw rep. C lub GC pozwalało przybliżyć czas trwania procesów cywilnych i gospodarczych znacznie lepiej, niż publikowane wówczas (i dziś) zagregowane wskaźniki czasu trwania spraw cywilnych i gospodarczych¹⁷⁷. W tych drugich, uśredniano bowiem długotrwałe procesy i wystawiane błyskawicznie nakazy zapłaty. Zebranie tych dwóch typów spraw w jednym repertorium uniemożliwiłoby takie rozróżnienie, utrwalając bardziej korzystne wskaźniki. Wątek prób „przyspieszania” sądownictwa za pomocą zmian definicji statystycznych pojawiał się już w debacie publicznej. Dyskutowano np. kwestię momentu „zakreślenia” nakazów zapłaty – z dniem ich wydania czy dopiero po uprawomocnieniu (ponad miesiąc później)¹⁷⁸.

Tymczasem znaczenie właściwego określenia kategorii sprawozdawczych tak, aby pozwalały one rozróżniać sprawy na podstawie ich pracochłonności dla sędziów – a zatem wpływu na wydolność systemu sądownictwa (por. podrozdział 2.2.) – ma fundamentalne znaczenie dla diagnozy rzeczywistych problemów i zaprojektowania skutecznych reform. Ilustruje to przykład spraw rep. C rozpoznawanych w sądach okręgowych, pod którym sprawozdawane są zarówno spory o prawa majątkowe jak i np. rozwody i separacje.

Rysunek 6 prezentuje zależność pomiędzy liczbą spraw rep. C do załatwienia, przypadającą na obsadzony etat sędziowski, a liczbą załatwionych spraw rep. C przypadających na etat sędziowski (więcej o uzasadnieniu i interpretacji takiego

o zmianie zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS. poz. 176).

¹⁷⁶ Uwzględnienie różnych typów spraw wymaga przyjęcia wag odzwierciedlających pracochłonność, zebranie spraw w jednym repertorium jest równoznaczne z założeniem, że są tak samo pracochłonne.

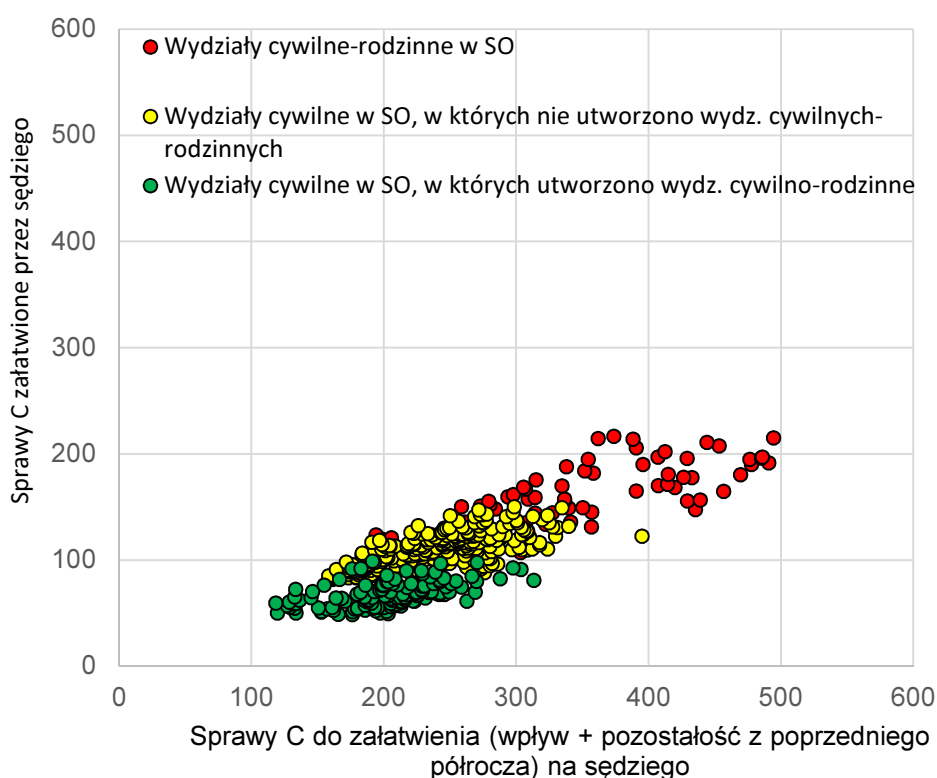
¹⁷⁷ Por. Analiza statystyczna działalności wymiaru sprawiedliwości w latach 2002-2011, <https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/statystyki/statystyki-2011/>.

¹⁷⁸ Ł. Piebiak, Statystyka sądowa wygodnym narzędziem, Rz, 09.09.2014. Jak konkludował autor – późniejszy wiceminister sprawiedliwości – „Skoro można bez żadnego wysiłku (...) skrócić średnią długość postępowań, to pokusie trudno się oprzeć”.

zestawienia por. rozdział 3, poświęcony szacowaniu pensum sędziego). Wykorzystano dane półroczne (P2 2013 – P2 2016) sprawozdawane na szczeblu wydziałów¹⁷⁹. W celu ukazania zróżnicowania poziomu czasochłonności spraw w ramach rep. C, analizowano osobno trzy grupy wydziałów:

- (i) cywilne rodzinne (rozpoznające sprawy rodzinne, sprawozdawane w rep. C),
- (ii) cywilne, w sądach w których nie wyodrębniono wydziałów cywilnych rodzinnych (a więc rozpoznające wszystkie sprawy C),
- (iii) cywilne, w sądach w których wyodrębniono wydziały cywilne rodzinne (a więc rozpoznające sprawy rep. C inne, niż rodzinne).

Rysunek 6. Średnia liczba załatwianych w ciągu półrocza spraw rep. C na sędziego sądu okręgowego - porównanie wydziałów cywilnych i cywilnych - rodzinnych.



Źródło: Statystyki MS-S1o

Wykres ukazuje, że liczba spraw rep. C możliwa do załatwienia w ciągu półrocza (można myśleć o niej w kategoriach pensum spraw) znacznie różni się

¹⁷⁹ W każdej z trzech analizowanych grup wydziałów, odrzucono po 5% obserwacji nietypowych (o najniższym i najwyższym załatwieniu na sędziego). Razem, spośród 519 obserwacji, odrzucono 50 obserwacji, zatem wykres przedstawia 90% typowych obserwacji.

w analizowanych grupach wydziałów. Sędzia wydziału cywilnego – rodzinnego rozpoznaje bowiem w ciągu półrocza ponad dwukrotnie więcej spraw rep. C niż sędzia wydziału cywilnego, nie rozpoznający spraw rodzinnych. Liczba spraw załatwianych przez sędziego w wydziałach, rozpoznających oba typy spraw rep. C znalazła się pomiędzy tymi skrajnościami. Może to sugerować, że sprawy cywilne sprawozdawane w rep. C są ponad dwukrotnie bardziej czasochłonne od spraw cywilnych – rodzinnych sprawozdawanych w tym samym repertorium¹⁸⁰. Ma to kluczowe znaczenie, z punktu widzenia prób ustalenia pensum sędziego, które, w ocenie autora niniejszego raportu, powinno stać się podstawą decyzji o rozmieszczeniu etatów sędziowskich (por. rozdział 3).

Przedmiotem sprawozdawczości sądowej jest *sprawa* – jej wpływ i załatwienie („zakreślenie”). Nie jest ona jednak tożsama z tym, co obiegowo uznaje się za rozstrzygnięcie sporu przed sądem. Jak podsumowywał sędzia Łukasz Kurnicki, „*metodę [sprawozdawczości statystycznej MS] można wyjaśnić na podstawie przykładowej sprawy o następującym przebiegu:*

- 1) *po wpłynięciu pozwu do sądu sędzia referent stwierdza, że podlega ona rozpoznaniu przez inny wydział, i tam ją kieruje;*
- 2) *w nowym wydziale sprawa jest rejestrowana w ewidencji ogólnej (repertorium C), lecz następnie*
- 3) *zostaje skierowana do trybu upominawczego (repertorium Nc), gdzie zostaje wydany nakaz zapłaty;*
- 4) *od nakazu wpływa sprzeciw pozwanego, w którym zawarty jest zarzut niewłaściwości sądu. Zostaje wyznaczona rozprawa i w jej toku sąd wydaje postanowienie o przekazaniu sprawy do sądu w innej miejscowości.*
- 5) *W nowym sądzie, w okresie ok. 1,5 roku od wpływu pozwu, zostaje wydany wyrok.*

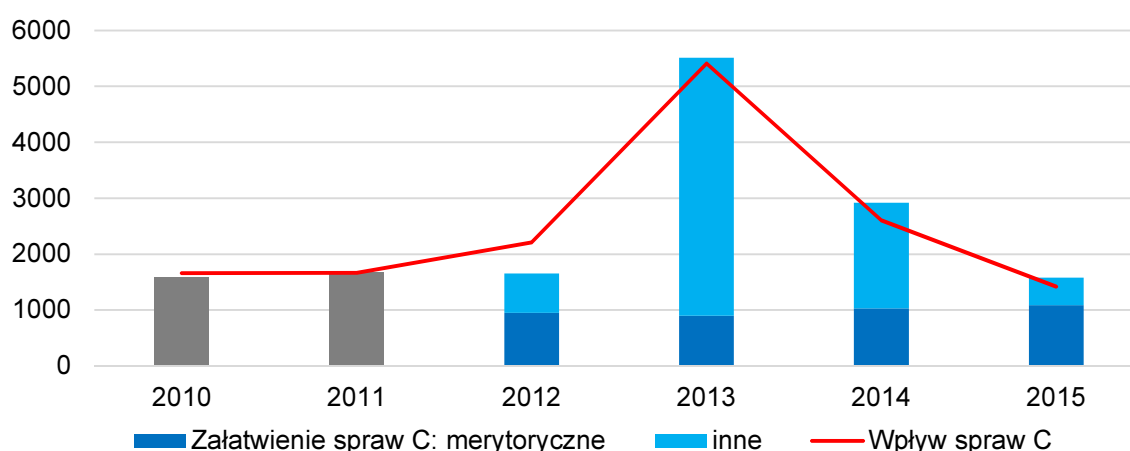
¹⁸⁰ Przyjmując zgrubnie, że półrocze pracy sędziego liczy ok. tysiąc godzin, prowadzioby to do wniosku, że załatwienie sprawy rodzinnej (rep. C) zajmuje sędziemu średnio ok. 5 godzin. Wyniki badania przeprowadzonego w 2016 r. w Sekcji Analiz Ekonomicznych IWS wskazywały, że załatwienie sprawy rozwodowej zajmuje sędziemu (w wariancie uznanym za najbardziej prawdopodobny) 3,75 godziny. Wyniki „Analizy obciążenia pracą...” (por. podrozdział 3.1.) wskazywały, że załatwienie sprawy rep. C w SO zajmuje sędziemu ok. 12 godzin (brak informacji, jaki odsetek spośród 5,5 tys. badanych spraw C stanowiły sprawy o rozwód czy separację).

- 6) Od wyroku wpływa apelacja, która po upływie dalszych sześciu miesięcy skutkuje uchynieniem wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania.
- 7) Pozwany ogłasza upadłość, postępowanie ulega zawieszeniu, a po uznaniu wierzytelności przez syndyka, umorzeniu.

Ile spraw rozpoznano? Odpowiadając na to pytanie, można nie bez racji twierdzić, że w przedstawionym przykładzie liczba załatwionych spraw wynosi... zero, bo sprawa nie została prawomocnie rozpoznana. Biorąc pod uwagę jednak, że sądy dwukrotnie wydawały wyroki, a wcześniej wydano nakaz zapłaty, dla celów statystycznych można uznać, że rozpoznano sprawę trzykrotnie. Jednakże według MS w powyższym przykładzie sądy „załatwiły” siedem spraw, a czas ich „załatwienia” wynosił średnio ok. 3,5 miesiąca (moment „załatwienia” to każdy kolejny krok).¹⁸¹

Jak znaczny „szum” w danych sprawozdawczych może to generować, ilustruje przykład Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim.

Rysunek 7. Ruch spraw cywilnych procesowych w SO w Gorzowie Wielkopolskim



Źródło: Statystyki MS-S10

W latach 2013 – 2014 wpłynęła tam duża liczba pozwów o ochronę dóbr osobistych (rep. C) – wszystkie złożone przez tę samą osobę. Nie były one jednak opłacone, w związku z czym sąd – po wezwaniu do uzupełnienia opłaty – zwrócił pozwy (a więc „załatwił” sprawy). Nieuwzględnienie specyfiki tej sytuacji doprowadziłoby do uznania, że sędziowie Gorzowskiego SO z roku na rok potroili – bez wyraźnej

¹⁸¹ Ł. Kurnicki, Resort sprawiedliwości przyspieszył. Na papierze; DGP; 16 IV 2014.

przyczyny – swoją produktywność (mierzoną liczbą załatwionych w ciągu roku spraw procesowych). Wynik taki mógłby nawet (jako obserwacja dźwigniowa) zakłócić wyniki modelowania ekonometrycznego.

Kolejnym źródłem „szumu” w danych sprawozdawczych są tzw. „*przerejestrowania*” spraw pomiędzy sądami lub wydziałami. Przykładowo, zmiana struktury sądownictwa wymusza „*zamknięcie*” spraw w likwidowanych sądach i „*wpisanie*” ich w nowych¹⁸².

Tłumaczy to pojawiające się w dyskusji publicznej postulaty uczynienia przedmiotem sprawozdawczości *wyroku* – merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd¹⁸³. Eliminowałoby to opisane powyżej problemy, jednak za cenę zbagatelizowania obciążenia sprawami załatwianymi „*formalistycznie*” (np. zwrotem pozwu).

Z tego samego powodu – oddzielenia rozstrzygnięć merytorycznych i formalistycznych – w komórce resortu odpowiedzialnej za etatyzację sądownictwa, stworzono kategorię spraw „*zasadniczych*” w poszczególnych repertoriach¹⁸⁴. Ze względu na fakt, że rzadko pojawia się ona w dyskusjach publicznych, nie zdecydowano się korzystać z niej w niniejszym raporcie.

2.2. Wpływ spraw i argument o rozszerzaniu kognicji sądów

W *expose* rozpoczynającym drugą kadencję rządu Donalda Tuska¹⁸⁵, premier postawił przed Ministrem Sprawiedliwości ambitny cel reformy sądownictwa. Sformułował go zgodnie z rekomendowaną w zarządzaniu publicznym metodyką SMART: ilościowo („*skrócenia (...) o jedną trzecią*”), ze wskazaniem konkretnego wskaźnika („*średniego czasu postępowania*”) oraz horyzontu czasowego („*w tej*

¹⁸² Jak pisano w 2012, podsumowując likwidację rep. C-upr i GC-upr (sprawy procesowe rozpatrywane w postępowaniu uproszczonym): „Z uwagi na konieczność zachowania jednolitości sposobu rejestracji spraw przyjęto zasadę, że sprawy z likwidowanych repertoriów, będące w toku załatwiania należy zakreślić i dokonać w przyszłym okresie statystycznym ponownego wpływu we wskazanych repertoriach.” Analiza statystyczna działalności wymiaru sprawiedliwości w latach 2002-2011, *op. cit.*

¹⁸³ Ł. Kurnicki, Resort sprawiedliwości przyśpieszył. Na papierze, *op. cit.*

¹⁸⁴ Wspomina o niej np. uzasadnienie tzw. „reformy Gowina”, oraz dyr. K. Petryna, por.: Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (Nr 12) z dnia 1 Marca 2012 r.

¹⁸⁵ Por. https://www.premier.gov.pl/files/pliki/20111118_expose.pdf.

kadencji [2011-2015]”¹⁸⁶. Wartość wyjściowa wskaźnika¹⁸⁷ wynosiła 4,1. Cztery lata później, było to 4,2¹⁸⁸.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań kluczowe jest, w jaki sposób resort (a konkretnie komórka odpowiedzialna za zarządzanie sądownictwem) tłumaczył przyczyny niezrealizowania wyznaczonego celu (użyto sformułowania „postulat”).

Otóż „na czas trwania oraz sprawność postępowań sądowych wpływ miało wiele czynników, z których najistotniejsze to: wzrost ogólnej liczby spraw jakie wpłynęły do sądów z 12,9 mln w 2010 roku do 14,5 mln w roku 2014, wynikający między innymi ze stałego poszerzania kognicji sądów.”¹⁸⁹ Identyczną argumentację przedstawiono w strategii „Sprawne Państwo 2020”, i innych dokumentach przygotowanych w resorcie. Także ministrowie sprawiedliwości (w tym byli) bardzo często odwołują się do tej diagnozy¹⁹⁰.

Argument o kilkunastomilionowym i stale wzrastającym wpływie spraw, wywołanym wciąż zwiększającą się kognicją sądów (zakresem spraw rozpoznawanych przez

¹⁸⁶ Pojawiały się pogłoski, że zobowiązanie premiera – złożone 18 listopada 2011 r. – miało związek z prezentacją w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi protokołu elektronicznego, w dniu 28 września 2011 r. W wydarzeniu tym uczestniczył ówczesny minister sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski oraz marszałek sejmu Grzegorz Schetyna, por. www.wroclaw.sa.gov.pl/pl/nawosci/aktualnosci_i_ogloszenia/konferencja_lodz_20110928?textVersion=1) Wskazywano wówczas, że dzięki wprowadzeniu e-protokołu czas rozpraw sądowych skróci się o co najmniej jedną trzecią (www.gazetalubuska.pl/wybory-parlamentarne/art/7907234,minister-sprawiedliwosci-ma-opinie-twardziela-pokonala-raka-skoczyl-na-bungie,id,t.html). W doniesieniach medialnych, zwroty „skrócenie rozpraw” i „skrócenie spraw” bywały jednak stosowane zamiennie (nawet w tym samym tekście por. np. <http://fakty.interia.pl/lodzkie/news-zaprezentowano-system-nagrywania-rozpraw-sadowych,nId,1272859>). Oczywiście nie jest możliwe zweryfikowanie, czy identyczna omyłka („rozprawa” a „sprawa”) nastąpiła także w tekście *expose*. Za taką interpretacją przemawiałaby wartość jednej trzeciej, i czasowa zbieżność opisywanych wydarzeń.

¹⁸⁷ Wykorzystano tu „średni czas trwania postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji”, nie można jednak mieć pewności, że to o nim mówił premier.

¹⁸⁸ Analiza statystyczna działalności sądów powszechnych rok 2015 na tle lat 2011-2014 – wybrane zagadnienia, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,0.html>.

¹⁸⁹ Odpowiedź na interpelację nr 33260 w sprawie bilansu zamknięcia działań Ministerstwa Sprawiedliwości, J. Kozdroń, Warszawa, 22 VII 2015

¹⁹⁰ Por. np. wypowiedzi byłego ministra Z. Cwiągalskiego, <http://www.tvp.info/10540478/opinie/komentarze/male-sady-sa-zazwyczaj-sprawne/>, czy urzędującego wówczas C. Grabarczyka, <http://www.tvp.info/16910500/stanela-miedzy-nami-i-podniosla-nasze-rece-grabarczyk-o-pojednaniu-ze-schetyna>.

sądy¹⁹¹) sugeruje oczywisty związek przyczynowo-skutkowy. Większa liczba spraw, przy relatywnie stałych zasobach musi – bez usprawnienia procedury¹⁹² – zaowocować pogorszeniem sprawności.

Załącznik do strategii „Sprawne Państwo 2020” konkretyzuje ten argument. *„Od początku 2007 roku do chwili obecnej [strategię przyjęto w 2013 r.] weszło w życie ponad 20 ustaw, które zwiększają obciążenie pracą sądów powszechnych i sędziów w nich orzekających, w tym między innymi ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁹³, która spowodowała lawinowy wzrost wpływu spraw wieczystoksięgowych. Skalę problemu ciągłego zwiększania kognicji sądów doskonale obrazują skutki zmiany dokonanej w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze¹⁹⁴, wprowadzającej upadłość konsumencką, co powoduje dodatkowe obciążenie sądów powszechnych w sprawach upadłościowych.”*

Warto jednak zauważyć, że sprawy wieczystoksięgowe załatwiają w wyspecjalizowanych wydziałach referendarze, a nie sędziowie (po stworzeniu systemu Elektronicznych Ksiąg Wieczystych – EKW sprawniej niż kiedykolwiek), zaś w latach 2009-2012 do sądów wpłynęło 2161 wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckich (do końca 2011 r. ogłoszono 36 upadłości konsumenckich). Żadna z omawianych ustaw nie ponosi zatem „winy” za niesatysfakcjonującą sprawność pionów karnych, cywilnych czy gospodarczych.

Posługując się danymi o kilkunastomilionowym wpływie spraw, warto przeanalizować jego strukturę. Spośród 15,2 mln spraw, które wpłynęły do sądów powszechnych

¹⁹¹ Jak mówił minister J. Gowin, *„Kognicja to słowo, którego prawniczego sensu musiałem nauczyć się jako minister sprawiedliwości”*, Wypowiedź na posiedzeniu Sejmu nr 25 w dniu 08-11-2012 (VII kadencja) 18 punkt porządku dziennego.

¹⁹² W kategoriach ekonomicznych mowa byłaby tu o stałych nakładach i konieczności usprawnienia „technologii”, którą, w przypadku sądownictwa, określają stosowane rozwiązania proceduralne. Doskonałym przykładem takiego „*usprawnienia technologicznego*” jest popularyzacja *plea bargaining* w USA ery prohibicji – kiedy to skala wzrostu wpływu spraw uniemożliwiła ich rozstrzygnięcie w procesach z ławą przysięgłych. Więcej o wpływie stosowanych rozwiązań proceduralnych na efektywność sądownictwa w rozdziale 4.

¹⁹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, z późn. zm.).

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 233 z późn. zm.).

w 2015, 56% zaklasyfikowano jako cywilne, 11% gospodarcze, zaś 18% karne. Nazwy te pojawiają się zarówno w oficjalnych dokumentach¹⁹⁵, jak i materiałach prasowych¹⁹⁶. Tymczasem jeszcze dziesięć lat temu, sprawy wieczystoksięgowe (określane dziś jako „cywilne”) czy KRS („gospodarcze”), były wykazywane jako osobne kategorie¹⁹⁷. Jeszcze w 2010 r. wskazywano, jak uwzględnianie ich w zagregowanych statystykach może zniekształcić obraz sprawności sądownictwa¹⁹⁸. Jak zostanie pokazane dalej, te oczywiste przykłady nie wyczerpują problemu agregacji wpływu spraw.

Na potrzeby niniejszego raportu – jak również w formułowanych w nim rekomendacjach – proponuje się pragmatyczne podejście do analizy wpływu spraw (a co za tym idzie obciążenia sędziów), oparte na dwóch kryteriach:

- 1) społecznemu znaczeniu poszczególnych spraw – pewną wskazówką może tu być rozróżnienie, dokonane w art. 2 u.s.p., na „wymiar sprawiedliwości” (chroniony licznymi gwarancjami konstytucyjnymi) i „ochronę prawną” (obejmującą *de facto* zapewnienie usług publicznych),
- 2) ich pracochłonności dla sędziów (wpływem na wydolność systemu).

Warto przy tym pamiętać, że, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, pojęcie sprawy – o której mowa w art. 45 Konstytucji – „obejmuje z jednej strony rozstrzygnięcie sporów prawnych, a z drugiej – rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych i wymierzanie kar”¹⁹⁹. W ocenie autora, sprawy obejmujące wymiar sprawiedliwości (a zwłaszcza podstawowe ustrojowe funkcje sądów – orzekanie o winie i rozstrzygnięcie sporów) zasługują na szczególną uwagę ze strony decydentów. Tymczasem to tam – w

¹⁹⁵ O 9 mln spraw cywilnych i 1,5 mln gospodarczych wspomina np. OSR rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (druk sejmowy 3432). Co znaczące, w tym samym dokumencie wspomniano, że spośród nich jedynie 1,1 mln spraw kwalifikuje się do mediacji.

¹⁹⁶ Por np.: MS: w zeszłym roku do sądów trafiło ponad 14 mln spraw, Rz, 16 III 2013.

¹⁹⁷ Por. Temida wychodzi na prostą, Rz 01 II 2005.

¹⁹⁸ Por. *Od drobnych spraw nie przybywa sprawiedliwości*, Rz 17 III 2010, Tekst stanowił komentarz do optymistycznych danych statystycznych za 2009 r., przedstawionych przez resort.

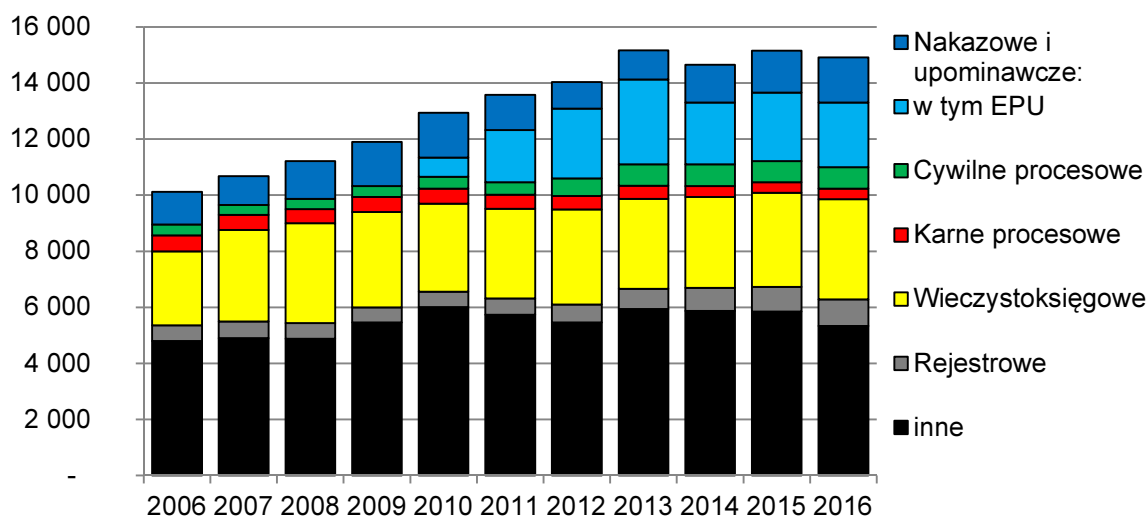
¹⁹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, Innymi słowy, „pojęcie sprawy oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99.

procesach karnych i cywilnych – koncentrują się problemy ze sprawnością i efektywnością sądownictwa. Projektowane reformy powinny je rozwiązywać, nie zaś uciekać od nich w statystyczne agregaty. Niedopuszczalne jest np. uśrednianie czasów trwania procesów (wymiar sprawiedliwości – rozstrzygnięcie sporów) i wydawania nakazów zapłaty (ochrona prawna). Należy także starannie przyporządkowywać sprawy do sędziów, którzy je rozpoznają (np. sprawy o uznanie klauzuli za niedozwoloną obciążają wyłącznie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – dalej także: SOKiK, a sprawy pierwszej instancji rozpoznawane w sądach okręgowych, wyłącznie sędziów okręgowych wydziałów pierwszoinstancyjnych). Konieczne jest też przeanalizowanie pracochłonności analizowanych spraw²⁰⁰ – rozpatrując ją w rzeczywistym kontekście. Przykładowo, wydawane na masową skalę nakazy zapłaty (prosta czynność biurowa²⁰¹, co do zasady wykonywana przez referendarzy) maskują rzeczywiste obciążenie sędziów sprawami procesowymi (i występującą w nich przewlekłość). Przeprowadzona z tej perspektywy analiza wpływu spraw ukazuje obraz różniący się istotnie od narracji dominującej w dyskursie publicznym (por. rysunek 8).

²⁰⁰ W resorcie od pewnego czasu podejmowane są działania, zmierzające w tym kierunku – por. przypisy 252 i 253. Por. także zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 października 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania systemu mierzenia obciążenia pracą sędziów (ważenia spraw).

²⁰¹ Określenie wydawania nakazów zapłaty (zwłaszcza w postępowaniu upominawczym) mianem czynności biurowych może być uznane za dowód ignorancji. Jednak dane wskazują, że na referendarza w SR dla m. st. Warszawy przypada średnio 2000 załatwionych spraw Nc czy Gnc – zaś na referendarza w e-sądzie ponad 45 000. Oznacza to, że załatwienie takiej sprawy zajmuje 3 – 60 min. (przyjęto 2000 roboczogodzin w roku). W Niemczech – których system prawa cywilnego jest bardzo zbliżony do polskiego – funkcjonuje w pełni automatyczne elektroniczne postępowanie nakazowe (*Mahnverfahren*). Szczegółowe omówienie aspektów prawnych i technicznych tej procedury prezentuje: B. Sujecki, *The German electronic order for payment procedure*. Digital Evidence and Electronic Signature Law Review 2007, 4, <http://sas-space.sas.ac.uk/id/eprint/5542>.

Rysunek 8. Struktura wpływu spraw do sądów powszechnych w latach 2006-2015



Źródło: „Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności” za kolejne lata

O ile łączna liczba spraw wpływających do sądów w ciągu ostatniej dekady rzeczywiście wzrosła o 50%, gros nowych stanowiły te z zakresu „ochrony prawnej” – nakazowe i upominawcze (największym pojedynczym „źródłem” wpływu spraw do sądów powszechnych okazało się utworzenie e-sądu).

Co więcej, widać jak duży odsetek wpływających spraw dotyczy np. rejestrów i ksiąg wieczystych. Większość z tych spraw ma zatem marginalne znaczenie dla obciążenia sędziów rozpoznających sprawy karne, cywilne, gospodarcze, pracy czy rodzinne. Nie może zatem stanowić wytłumaczenia ich niesatysfakcjonującej sprawności (w tym zakresie argument o rozszerzanej kognicji dobrze opisywał sytuację przejścia w 2001 r. przez sądy spraw rozpoznawanych przez kolegia ds. wykroczeń).

2.3. Funkcjonowanie wybranych pionów sądownictwa

Analizując sprawy pierwszoinstancyjne – z jakimi w praktyce najczęściej stykają się obywatele i przedsiębiorcy²⁰² – można stwierdzić, że tylko niewielki ich odsetek ma

²⁰² Gros spraw procesowych cywilnych i gospodarczych kończy się w pierwszej instancji. Co więcej, zgodnie z k.p.c., wystawiany w postępowaniu niespornym (ochrona prawna) nakaz zapłaty, może być zaskarżony właśnie przed sądem pierwszej instancji (gdy dłużnik sprzeciwia się nakazowi, sprawa staje się sporna). W przypadku spraw karnych, proporcja apelacji jest znacznie większa, zaś obieg międzyinstancyjny bywa istotnym problemem – zwłaszcza w przypadku najpoważniejszych spraw.

istotne znaczenie dla obciążenia orzeczników. Jak już wskazano, sprawy rejestrowe (KRS, RZ) załatwiają referendarze w wyspecjalizowanych wydziałach. Tabela 4 pokazuje, że również przytłaczająca większość nakazów zapłaty jest wydawana przez referendarzy.

Tabela 4. Udział referendarzy w załatwianiu spraw Nc i GNc w SR

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|--------------|------|------|------|------|------|
| Cywilne | e-sąd | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Pozostałe SR | 61% | 66% | 67% | 69% | 68% |
| Gospodarcze | e-sąd | | | | 100% | 100% |
| | Pozostałe SR | 47% | 56% | 64% | 69% | 68% |

Źródło: sprawozdania MS-S1r i MS-S19r

Także sprawy „ogólne” (rep. Co i Go) – dotyczące np. zabezpieczenia powództwa czy nadania klauzuli wykonalności, nie wydają się szczególnie pracochłonne dla sędziów, a część z nich załatwiają referendarze²⁰³.

Z kolei w przypadku pionu karnego, większość spraw wykroczeniowych jest załatwiana przez wydanie wyroku nakazowego (ok. 70% w 2015 r.). Z kolei sprawy penitencjarne obciążają sędziów wyspecjalizowanych wydziałów SO – nie mają zatem wpływu na obciążenie sędziów orzekających w sprawach K.

Podsumowując, z ponad 11 milionów spraw cywilnych i gospodarczych rozpoznawanych w pierwszej instancji pozostaje 752 tys. spraw procesowych cywilnych, 144 tys. gospodarczych oraz 528 tys. spraw cywilnych nieprocesowych. Z 2,8 mln spraw karnych – 373 tys. spraw, w których wniesiono akt oskarżenia (rep. K). Nie oznacza to jednak, że sądy są w stanie efektywnie poradzić sobie z tymi sprawami – w istocie sytuacja w wielu pionach wydaje się systematycznie pogarszać, co ilustruje rysunek 9.

W przypadku pionów cywilnych, daje się zaobserwować systematyczny wzrost wpływu spraw nieprocesowych oraz niezwykle dynamiczny wzrost wpływu spraw procesowych rozpoznawanych przez sądy rejonowe (szerzej na ten temat

Niniejszy raport skupia się na problemach związanych z efektywnością pionów pierwszej instancji (dotykających największej grupy obywateli), jednak efektywność instancji odwoławczych także powinna stać się przedmiotem badań empirycznych.

²⁰³ W przypadku spraw Co w SR, referendarze załatwiają ok. 1/4 proc. takich spraw, w przypadku spraw GCo w SR – ok. 1/5. (dane za 2015 r.).

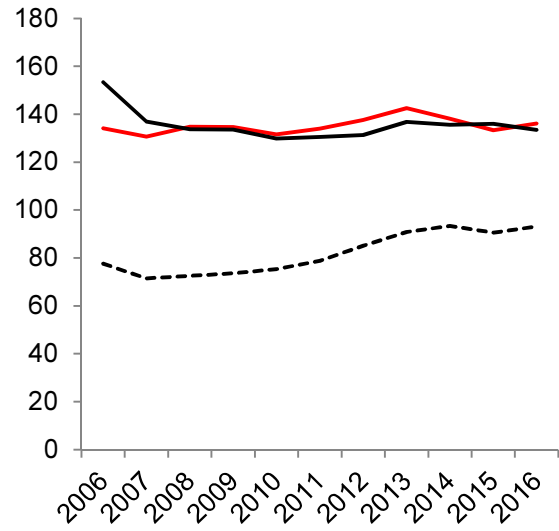
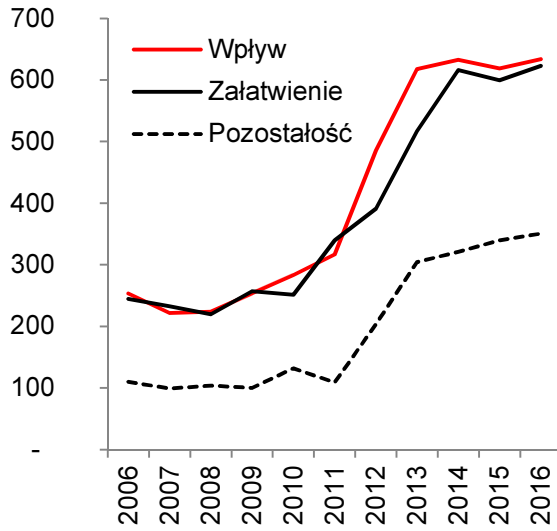
w kolejnym podrozdziale). Wpływ spraw cywilnych procesowych do sądów okręgowych pozostawał z kolei w ostatniej dekadzie na stabilnym poziomie. Pomimo tego, miał miejsce wzrost pozostałości w tej kategorii spraw (wskaźnik opanowania wpływu – *clearance rate* – niższy niż 100%).

Oznacza to, że sądy są w stanie załatwić mniej spraw, niż do nich wpływa, a zatem zwiększa się pozostałość (z perspektywy stron oznacza to dłuższy okres oczekiwania na załatwienie sprawy). Analogiczna analiza uzasadniała identyfikację problemu z rozpoznawaniem spraw spornych w polskim (i greckim) pionie cywilnym przez CEPEJ (2014). Wskazywano (opierając się na danych z 2012 r.) na niską wartość *clearance rate*, która w połączeniu z długotrwałymi postępowaniami grozi pogorszeniem sytuacji, jeśli nie zostaną podjęte konkretne działania zaradcze²⁰⁴. Wydaje się, że zatrzymanie wzrostu wpływu spraw C w SR po 2013 r. i równoczesny spadek wpływu spraw C do SO, przyczyniły się do ustabilizowania sytuacji.

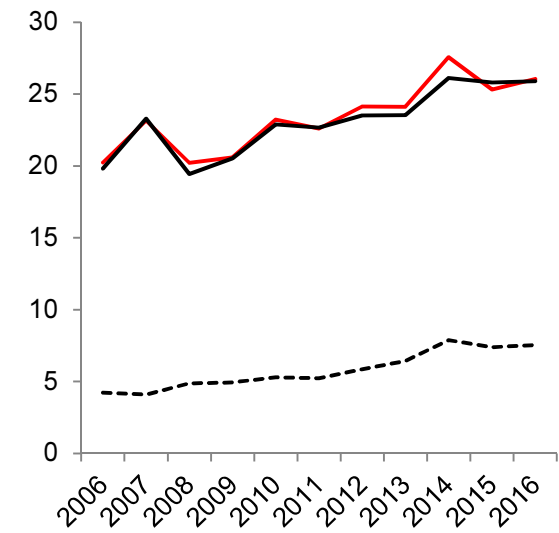
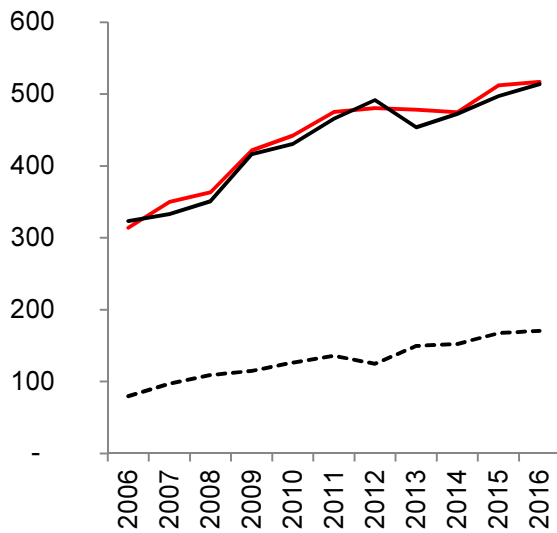
²⁰⁴ CEPEJ report evaluating European judicial systems - 2014 edition (2012 data) - CEPEJ Studies No. 20; http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp.

Rysunek 9. Ruch spraw procesowych i nieprocesowych w SR (lewy panel) i SO (prawy panel) w latach 2006–2016 [tys. spraw]

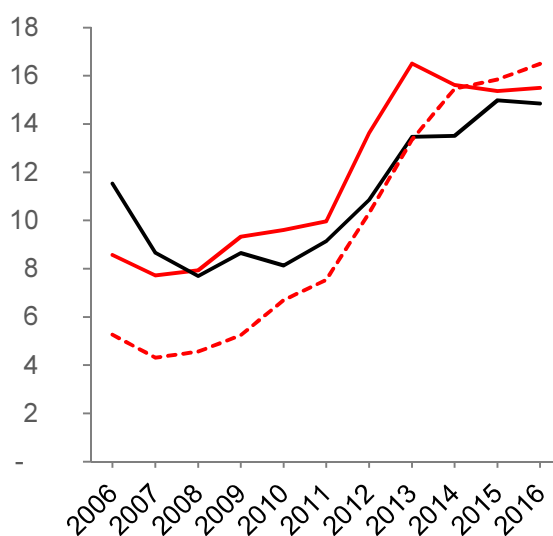
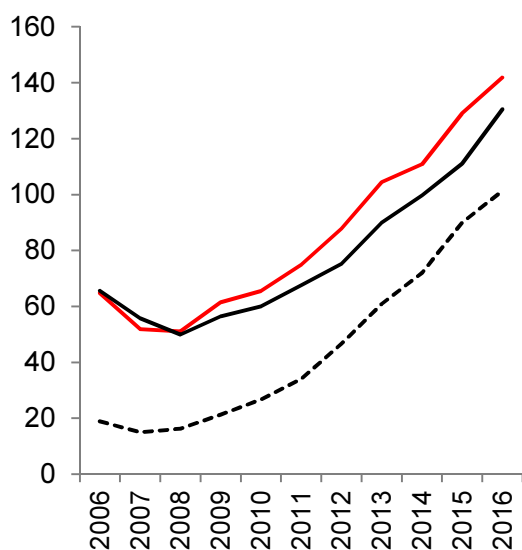
Sprawy cywilne procesowe (rep. C)



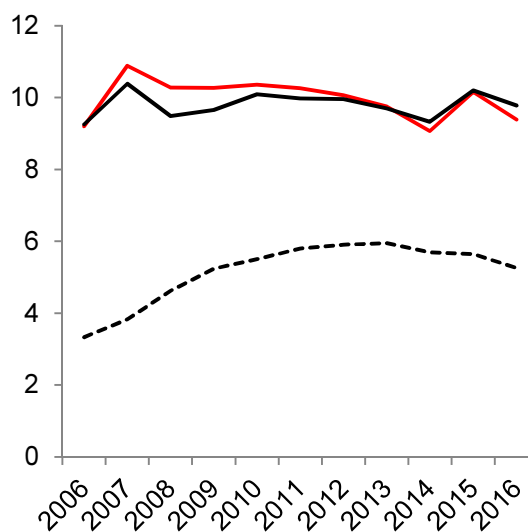
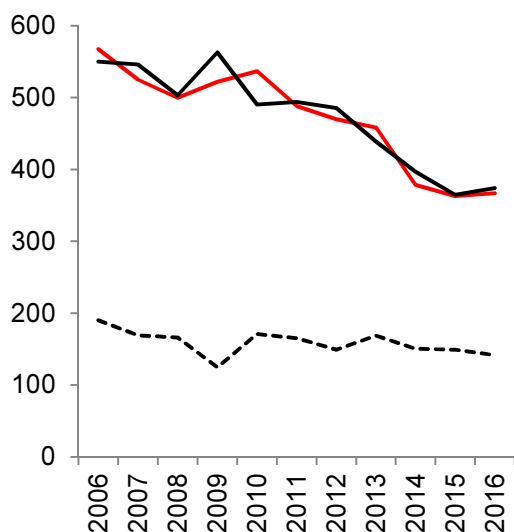
Sprawy cywilne nieprocesowe (rep. Ns)



Sprawy gospodarcze procesowe (rep. GC)*



Sprawy karne z aktem oskarżenia (rep. K)



*- dane o wpływie spraw GC do SO od 2001, wraz z wyjaśnieniem obserwowanych wahań, w cz. 1.3.

Źródło: sprawozdania MS-S1 i MS-S19

Dużo gorzej wygląda sytuacja w pionie gospodarczym. Od czasu kryzysowego roku 2009, wpływ spraw procesowych GC do sądów rejonowych systematycznie rośnie (mimo, że Polska nie doświadczyła recesji, dużą rolę mogła odegrać zła sytuacja gospodarcza w pozostałych krajach Unii Europejskiej). W przypadku sądów okręgowych, na tę niekorzystną tendencję nałożyła się zmiana właściwości rzeczowej dokonana w 2012 r. (por. podrozdział 1.4.). Rezultatem jest gwałtowny wzrost pozostałości spraw, odzwierciedlający pogorszenie się sprawności całego pionu. Co szczególnie ironiczne, w czasie kiedy dostrzegalne stały się pierwsze

objawy kryzysu, resort sprawiedliwości uznawał za problem „znaczący spadek wpływu spraw gospodarczych na przestrzeni ostatnich lat [2000 – 2008].”²⁰⁵

Należy wskazać, że w długim okresie (ponad 10 lat) wpływ spraw gospodarczych procesowych cechuje się bardzo dużą zmiennością – wiążącą się przede wszystkim z wahaniami cyklicznymi gospodarki. Znacznie komplikuje to zarządzanie tym pionem (np. w porównaniu do pionu karnego). W świetle faktu nieprzewidywalności recesji²⁰⁶, podstawowego znaczenia nabiera zapewnienie temu pionowi elastyczności, niezbędnej do opanowania potencjalnych problemów. W opinii autora niniejszego raportu, kluczowe jest skupienie się na średnim okresie, a więc ignorowanie przejściowych spadków wpływu, nawet za cenę pewnej nieefektywności. Rozwiązaniem lepszym niż ograniczanie wielkości pionu (przez likwidację sądów i wygaszanie etatów), wydaje się wykorzystywanie okresów spadku wpływu spraw gospodarczych do wsparcia np. pionów cywilnych²⁰⁷, utrzymując strukturę w oczekiwaniu na kolejny okres dekonunktury. Pomocne mogłyby tu okazać się badania, próbujące określić możliwy zakres wahań wpływu spraw (ocena ryzyka).

W pionie karnym sytuacja jest również alarmująca. W sądach rejonowych, pomimo dużego spadku liczby spraw, w których wniesiono akt oskarżenia (między innymi w wyniku reform prawa karnego materialnego np. uchylecia art. 178a § 2 k.k.²⁰⁸, z którego jeszcze w 2013 r. skazano nieprawomocnie 36 tys. osób²⁰⁹), pozostałość utrzymuje się na niezmiennym poziomie. Oznacza to wydłużenie średniego czasu postępowań²¹⁰ i sugeruje, że zmniejszenie wpływu dotyczyło raczej spraw najmniej pracochłonnych (a w konsekwencji mało istotnych dla funkcjonowania sądów).

²⁰⁵ Odpowiedź na interpelację nr 21309; G. Wałęjko; 11 IV 2011 r.

²⁰⁶ Przykładowo, analiza tygodnika „The Economist” wskazywała, że w ostatnich 15 latach sztandarowa publikacja IMF – World Economic Outlook – nie była w stanie przewidzieć z rocznym wyprzedzeniem żadnego z 220 zaobserwowanych epizodów spadku PKB. Nawet w samym roku spadku PKB, październikowa WEO „zauważała” ten fakt tylko w połowie przypadków por.: *A mean feat*, The Economist, 9 I 2016.

²⁰⁷ Decyzję taką, zgodnie z art. 22a § 1 u.s.p. może podjąć prezes sądu.

²⁰⁸ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. poz. 1247 z późn. zm.).

²⁰⁹ Sprawozdanie MS-S6 w sprawie osób osądzonych w pierwszej instancji według właściwości rzeczowej za 2016 r.

²¹⁰ Co nie musi automatycznie oznaczać, że postępowania trwają dłużej. Nawet gdyby rzeczywisty czas postępowań pozostał stały, eliminacja dużej liczby najprostszych (a więc i najszybszych) spraw obniżyłaby średni czas trwania sprawy.

W sądach okręgowych – przy niemal stałym wpływie spraw w ostatniej dekadzie – pozostałość (a zatem i czasy postępowań) znacznie wzrosła, co sugeruje problem z ich efektywnością (por. rozdziały 3 i 4).

Co kluczowe, z punktu widzenia dominującej w dyskursie publicznym narracji, przyczyny opisywanych problemów pionu karnego, cywilnego i gospodarczego nie mają nic wspólnego z większością spośród 14 mln. wpływających do sądów spraw (np. wieczystoksięgowymi, rejestrowymi czy *gros* nakazowych i upominawczych). Konsekwentnie, reformy zmierzające do redukcji łącznego wpływu spraw (np. wyłączenie spraw wieczystoksięgowych z kognicji sądów²¹¹), także nie będą miały realnego wpływu na sprawność postępowań w sprawach procesowych²¹². W opinii autora, kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla właściwego opracowania koncepcji reform sądownictwa, gdyż mylna diagnoza nie tylko prowadzi do nieskutecznych, a być może szkodliwych działań, ale także oznacza dalsze ignorowanie przyczyn rzeczywistych problemów.

W przypadku spraw apelacyjnych²¹³ zwraca uwagę, że skala ich wpływu nie zawsze odzwierciedla wpływ odpowiednich spraw pierwszoinstancyjnych (por. rysunek 10). O ile bowiem wpływ spraw cywilnych do sądów rejonowych znacznie wzrósł po 2010, wzrost liczby apelacji rozpoznawanych przez SO był znacznie mniejszy²¹⁴. Z kolei stabilnemu wpływowi spraw cywilnych procesowych rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe towarzyszył znaczny wzrost apelacji do sądów apelacyjnych – znajdujący odzwierciedlenie w znacznym wzroście pozostałości (a tym samym niepokojącym pogorszeniu się sprawności postępowań apelacyjnych).

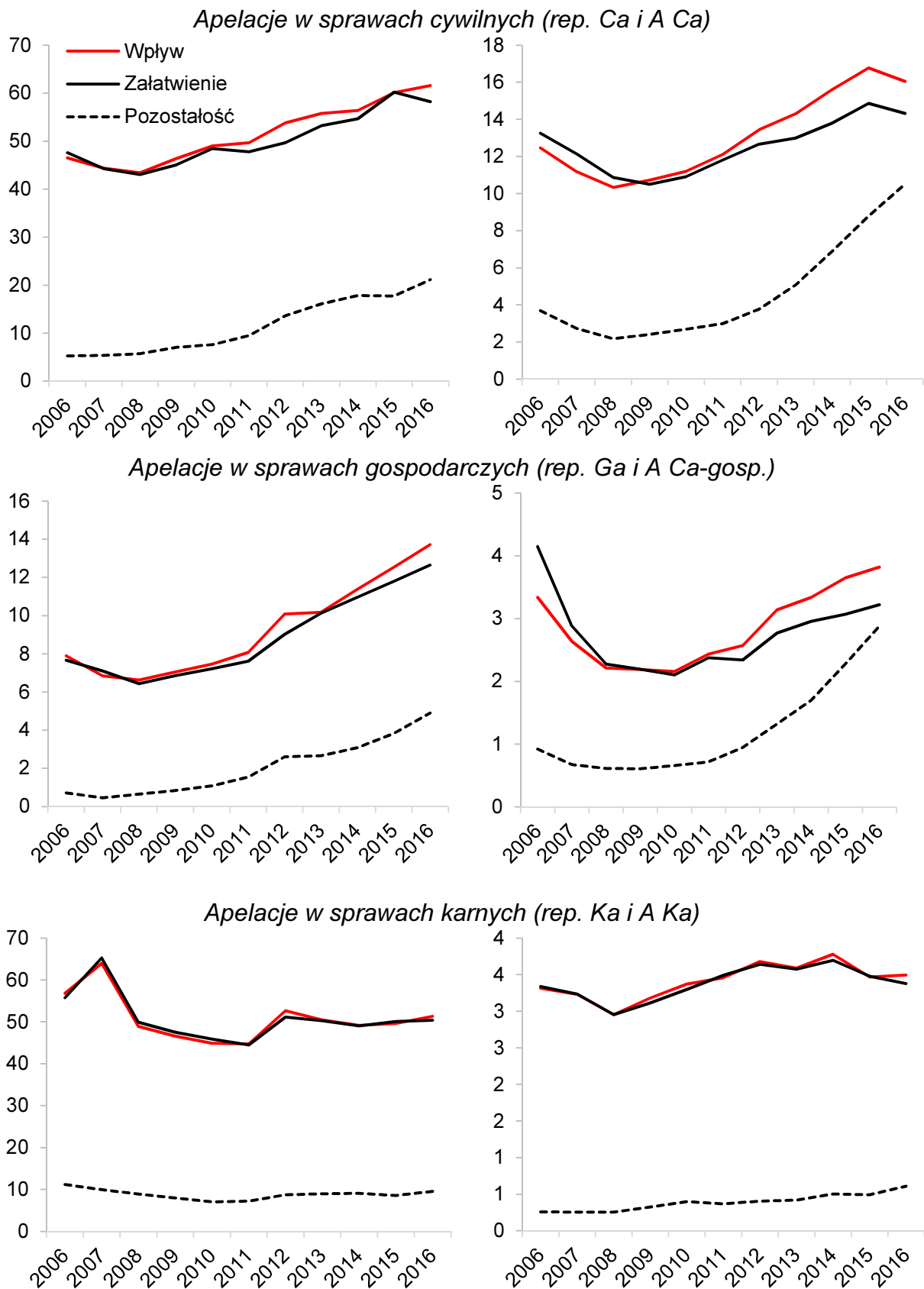
²¹¹ Por. np. D. Sześciło, Rozbuchana kognicja, która sędziów zmienia w biurokratów, DGP 25 IV 2014.

²¹² Z tezą tą wydawał się zgadzać resort sprawiedliwości, zgłaszając uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (UD96). Wskazano, że "wątpliwe są korzyści z wprowadzenia notarialnych nakazów [zapłaty], mające polegać na zwiększeniu szybkości postępowania i zmniejszeniu obciążenia sądów.", por.: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287513/12366041/12366046/dokument241130.pdf>.

²¹³ Poniższa analiza ogranicza się do apelacji, pomijając inne środki odwoławcze rozpatrywane w drugiej instancji przez sądy okręgowe i apelacyjne.

²¹⁴ Może to przemawiać na korzyść przedstawionej w kolejnym podrozdziale interpretacji, że za wzrost wpływu spraw C w SR odpowiadały sprawy bardzo drobne (w tym sprzeciwy od nakazów zapłaty wydanych w EPU), w których bodźce do składania apelacji są niewielkie.

Rysunek 10. Ruch spraw apelacyjnych w SO (lewy panel) i SA (prawy panel) w latach 2006–2016 [tys. spraw]



Źródło: sprawozdania MS-S1, MS-S5 i MS-S19.

Wpływ apelacji w sprawach gospodarczych co do zasady odzwierciedla sytuację w odpowiednich pionach pierwszoinstancyjnych – przy czym skala pogorszenia sprawności jest znacznie niższa niż w sądach rejonowych a zwłaszcza okręgowych. Zwraca przy tym uwagę, że pozostałość spraw A Ca-gosp. jest znacznie wyższa niż w latach 2006-2007, przy zbliżonym poziomie wpływu.

Sytuacja pionów karnych drugiej instancji wydaje się najlepsza. Wpływ spraw pozostaje relatywnie stabilny (w przypadku sądów okręgowych daje się zaobserwować tendencja spadkowa, ale w mniejszym stopniu niż w przypadku spraw K w sądach rejonowych²¹⁵), podobnie jak (bardzo niska) pozostałość. Problemem, zwłaszcza w najbardziej skomplikowanych sprawach, może być jednak obieg międzyinstancyjny (uchylenia wyroków i przekazanie spraw do ponownego rozpatrzenia).

Podsumowując, wydaje się, że najbardziej dotkliwe problemy, związane z nieefektywnością sądownictwa, manifestują się głównie w pionie pierwszej instancji. Dotyczy to zwłaszcza pionu gospodarczego (por. podrozdział 1.4.) oraz pionu karnego pierwszej instancji sądów okręgowych. Poświęcono im rozdziały 3 i 4 niniejszego raportu.

2.4. Sprawy procesowe o znikomej wartości przedmiotu sporu

Niezależnie od przedstawionej w poprzednim podrozdziale argumentacji odnoszącej się do wzrostu łącznego wpływu spraw, nie ulega wątpliwości że w niektórych kategoriach spraw procesowych wzrost wpływu jest przyczyną pogorszenia sprawności. Jak już wskazano, dotyczy to zwłaszcza pionu gospodarczego i cywilnego sądów rejonowych. W ostatniej dekadzie wpływ spraw C do tych sądów uległ podwojeniu. O ponad połowę wzrósł też wpływ spraw nieprocesowych – czemu odpowiadał wzrost pozostałości. W wydziałach gospodarczych SR i SO, na skutek wzrostu wpływu spraw procesowych lawinowo wzrosła pozostałość (por. rysunek 9), a co za tym idzie wydłużyło się oczekiwanie na zakończenie sprawy.

²¹⁵ Wydaje się to przemawiać na korzyść tezy, że za spadek wpływu spraw K w sądach rejonowych odpowiadały głównie sprawy błahе (np. z dawnego art. 178a § 2 k.k.), w których prawdopodobieństwo apelacji było niskie.

Obecnie nie jest możliwe udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym spowodowany był ten wzrost. Dzieje się tak, gdyż bardzo mało wiemy na temat motywów, skłaniających powodów do korzystania z drogi sądowej.

Do pewnego stopnia problem może mieć jednak naturę systemową – czyli wynikać z pozornie niezwiązanych ze sobą przepisów i praktyki ich stosowania. W przypadku spraw gospodarczych, na szczegółowe zbadanie zasługuje proces uznawania wiarygodności za nieściągalne w rozumieniu art. 16 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*²¹⁶, czy art. 89a i 89b *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*²¹⁷. W ocenie autora niniejszego raportu, szczegółowe badania zmierzające do odpowiedzi na pytania, kto i dlaczego korzysta z drogi sądowej – oraz co chce dzięki temu osiągnąć²¹⁸ – mogą dostarczyć wielu praktycznych rekomendacji o dużym znaczeniu dla poprawy sprawności sądownictwa.

Niezależnie od powyższego, istnieją przesłanki wskazujące, że jedną z przyczyn obserwowanego i analizowanego wzrostu wpływu spraw C mogła być reforma, stawiająca sobie za cel... odciążenie sądów.

Jak pokazano na rysunku 11, wzrost wpływu spraw procesowych w sądach rejonowych poprzedzał lawinowy wzrost liczby spraw nakazowych i upominawczych. Odpowiada on wprowadzeniu do k.p.c. elektronicznego postępowania upominawczego (EPU, prowadzonego przed lubelskim e-sądem)²¹⁹. Autorzy reformy zakładali „odciążenie sądów od rozpoznawania spraw drobnych, w których stan faktyczny nie jest skomplikowany i nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego,”²²⁰ rzeczywistość pokazała jednak, że EPU zamiast „przejąć” – „wygenerowało” wpływ zupełnie nowych spraw. Nie można wykluczyć, że wśród tych

²¹⁶ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1888 z późn. zm.

²¹⁷ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.

²¹⁸ Pytania postawione także przez R. Messick’a, analizującego doświadczenia organizacji międzynarodowych wspierających reformy sądownictwa cywilnego w krajach rozwijających się – por. R. Messick, *International Support for Civil Justice Reform in Developing and Transition Countries: An Overview and Evaluation*, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/donorsupported.pdf>

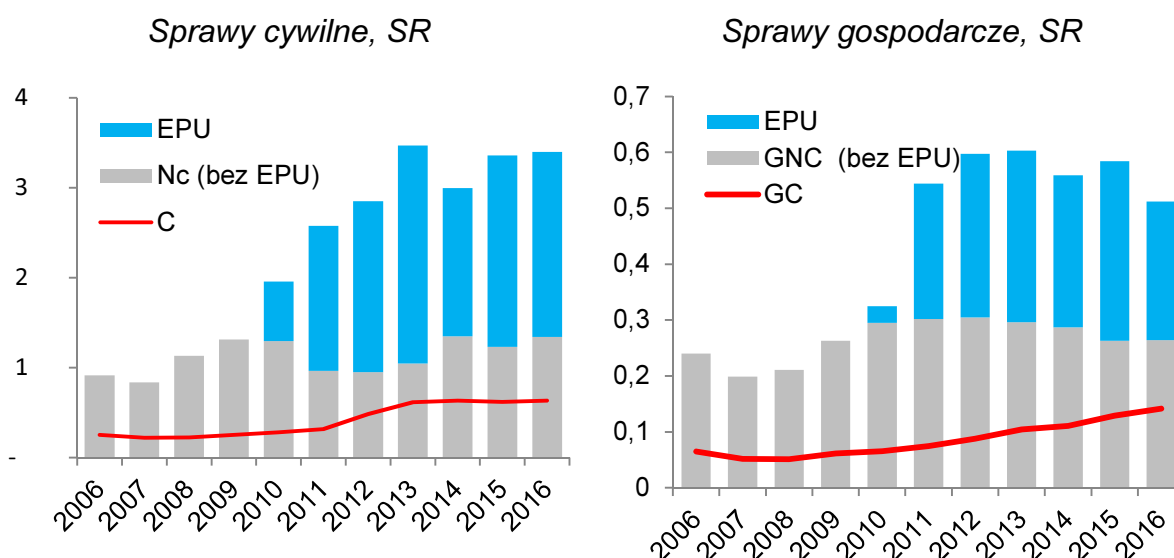
²¹⁹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. Nr 26, poz. 156 z późn. zm.).

²²⁰ Druk Sejmowy 859, VI kadencja.

nowych spraw pojawiły się takie, w których pozwani zdecydowali się złożyć sprzeciw. Zgodnie z art. 505³⁶ k.p.c., po wniesieniu sprzeciwu sprawy te (jako procesowe, rep. C lub GC) trafiły do sądów według właściwości ogólnej.

Kolejną, oprócz zbieżności czasowej, przesłanką wskazującą na związek pomiędzy utworzeniem e-sądu, a wzrostem wpływu spraw procesowych może być analiza wartości przedmiotu sporu. Badania prowadzone według różnych metodologii (wykorzystanie Big Data z systemów biurowości elektronicznej, badania aktowe²²¹) wskazują, że co piąta sprawa procesowa rep. C rozpatrywana przed SR toczy się o mniej niż 600 zł²²².

Rysunek 11. Wzrost wpływu spraw procesowych a wprowadzenie EPU [mln. spraw]



Źródło: sprawozdania MS-S1r i MS-S19r.

Niestety, brak jest porównywalnych danych sprzed utworzenia s-sądu, pewnych informacji mogą jednak dostarczyć dane budżetowe. Opłata stosunkowa w sprawach procesowych (cywilnych i gospodarczych) jest jedną z głównych kategorii dochodów z tytułu opłat sądowych²²³. Tymczasem, pomimo wzrostu wpływu tych spraw,

²²¹ Sprawozdawczość sądowa dostarcza danych o wpływie spraw o szkody geologiczne i górnicze w gruntach rolnych i leśnych, ale żadnych danych o wartościach przedmiotu sporu w sprawach cywilnych i gospodarczych.

²²² Do wniosków takich prowadzi analiza danych o wartości przedmiotów sporu, odnotowanych w systemach biurowości elektronicznej sądów oraz bazy danych z badania aktowego przeprowadzonego w IWS na potrzeby raportu M. Wild (red), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, IWS, 2014.

²²³ Por. M. Wild (red), *Ustawa o kosztach sądowych...*, *op. cit.*

pokazanego na rysunku 9²²⁴, łączne dochody z tytułu opłat sądowych w latach 2009-2014 pozostawały nadzwyczaj stabilne²²⁵. Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt III CZP 56/13)²²⁶, *w razie wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym opłata sądowa od pozwu nie podlega uzupełnieniu*.

Na korzyść tezy o związku wprowadzenia EPU ze wzrostem liczby spraw procesowych w sądach rejonowych przemawiają też badania P. Ryłskiego²²⁷. Wskazuje on na trzy możliwe przyczyny przekazania sprawy z EPU do sądu właściwości ogólnej: (i) brak podstaw do wydania nakazu zapłaty (art. 505³³ § 1 k.p.c.), uchylenie nakazu zapłaty z urzędu oraz (iii) skuteczne wniesienie sprzeciwu przez pozwanego. Analizując akta 146 spraw cywilnych (gospodarczych i pracy) przekazanych z EPU do sądów właściwości ogólnej (SO i SR) ustalił on, że najliczniejszą grupę (niemal 60%) stanowią przypadki braku podstaw do wydania nakazu. Jedna trzecia przekazanych spraw, to sprzeciw od wydanych w EPU nakazów zapłaty. Na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości, P. Ryłski wskazuje, że ok. 10% rozstrzygnięć e-sądu może stanowić przekazanie sprawy do sądu właściwości ogólnej, w związku z brakiem podstaw do wydania nakazu zapłaty. Na tej podstawie można szacować skalę zjawiska w kraju na poziomie ok. 300 tys. przekazanych z EPU spraw (w tym 100 tys. sprzeciwów). Taki wynik koresponduje ze skalą wzrostu wpływu spraw C i GC ukazaną na rysunku 11²²⁸. Co więcej, w 40% przypadków, wartość przedmiotu sporu przekazanych spraw nie przekraczała 1000 zł (wśród spraw, które trafiły do sądów rejonowych było to 52%)²²⁹ – co przemawia na korzyść przedstawionych tez.

²²⁴ A także wzrostu wpływu innych kategorii spraw, generujących dochody z opłat, np. upominawczych (rysunki 8 i 11).

²²⁵ W 2007 r. było to 1,5 mld zł, w 2009 1,6 mld zł; w 2011 1,6 mld zł; w 2013 1,7 mld zł zaś w 2015 1,8 mld zł (dane za Informacjami o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 15 NIK).

²²⁶ OSNC z 2014, nr 6, poz.57.

²²⁷ P. Ryłski, *Funkcjonowanie w praktyce przepisów o elektronicznym postępowaniu upominawczym na etapie po wniesieniu sprzeciwu lub po przekazaniu sprawy sądowi właściwości ogólnej*, „Prawo w Działaniu” 2015, Tom 24.

²²⁸ Spośród spraw badanych przez P. Ryłskiego, sprawy rep. C stanowiły 76%, a sprawy rep. GC 9%.

²²⁹ Warto zwrócić uwagę, że sprawy rep. GC zwykle mają znaczną wartość przedmiotu sporu.

W tym kontekście należy odpowiedzieć na pytanie, czy angażowanie na taką skalę (co piąta sprawa rep. C) zasobów sądownictwa do rozstrzygania sporów o bardzo małe sumy jest społecznie pożądane. Wydaje się istnieć wiele możliwych rozwiązań tego problemu – począwszy od wprowadzenia degresji opłat sądowych, przez stworzenie specjalnej, maksymalnie odformalizowanej procedury rozpoznawania najdrobniejszych spraw²³⁰, do próby wykorzystania ADR (np. mediacji)²³¹.

2.5. Zarządzanie kryzysem „wzrostu wpływu” – doświadczenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Kluczowym aspektem analiz prezentowanych w niniejszym podrozdziale jest to, w jaki sposób zgromadzone dane – i sformułowane na ich podstawie wnioski – kształtowały decyzje resortu sprawiedliwości. Kryzys „wzrostu wpływu” spraw do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²³² wydaje się niezwykle interesującym przykładem. W SOKiK orzeka obecnie 12²³³ sędziów (w opisywanym czasie obsada była zbliżona), zajmujących się głównie sprawami o uznanie klauzuli umowy za niedozwoloną (tzw. „klauzulę abuzywną”). Przed 2012 r., wpływ spraw tego typu – rejestrowanych w repertorium Amc – oscylował na poziomie kilku tysięcy spraw rocznie.

Sytuację zmieniło orzeczenie Sądu Najwyższego, stwierdzające, że oddalenie pozwu o stwierdzenie abuzywności wzorca umowy nie wyłącza kolejnej sprawy z identycznym żądaniem²³⁴. W następstwie tego orzeczenia, wykształcił się specyficzny model biznesowy. Pełnomocnik, występując w imieniu różnych konsumentów, składał przeciwko przedsiębiorcy serię pozwów dotyczących tej samej

²³⁰ Przykładem niebudzącego kontrowersji zróżnicowania procedury dochodzenia roszczeń w zależności od ich wartości, jest „European small claims procedure” wprowadzona w 2009 r., por. Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń.

²³¹ W świetle ustaleń P. Ryłskiego, że „w blisko 40% przypadków powodowie nie byli zainteresowani kontynuowaniem postępowania, gdy doszło do przekazania sprawy do sądu właściwości ogólnej” wydaje się, że mogłaby ona okazać się tu skuteczna.

²³² Tzw. SOKiK – XVII Wydział Ochrony Konkurencji i Konsumentów SO w Warszawie, rozpoznający tego typu sprawy z obszaru całego kraju, por. art. 16 § 5 pkt 1 u.s.p.

²³³ <http://www.warszawa.so.gov.pl/lista-sedziow.html>, stan na dzień 1 IX 2016 r.

²³⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2011 r. (sygn. I CSK 676/10), LEX nr 1050452,

klauzuli niedozwolonej. Następnie, mógł on osiągnąć dochód z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w tych sprawach (w ówczesnym stanie prawnym 360 zł w jednej sprawie), lub w następstwie zawartej z przedsiębiorcą ugody.

Praktyka ta spowodowała znaczny wzrost wpływu spraw o uznanie klauzuli za niedozwoloną w 2012 r. (por. rysunek 12). Okazał się on na tyle duży, że znalazł odzwierciedlenie nawet w zagregowanych statystykach wpływu spraw „gospodarczych” do SO.

Identyfikując problem, jako wywołany stosowaniem opisanego powyżej modelu biznesowego – resort sprawiedliwości zaproponował rozwiązanie. Było nim... obniżenie stawek zastępstwa procesowego z 360 do 60 zł²³⁵. W uzasadnieniu projektu (i dołączonej do niego ocenie skutków regulacji, dalej jako: OSR) przekonywano, że *„można oczekiwać, iż zmiana stawki minimalnej, przyczyni się do ograniczenia skali nadużyć związanych z działaniem pełnomocników masowo składających pozwy o uznanie postanowień wzorców umowy za niedozwolone”*²³⁶.

Tymczasem, najbardziej intuicyjne rozumowanie ekonomiczne wskazywało, że przy możliwości składania niemal nieograniczonej liczby pozwów (otwartej wyrokiem SN), obniżenie opłat sprawi, że pełnomocnicy, chcący zachować dotychczasowy poziom zysków, będą musieli wielokrotnie zwiększyć liczbę wnoszonych pozwów. Co kluczowe, nie zwiększyłyby to znacznie kosztów ich działalności – pozwy (w identycznych sprawach) były bowiem tworzone „szablonowo”²³⁷. Jak pokazuje rysunek 11, tak właśnie się stało.

Odpowiedź resortu na eskalację kryzysu stanowił projekt ustawy zmierzający do daleko idącego ograniczenia kręgu podmiotów mogących złożyć pozew do SOKiK²³⁸. Obejmowałby on jedynie Prezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKT), Urzędu

²³⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. poz. 146).

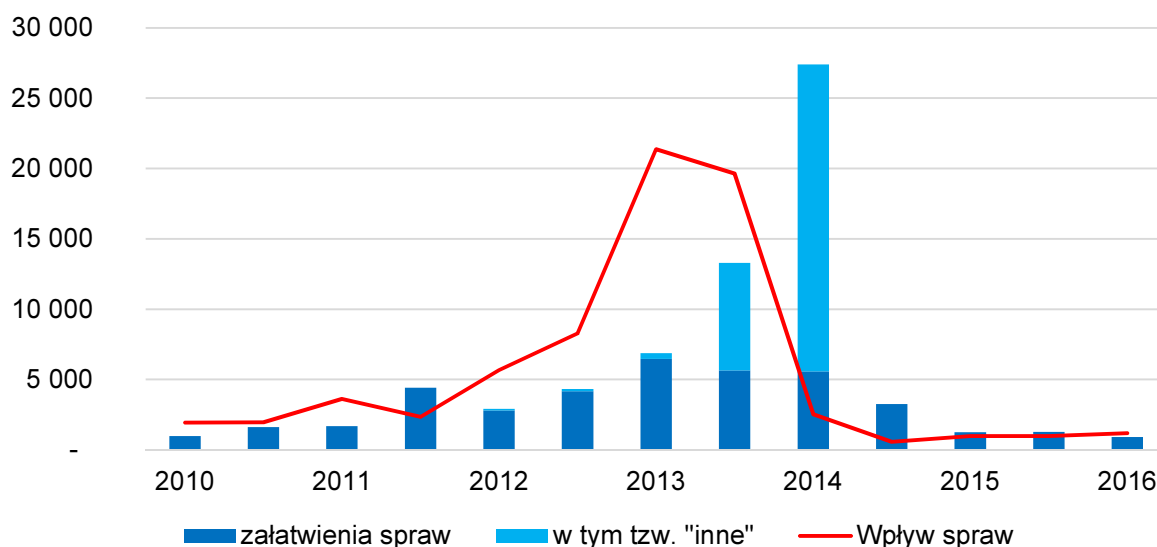
²³⁶ Por. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/75310/75317/75318/dokument53420.pdf>.

²³⁷ Por. np. J. Szajdzinski, *Pozew „prawie” zbiorowy*, <http://ensiskancelaria.com/pozew-prawie-zbiorowy/>.

²³⁸ Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (ZD96). <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/221300/221301/221302/dokument113795.pdf>.

Regulacji Energetyki (URE), Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC), Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), Rzecznika Ubezpieczonych, rzeczników konsumentów oraz stowarzyszenia wpisane do rejestru prowadzonego przez Prezesa UOKiK²³⁹.

Rysunek 12. Ruch spraw w SOKiK w latach 2010-2016 (dane półroczne)



Źródło: Sprawozdania MS-S19k

Tymczasem, rozwiązanie problemu pojawiło się w samym SOKiK. Wydział, sparaliżowany lawinowo rosnącym wpływem i pozostałością, zmienił linię orzeczniczą – przystępując do masowego „formalistycznego” załatwiania piętrzących się spraw dotyczących identycznych klauzul stosowanych przez tego samego przedsiębiorcę (por. słupki na rysunku 12). Orzecznictwo to – pomimo początkowych obaw – zostało zaakceptowane przez SN²⁴⁰. Wpływ spraw o uznanie klauzuli za niedozwoloną powrócił do poprzedniego poziomu, gdyż w nowych warunkach opisany model biznesowy nie miał już racji bytu.

Opisana sytuacja zainspirowała jednak inicjatywę prezesa UOKiK, zmierzającą do wyłączenia spraw o uznanie klauzuli za niedozwoloną z kognicji sądów. Stosowny projekt – powołujący dane o przeciążeniu SOKiK – został rozesłany do uzgodnień międzyresortowych, kiedy było już wiadomo, że problem został rozwiązany²⁴¹. Nie

²³⁹ Proponowane wymogi wpisu: co najmniej 1000 członków i dwa lata działalności.

²⁴⁰ Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2015 r. (III CZP 17/15),

²⁴¹ Kierowany przez Prezesa UOKiK do uzgodnień projekt nosi datę 10 kwietnia 2015 – zatem dane ukazujące konsekwencje zmiany linii orzeczniczej SOKiK w 2014 r. były już wówczas dostępne. Por.: Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks

przeszkodziło to jednak w przyjęciu ustawy²⁴², powierzającej uznawanie klauzul za niedozwolone prezesowi UOKiK.

Historia SOKiK ukazuje dwa fundamentalne problemy związane z zarządzaniem systemem sądownictwa powszechnego. Po pierwsze, jego dynamika jest niezwykle skomplikowana. Na funkcjonowanie sądów oddziałuje bowiem wiele okoliczności i decyzji, podejmowanych w różnym trybie przez różne podmioty (np. orzeczenia SN, zmiany rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, orzecznictwo samego SOKiK). Po drugie, wątpliwości budzi adekwatność reakcji biurokracji resortu sprawiedliwości. Pomimo właściwej identyfikacji problemu, a także zrozumienia jego mechanizmu (o czym świadczy uzasadnienie zmiany wysokości stawek) – zaproponowano kontrproduktywne rozwiązanie. Walcząc z niemal dwuipółkrotnym wzrostem wpływu spraw Amc, resort doprowadził do jego dalszego potrojenia.

2.6. Problem tzw. „sędziów funkcyjnych”

Innym przykładem ilustrującym znaczenie analiz statystycznych dla diagnozowania i oceny istotności problemów sądownictwa powszechnego jest problem tzw. „sędziów funkcyjnych”. Jak wskazano w podrozdziale 1.7., art. 91 § 1 u.s.p. stanowi, że *„wysokość wynagrodzenia sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie, różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje.”* Paragraf 8 powołanego artykułu upoważnia Ministra do określenia w drodze rozporządzenia funkcji, z tytułu których przysługują sędziom dodatki (należą do nich np. funkcje prezesów i wiceprezesów sądów, przewodniczących wydziałów, rzeczników dyscyplinarnych, wizytatorów, kierowników sekcji, kierowników szkolenia, rzeczników prasowych czy sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości)²⁴³. Sędziów pełniących te funkcje określa się mianem sędziów "funkcyjnych".

postępowania cywilnego (UD213), <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271401/12284097/12284098/dokument158623.PDF>. Co znamienne, zwrócił na to uwagę Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 6 maja 2015 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271401/12284085/12284088/dokument162663.pdf>.

²⁴² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 poz. 1634).

²⁴³ Por. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom. (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 151).

W debacie publicznej sędziowie funkcyjni pojawiają się zwykle w dwóch kontekstach: obniżenia efektywności, za sprawą koncentracji na czynnościach innych, niż orzekanie²⁴⁴, oraz kosztów, związanych z dodatkami funkcyjnymi²⁴⁵.

Co ciekawe, począwszy od 2006 r. w ramach sprawozdawczości sądowej wykazywana jest liczba załatwionych spraw, w rozbiciu na sędziów funkcyjnych i pozostałych. Pozwala to porównać ich efektywność (w kategoriach załatwionych spraw na sędziego). Porównanie takie napotyka jednak na problemy metodologiczne, związane z pomiarem liczby obsadzonych etatów sędziowskich. Kategoria "obsadzonego etatu sędziowskiego" (dodana w celach ilustracyjnych w tabeli 5) została wprowadzona w drugiej połowie 2013 r. (por. podrozdział 3.2.). Dużo wcześniej rozpoczęto sprawozdawanie "obsad" – miar liczby obsadzonych etatów, uwzględniających także nieobecności (np. zwolnienia lekarskie i urlopy macierzyńskie. Komplikacje związane z ich obliczaniem były przyczyną wprowadzenia łatwiej definiowalnej kategorii "obsadzonego etatu"). Rejestrowana jest także liczba sędziów funkcyjnych, ci jednak mogą orzekać w więcej niż jednym pionie (np. cywilnym i rodzinnym), konieczne jest zatem uwzględnienie ich jako "części" etatu²⁴⁶, nie zaś osób. Podsumowując, ze względu na dostępność danych zdecydowano się wykorzystać dane o obsadach sędziów funkcyjnych i pozostałych (a więc niefunkcyjnych oraz delegowanych do danego sądu). Ze względu na ilustracyjny charakter analiz, uwzględniono tylko główne (i najbardziej pracochłonne) typy spraw, a więc w pionie cywilnym sprawy rep. C, zaś w karnym rep. K. (osobno sprawy załatwione na rozprawie i na posiedzeniu).

Ze względu na wprowadzenie z końcem 2015 r. nowego r.u.s.p., ustanawiającego w § 48 swoiste pensum dla sędziów funkcyjnych²⁴⁷, analizowano dane z 2015 r.

²⁴⁴ Por. Sędziowie funkcyjni będą musieli więcej orzekać, Rz 11 V 2016.

²⁴⁵ Por. A, Citko, Nie takie niskie zarobki sędziów w Polsce, Analiza FOR NR 16/2014.

²⁴⁶ Oczywiście, w świetle regulacji art. 83 u.s.p. pojęcie to należy rozumieć umownie.

²⁴⁷ Prace nad projektem nowego r.u.s.p. zapoczątkował rząd PO-PSL (A204), po wyborach zmienił się jednak zakres zmian (pierwotnie projekt przewidywał dostosowanie dotychczasowych regulacji do przywrócenia instytucji asesora sądowego). Nie zaktualizowano OSR, i nie przedstawiono danych dotyczących efektywności pracy sędziów funkcyjnych - por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12278505/katalog/12319182#12319182> Zapisy zostały następnie uszczegółowione zmianą r.u.s.p. z dnia 30 czerwca 2016 r. (Dz. U. poz. 970).

Tabela 5. Porównanie średniej efektywności sędziów „funkcyjnych” i „niefunkcyjnych” w wybranych pionach pierwszej instancji w 2015 r.

| Pion | sędziowie: | | | Liczba spraw (odpowiednio C albo K, tys.) załatwionych na: | | | | Załatwione sprawy na sędziego funkcyjnego, jako % załatwionych spraw na pozostałych sędziów | | |
|---------------------|----------------------|---|---|--|-------------|-----------------------------|-------------|---|----------------------------------|--------------|
| | funkcyjni (obsada I) | niefunkcyjni i delegowani z SR (obsada) | liczba obsadzonych etatów na 31 XII 2015 r. | rozprawie, przez sędziów: | | posiedzeniu, przez sędziów: | | sprawy załatwiane na rozprawie | sprawy załatwiane na posiedzeniu | sprawy razem |
| | | | | funkcyjnych | pozostałych | funkcyjnych | pozostałych | | | |
| I inst. SO (rep. C) | 170 | 391 | 647 | 23 | 75 | 13 | 23 | 70% | 132% | 85% |
| I inst. SO (rep. K) | 132 | 253 | 426 | 2 | 4 | 2 | 3 | 75% | 103% | 87% |
| SR (rep. C) | 576 | 1 221 | 2 270 | 98 | 227 | 103 | 168 | 92% | 131% | 108% |
| SR (rep. K) | 728 | 1 250 | 2 455 | 46 | 104 | 75 | 140 | 76% | 92% | 85% |

Źródło: Sprawozdania MS-S1 i MS-S5

Okazuje się, że w analizowanych pionach (za wyjątkiem cywilnego w SR) sędziowie funkcyjni załatwiają o kilkanaście procent mniej spraw, niż pozostali. Na uwagę zasługuje też struktura załatwianych przez nich spraw – z proporcjonalnie większym udziałem załatwień na posiedzeniach. W tym kontekście warto wskazać, że nowy r.u.s.p. posługuje się kategorią "wskaźnik procentowy udziału w przydziale wpływających do wydziału spraw", nie odnosząc się do ich pracochłonności.

3. Efektywność rozmieszczenia sędziów pomiędzy poszczególnymi sądami – pensum

Jak wskazano w rozdziale drugim, niektóre piony sądownictwa powszechnego borykają się z przeciążeniem, pomimo relatywnie stabilnego wpływu spraw procesowych. Wskazuje to na problem natury systemowej, którego przyczyn można upatrywać w niewystarczających lub nieefektywnie rozmieszczonych zasobach.

Szczególnie niepokojąca jest sytuacja wydziałów karnych pierwszej instancji sądów okręgowych, niezwykle istotnych ze społecznego punktu widzenia, gdyż rozpoznających sprawy o najpoważniejsze przestępstwa (zbrodnie).

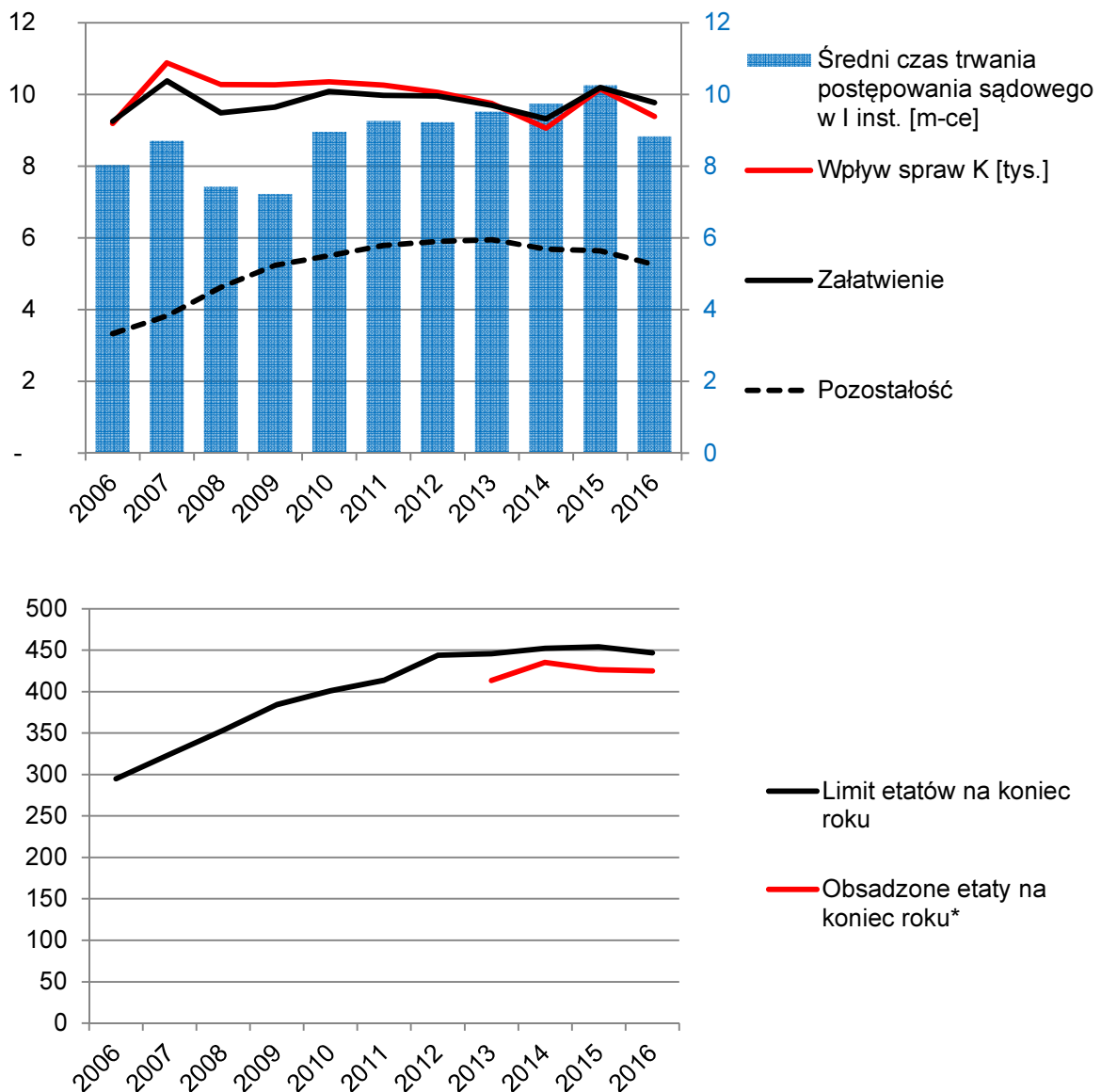
Zdarzają się tam także najbardziej bulwersujące przypadki przewlekłości, takie jak kilkunastoletnie procesy zorganizowanych grup przestępczych, które podważają zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto ich przykład doskonale ilustruje problemy strukturalne związane z nieefektywnością sądownictwa. W latach 2006-2015 wpływ spraw rep. K w sądach okręgowych utrzymywał się na stałym poziomie ok. 10 tys. rocznie. W tym samym okresie, liczba spraw niezakończonych na koniec roku (pozostałość) wzrosła o 70%²⁴⁸, czemu towarzyszyło zwiększenie średniego czasu trwania zakończonych postępowań.

Jednocześnie, docelowa etatyzacja wydziałów karnych pierwszej instancji SO (limit etatów ustalany przez ministra) ustabilizowała się ok. 2012 r. – co wydaje się sugerować, że jest uważana za odpowiednią (por. rysunek 13).

²⁴⁸ Po pierwszym półroczu 2016 r. liczba niezakończonych spraw rep. K wynosiła 5,4 tys., w porównaniu do 5,6 tys. na koniec 2015. Nieznaczny spadek pozostałości można wiązać z efektami wdrażania noweli k.p.k. (zwłaszcza spadkiem liczby aktów oskarżenia i wzrostem spraw o wyrok łączny), omówionymi szerzej w części 4.2.

Rysunek 13. Ruch spraw, czasy trwania zakończonych postępowań oraz dynamika etatyzacji pionów karnych I instancji SO



*- Sprawozdawane począwszy od drugiego półrocza 2013 r.

Źródło: sprawozdania MS-S5o.

3.1. Teoretyczny opis ruchu spraw w sądzie

Podejmowane od późnych lat pięćdziesiątych badania²⁴⁹, mające na celu optymalizację zarządzania sądownictwem, doprowadziły do stworzenia metodyki tzw. „ważonego wpływu” („weighted caseload methods”). Jej podstawowa idea została

²⁴⁹ Por. np. H. Zeisel, H. Kalven, B. Buchholz "Delay in the Court", Little, Brown & Co. 1959

zaprezentowana na rysunek 14. Jest ona bardzo intuicyjna, i opisuje funkcjonowanie sądu w kategoriach kolejki²⁵⁰.

W ciągu okresu sprawozdawczego (np. roku) sędziowie dysponują określonym czasem, jaki mogą poświęcić na orzekanie („*judge year value*”, odpowiednik ekwiwalentu pełnego etatu – FTE). Z kolei osądzenie poszczególnych typów spraw („*caseload*”), wymaga poświęcenia im określonego czasu (jego uśredniona wartość dla danego typu spraw to „*waga*” – „*case weight*”). Przemnożenie wpływu poszczególnych typów spraw przez ich wagi, pozwala obliczyć czas pracy, niezbędny do ich osądzenia („*workload*”). Podzielenie go przez czas, jaki sędzia może poświęcić w ciągu roku na orzekanie („*judge year value*”), daje liczbę etatów sędziowskich koniecznych do osądzenia wpływających spraw.

Opisana metodyka, opracowana w USA i powszechnie tam wykorzystywana, trafiła też do kontynentalnych systemów prawnych (np. Holandii – w postaci modelu „Lamicie” i Niemiec – systemu „PEBBŞY”)²⁵¹.

Podjęto także próby zastosowania jej w Polsce. Informacje analogiczne do tych z systemu „PEBBŞY”, zebrano w toku przeprowadzonego na przełomie 2012 i 2013 na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania pilotażowego²⁵². Powstała

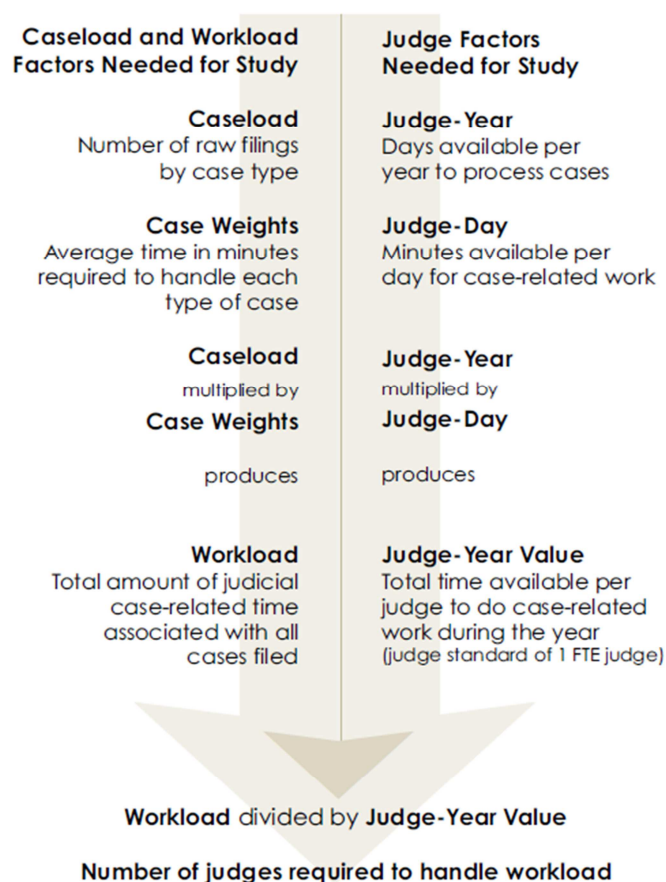
²⁵⁰ Wpływ spraw jest traktowany egzogeniczne, w odróżnieniu od ekonomicznych modeli tzw. „*racjonalnego powodu*” jak w klasycznej pracy G. Priest'a "*Private Litigants and the Court Congestion Problem*" (1989). Faculty Scholarship Series. Paper 613. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/613. W modelach tych usprawnienie pracy sądu prowadzi do wzrostu wpływu spraw (mniejszy koszt procesu, wynikający z przyśpieszenia, zachęca potencjalnych powodów – którzy poprzednio nie decydowali się wnieść pozwu). W ocenie autora niniejszego raportu, mechanizm ten ma niewielkie znaczenie dla współczesnego systemu sądownictwa w Polsce (w przeciwieństwie do amerykańskiego). Przemawia za tym praktyczny brak wykorzystania oficjalnych mechanizmów ADR. W USA tylko kilka procent ujawnionych sporów trafia do sądu – sprawia to, że nawet niewielka zmiana odsetka potencjalnych powodów, chcących złożyć pozew, może doprowadzić do dużej zmiany wpływu spraw. Tymczasem w Polsce mniej niż kilka procent ujawnionych sporów nie trafia do sądów powszechnych.

²⁵¹ A. Lienhard, D. Kettiger, *Research on the caseload management of courts: methodological questions*, Utrecht Law Review 2011, Volume 7, Issue 1, pp.66-73.

²⁵² „Badanie przeprowadziła firma zewnętrzna, wyłoniona w drodze zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego w okresie marzec 2012 r. - marzec 2013 r. Badaniem zostało objętych 4015 pracowników sądów, ze wszystkich ww. grup, stanowiących odpowiednio minimum 5% reprezentacji danej grupy zawodowej, reprezentujących 29 jednostek sądownictwa powszechnego wszystkich szczebli struktury organizacyjnej. Na produkty końcowe z przeprowadzonych czynności badawczych składają się „Raport podsumowujący” - końcowy, 6 raportów analizy obciążenia pracą dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie, w tym kuratorów zawodowych, oraz 19 raportów dla wszystkich pionów funkcjonujących w sądach powszechnych (...) Dokumentacja z przeprowadzonego badania - produkty przedmiotu zamówienia (...), po dokonaniu przewidzianych postanowieniami umowy z wykonawcą badania czynności weryfikacji poprawności metodologicznej oraz formalnej

„Analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”²⁵³. Nie posłużyła ona jednak do stworzenia spójnego systemu zarządzania etatyzacją sądów²⁵⁴ (pojawiały się też głosy poddające w wątpliwość poprawność metodologiczną raportu, które może uprawdopodobniać np. fakt, że prezentuje „wagi” z dokładnością do pojedynczych sekund – bez podania jakiegokolwiek miary niepewności pomiaru).

Rysunek 14. Metodyka „ważonego wpływu” („*weighted caseload*”)



Źródło, *Minnesota Judicial Workload Assessment, 2003, Exhibit 4, str. 12.*

przedstawionych produktów badania, zostały protokolarnie odebrane w dniu 10 czerwca 2013 r.” Por.: Odpowiedź na interpelację nr 22507 w sprawie udostępnienia raportu z przeprowadzonych badań dotyczących analizy obciążenia pracą kuratorów sądowych, W. Hajduk; 13 XII 2013 r.

²⁵³ Por. <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/01/Raport-Podsumowuj%C4%85cy-Zadania-4.pdf>.

²⁵⁴ "wyniki analizy obciążenia pracą zostały przedstawione prezesom sądów apelacyjnych oraz sądów okręgowych w trakcie narady organizowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości (...) Prezesi sądów apelacyjnych mogą zatem wykorzystywać przedmiotowy raport w ramach sprawowanego nadzoru wewnętrznego nad sądami danej apelacji" Por.: Odpowiedź na interpelację nr 22507, *op. cit.*

Założenia metod „ważonego wpływu” można wygodnie podsumować w kategoriach reakcji statystycznego sędziego na wzrastającą liczbę spraw do załatwienia²⁵⁵ (rysunek 15). Na osi poziomej przedstawiono liczbę spraw do załatwienia na sędziego w danym okresie (a więc pozostałość z poprzedniego plus nowo wpływające sprawy). Oś pionowa reprezentuje średnią liczbę spraw załatwianych przez sędziego.

Do pewnego momentu liczba spraw załatwianych przez statystycznego sędziego rośnie wraz z liczbą spraw do załatwienia. Kiedy jednak „*workload*” zrówna się z czasem, jaki sędzia może przeznaczyć na orzekanie („*judge year value*”), liczba załatwianych spraw osiąga swój limit²⁵⁶. Jeśli liczba spraw do załatwienia będzie dalej wzrastać, załatwienie utrzyma się na tym poziomie (zacznie więc wzrastać pozostałość – a w konsekwencji wydłuży się czas trwania postępowań).

W praktyce, jeżeli rzeczywiście istnieje obiektywny limit możliwych do załatwienia spraw danego typu (pensum), efektywnym jest takie rozmieszczenie sędziów pomiędzy sądami, aby ich obciążenie było do niego zbliżone. Niższe obciążenie, oznacza bowiem marnotrawienie czasu pracy sędziego. Wyższe, jego przeciążenie i pogorszenie sprawności.

Rysunek 15. Reakcja statystycznego sędziego na wzrastającą liczbę spraw (zgodnie z założeniami metodyki „ważonego wpływu”)



Źródło: Jonski K., Mankowski D., *Is Sky the Limit?*, *op. cit.*

²⁵⁵ K. Jonski, D. Mankowski, *Is Sky The Limit? Revisiting 'Exogenous Productivity Of Judges' Argument*, *International Journal For Court Administration* 2014, Vol. 6 No. 2.

²⁵⁶ Oczywiście opisywany tu model prezentuje skrajnie uproszczoną wizję funkcjonowania sądu. Pomija zatem wiele czynników (np. sposób organizacji pracy) oraz zakłada, że sposób załatwiania spraw jest względnie stały w czasie (nie przewiduje zatem sytuacji takich, jak rozpoczęcie stosowania na masową skalę *plea bargaining* w USA ery prohibicji, czy załatwienie formalistyczne lawiny spraw, wpływających do SOKiK). Nie wydaje się jednak, by tego rodzaju efekt był prawdopodobny (i pożądany) w przypadku pionu pierwszej instancji SO, analizowanego w niniejszym rozdziale.

Takie podejście do etatyzacji sądów – bazujące na pewnej wartości absolutnej (pensum) – różni się zasadniczo od podejścia opartego o kryterium relatywne (np. średnie obciążenie). Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której np. pion jako całość jest przeetatyzowany (zatem średnie obciążenie znajduje się poniżej pensum) lub niedoetatyzowany (średnie obciążenie znajduje się powyżej pensum). W takiej sytuacji kryterium relatywne prowadzi do uznania za właściwą etatyzacji, która w świetle (absolutnego) pensum jest zbyt wysoka lub zbyt niska. Innymi słowy, to, że inne sądy też są przeciążone (niedociążone) nie znaczy, że przeciążenie (niedociążenie) jest właściwe.

3.2. Szacunek pensum sędziego w wydziałach karnych pierwszej instancji SO

Pion karny pierwszej instancji sądów okręgowych obejmuje wydziały karne, wydziały wykonywania orzeczeń oraz wydziały penitencjarne. W 2016 r. w pionie tym załatwiono 9,8 tys. spraw karnych pierwszej instancji (rep. K), 140,2 tys. spraw penitencjarnych (rep. Kow dotyczące wykonywania kary pozbawienia wolności oraz Pen dotyczące nadzoru sędziego penitencjarnego nad tymczasowym aresztowaniem lub karą pozbawienia wolności) a także 48,9 tys. spraw dotyczących nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym (rep. Kp)²⁵⁷.

W niektórych sądach sprawy penitencjarne i dotyczące wykonywania orzeczeń trafiają do wyspecjalizowanych wydziałów, w innych obciążają one sędziów, którzy orzekają także w sprawach K. Co więcej, istnieją sądy, w których do tego samego wydziału (karnego) trafiają dodatkowo sprawy II instancji – apelacje (rep. Ka) i zażalenia (rep. Kz).

W tym kontekście można uznać, że sprawy K stanowią jedynie nieznaczną odsetek spraw rozpoznawanych przez sędziów wydziałów karnych – zatem nie odzwierciedlają ich realnego obciążenia. Z drugiej strony, uwzględniając ich szczególną złożoność i pracochłonność (ukazaną np. w wynikach „Analizy obciążenia pracą...”) można bronić przeciwnej tezy, zgodnie z którą to ta mała grupa

²⁵⁷ Por. Ewidencja spraw według działów prawa w sądach powszechnych w 2015 i 2016 r., <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2016/download,3369,4.html>.

spraw odpowiada za *gros* obciążenia sędziów w tym pionie. Na potrzeby niniejszego opracowania zdecydowano się zatem ograniczyć analizę wyłącznie do tej kategorii spraw.

Co więcej, same sprawy K nie są jednorodne, bowiem w repertorium tym oprócz nowych procesów rejestruje się także sprawy o tzw. wyrok łączny²⁵⁸.

Ze względu na duży (oraz zmienny w czasie i pomiędzy sądami) udział spraw o wyrok łączny, zdecydowano się uwzględnić ich mniejszą czasochłonność za pomocą wag. Zgodnie z wynikami „Analizy obciążenia pracą...”, załatwienie sprawy K ma zajmować sędziemu 102 godziny, zaś sprawy K o wyrok łączny 26,3 godziny. Tym samym, na potrzeby analiz prezentowanych w niniejszym raporcie sprawy K o wyrok łączny liczone jako ¼, podczas gdy pozostałe sprawy K jako 1.

W celu oszacowania relacji zaprezentowanej na rysunku 15, analizowano dane półroczne o ruchu spraw i liczbie obsadzonych etatów sędziowskich na ostatni dzień półrocza – sprawozdawane przez poszczególne wydziały w okresie od drugiego półrocza 2013 do drugiego półrocza 2016 r.²⁵⁹

Ze względu na fakt, że w wydziałach rozpoznających zarówno sprawy I jak i II instancji nie jest możliwe precyzyjne rozdzielanie czasu pracy sędziów i asystentów, poświęcanego poszczególnym rodzajom spraw, wydziały te pominięto (analizą objęto 37 wydziałów).

Ponadto, w celu uniknięcia wpływu obserwacji nietypowych, odrzucono po 5% obserwacji o największym i najmniejszym załatwieniu na sędziego (łącznie 24

²⁵⁸ Wyrok łączny zapada w sytuacji, gdy sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw, za które zostały wymierzone kary tego samego rodzaju (np. pozbawienia wolności) albo inne podlegające łączeniu. Por. rozdział 60 k.p.k. Szerzej o tej instytucji np. w M. Kulik, *Wyrok łączny w praktyce sądowej w latach 2012-2013*, „Prawo w działaniu” 2015, Tom 23.

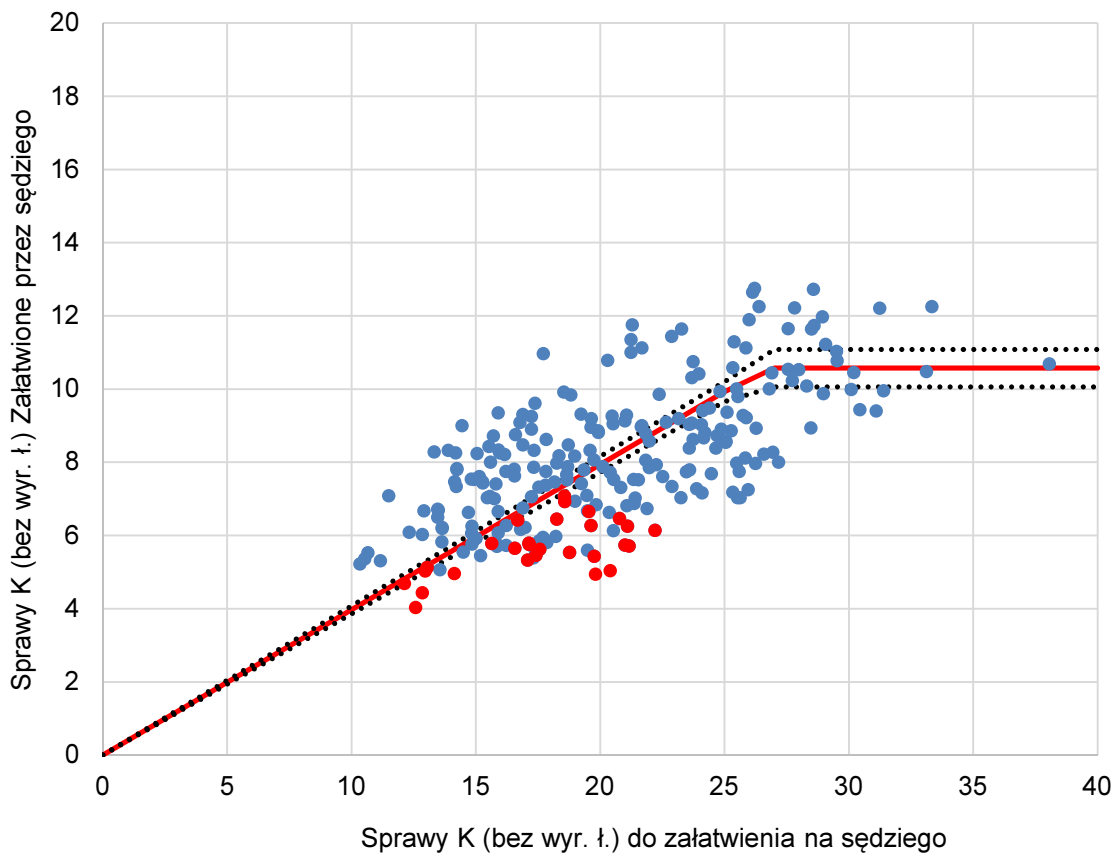
²⁵⁹ O wyborze okresu objętego badaniem zdecydowała dostępność danych o liczbie obsadzonych etatów. Miary odzwierciedlające rzeczywistą liczbę orzekających sędziów ewoluowały, co powoduje problemy z ich porównywalnością w czasie. Wykorzystana zmienna „liczba obsadzonych etatów” zaczęła być obliczana od drugiego półrocza 2013. Miała na celu uproszczenie stosowanych wcześniej miar – co do których podejrzewano, że ze względu na poziom skomplikowania, mogą być różnie obliczane w różnych sądach. Z tego samego powodu zdecydowano się wykorzystać dane „na ostatni dzień okresu statystycznego”, nie zaś (teoretycznie bardziej odpowiednie) wartości „w okresie statystycznym”. Wzory formularzy statystycznych wraz z instrukcjami wypełniania (ukazującymi poziom skomplikowania miar) opublikowano na stronie internetowej <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/wzory-formularzy/>.

obserwacje²⁶⁰). Uzyskane wyniki – w formie oszacowanej reakcji statystycznego sędziego karnego I instancji SO na wzrastającą liczbę spraw do załatwienia - prezentuje rysunek 16. Wskazują one, że liczba spraw K (po przeliczeniu wyroków łącznych) możliwa do załatwienia w ciągu półrocza to średnio ok. 10 – 11 (a więc ok. 20 – 22 rocznie). Należy wskazać, że dużo bardziej szczegółowa (i realizowana inną metodą: za pomocą badań ankietowych i aktowych) „Analiza obciążenia pracą...” wskazywała pensum na poziomie ok. 17 spraw (po przeliczeniu wyroków łącznych) – a zatem nieco więcej. Relatywnie duża zbieżność, pomimo zastosowania różnych metod badawczych, przemawia na korzyść uzyskanych wyników.

Zwraca także uwagę sytuacja sądów warszawskich. O ile kształt zależności odpowiada temu oszacowanemu na pełnej próbie badanych wydziałów, to liczba spraw możliwych do załatwienia w ciągu półrocza jest znacznie niższa. Wydaje się, że fakt ten można wiązać z poziomem skomplikowania rozpoznawanych w tych sądach spraw karnych.

²⁶⁰ Ostatecznie, N=235 obserwacje.

Rysunek 16. Oszacowana²⁶¹ reakcja statystycznego sędziego karnego I instancji SO na wzrastającą liczbę spraw do załatwienia (dane półroczne). Wydziały warszawskie oznaczono czerwonymi kropkami



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań MS-S5o.

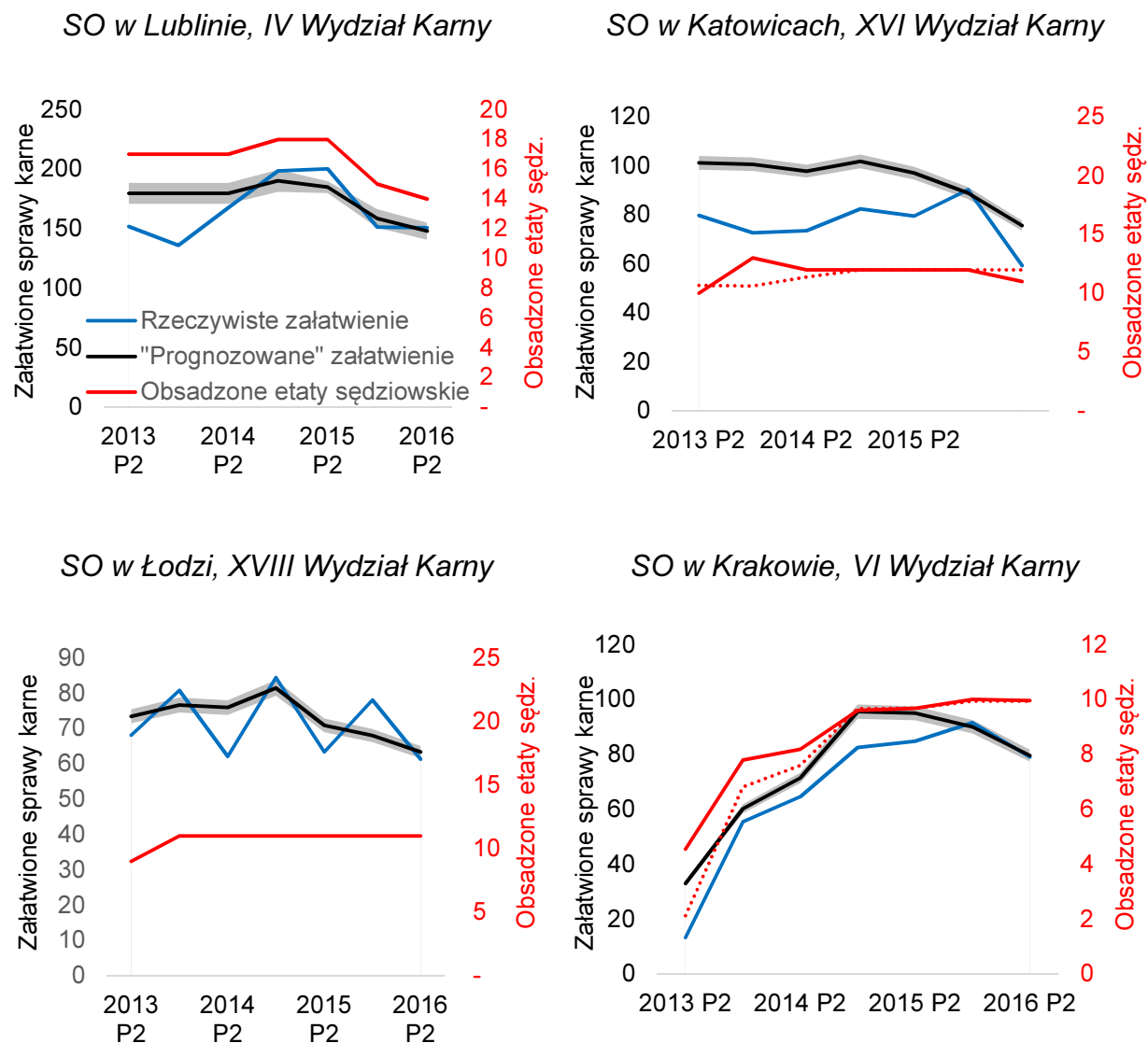
W celu dalszej oceny wiarygodności powyższych wyników – a więc tego, czy oszacowany model może dostarczyć rzetelnych rekomendacji dla przyszłych decyzji – pomocne jest sprawdzenie, na ile dobrze „przewiduje” on skutki przeszłych działań. W tym celu przeanalizowano doświadczenia wydziałów karnych SO, które w badanym okresie doświadczyły największych zmian etatyzacji. Wzięto pod uwagę: IV Wydział Karny SO w Lublinie (którego obsada zwiększyła się z 17 do 18, a następnie spadła do 14 etatów), XVI Wydział Karny SO w Katowicach (którego obsada wzrosła z 10 do 11 etatów²⁶²), XVIII Wydział Karny SO w Łodzi (obsada

²⁶¹ Wykorzystano metodę najmniejszych kwadratów (MNK). Punkt przełamania linii wyznaczono na podstawie wartości kryteriów informacyjnych AIC i BIC. Estymacja modelu panelowego (*Random-effects ML regression*) sugeruje analogiczny kształt zależności, i nieco wyższe pensum: 11 – 13 spraw K (po przeliczeniu wyroków łącznych) w ciągu półrocza.

²⁶² W pierwszym półroczu 2014 wystąpiła jednak wyraźna różnica pomiędzy liczbą obsadzonych etatów na ostatni dzień okresu statystycznego (miara wykorzystaną do analiz) a obsadą w całym okresie (ilustruje to czerwona kropkowana linia na rysunku 17). Wyjaśnia to „prognozowany” wzrost załatwienia w 2014 P1, gdy w rzeczywistości miał miejsce jego spadek.

zwiększyła się z 9 do 11 sędziów) i utworzony w 2013 (co czyni go szczególnie interesującym przypadkiem) VI Wydział Karny SO w Krakowie²⁶³.

Rysunek 17. „Prognozowana” przez model i rzeczywista liczba załatwionych spraw karnych w wydziałach, które doświadczyły największych zmian etatyzacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań MS-S5o

²⁶³ Także w jego przypadku, w pierwszym roku funkcjonowania wystąpiły wyraźne różnice pomiędzy liczbą obsadzonych etatów na ostatni dzień okresu statystycznego (miara wykorzystaną do analiz), a obsadą w całym okresie. Wydaje się to naturalne w przypadku tworzenia nowego wydziału (obsadzanego stopniowo). Różnice te w dużej części tłumaczą nadmiernie optymistyczne „prognozy” załatwienia w 2013 P2 i 2014 P1.

Dla każdego roku, na podstawie rzeczywistej liczby sędziów i spraw K do załatwienia²⁶⁴, model generował „prognozę” liczby załatwień. Rysunek 17 przedstawia, na ile odpowiadały one liczbie spraw załatwionych w rzeczywistości.

Uwzględniając prostotę modelu (pomija on liczne czynniki, takie jak sposób organizacji pracy) i oczywiste różnice w stopniu skomplikowania spraw, wydaje się, że uzyskane wyniki można uznać za obiecujące.

Za wyjątkiem XVI Wydziału Karnego w Katowicach (ewidentnej porażki modelu), „prognozowane” wartości są zbliżone do rzeczywistych, zarówno pod względem poziomu jak i dynamiki²⁶⁵. Pozwala to uznać oszacowany model za użyteczne narzędzie analiz (i prognoz) – oczywiście przy zachowaniu rozsądnej dozy sceptycyzmu.

Z punktu widzenia efektywności rozmieszczenia sędziów pomiędzy sądami, kluczowe znaczenie ma także kwestia stabilności wpływu spraw. Aby bowiem racjonalnie podejmować decyzje o rozmieszczeniu sędziów w horyzoncie dekad²⁶⁶, wpływ spraw do poszczególnych sądów musi być relatywnie przewidywalny. Pewną przesłanką w tym zakresie może być stabilność wpływu spraw K do poszczególnych sądów w przeszłości. Jak pokazano na rysunku 13, łączny wpływ był w ostatniej dekadzie niemal stały. Nie oznacza to jednak, że było tak w poszczególnych sądach.

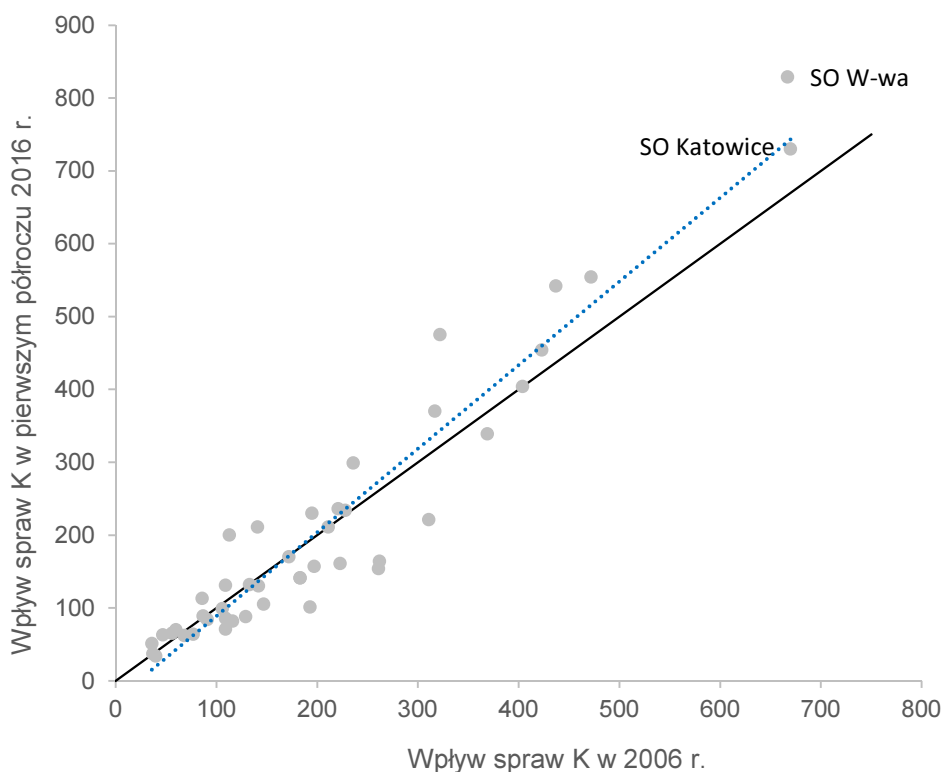
Dane przedstawione na rysunku 18 wskazują jednak na relatywnie wysoką stabilność wpływu spraw K (wpływ z 2006 jest dobrym prognostykiem wpływu w 2016 r.). Może to sugerować (oczywiście z zachowaniem sceptycyzmu wobec możliwości przewidywania przyszłości), że podejmowane obecnie decyzje o rozmieszczeniu sędziów nie muszą zdezaktualizować się w horyzoncie kolejnych lat.

²⁶⁴ Jak poprzednio, wyroki łączne liczono jako 0,25 a pozostałe sprawy jako 1.

²⁶⁵ Co naturalne w przypadku prognoz modelowych, są one bardziej stabilne niż rzeczywiste dane (na które wpływa o wiele więcej czynników, niż uwzględnia prosty model). Widać to szczególnie wyraźnie na przykładzie XVIII Wydziału Karnego SO w Łodzi.

²⁶⁶ W takim horyzoncie należy analizować racjonalność decyzji etatyzacyjnych, uwzględniając, że powołanie na urząd następuje zwykle w relatywnie młodym wieku, a sędziowie przechodzą w stan spoczynku po ukończeniu 65 roku życia.

Rysunek 18. Stabilność wpływu spraw procesowych do poszczególnych SO w długim okresie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań MS-S5o

3.3. Efektywność decyzji alokacyjnych w wydziałach karnych pierwszej instancji SO

W odróżnieniu od metodyki „ważonego wpływu”, opartej o absolutne pensum sędziego, resort sprawiedliwości wydaje się stosować metody relatywne (odnoszące obciążenie sędziów w poszczególnych sądach do średniej arytmetycznej). Wskazują na to omówione w podrozdziale 1.5. kryteria optymalizacji struktury sądownictwa oraz wypowiedzi przedstawicieli resortu²⁶⁷. W świetle przedstawionych w podrozdziale 3.2. analiz wydaje się jednak, że, przynajmniej w odniesieniu

²⁶⁷ Jak wyjaśniał Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dyr. K. Petryna, „Jeśli w małej jednostce pracuje w danym wydziale jeden sędzia i jego obciążenie jest 20% większe niż średnia krajowa i ja będę chciał mu pomóc i przydzielę etat do tego sądu (...)” i dalej „Proszę bardzo, średnie obciążenie, proszę państwa, wpływem głównej kategorii spraw cywilnych C+C upr. w Polsce wynosi 142 sprawy. W Staszowie wynosi, proszę państwa, 80. Czy ja mam powiedzieć coś więcej?” Por.: Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (NR12) z dnia 1 III 2012 r. W ocenie autora niniejszego raportu, zastosowanie średniej krajowej jest spójne raczej z ideą wyrównania warunków pracy sędziów, nie maksymalizacja efektywności systemu.

do części pionów i szczebli sądownictwa, możliwe jest oszacowanie pensum sędziego²⁶⁸.

W tym kontekście warto zbadać, jak efektywne są podejmowane obecnie decyzje o rozmieszczeniu sędziów. Kwestię tę poddawała w wątpliwość np. KRS, wskazując, że „*przepis [ówczesny art. 56 § 2 u.s.p., obecny art. 20a § 2] (...) stanowi wystarczający, zdaniem Rady, instrument alokacji „zasobów etatowych” sądownictwa w grupie etatów sędziowskich. Nie był on jednak należycie wykorzystywany przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości, (...) Jeżeli Ministerstwo Sprawiedliwości nie jest w stanie poradzić sobie (...) [z tym zadaniem], to należałoby rozważyć czy kompetencje w tym zakresie nie powinny zostać przekazane Krajowej Radzie Sądownictwa.*”²⁶⁹

W celu oceny efektywności decyzji alokacyjnych w pionie karnym pierwszej instancji sądów okręgowych przeanalizowano dane o zmianach limitu etatów na ostatni dzień roku (wartości ustalonej przez ministra w wyniku zarządzania zwalnianymi etatami i przydzielania nowych, por. podrozdział 1.7.) w pionie karnym pierwszej instancji poszczególnych SO. Analizą objęto lata 2013-15.

Jako kontekst oceny efektywności tych decyzji, wykorzystano analogiczne dane z wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA, za lata 2011-15), którymi zarządza Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁷⁰.

Najbardziej naturalną zmienną, mogącą wyjaśnić decyzje o zmianach etatyzacji badanych sądów, wydaje się liczba spraw do załatwienia²⁷¹ na sędziego. Ze względu na opóźnienia wynikające z cyklu sprawozdawczego i procesu decyzyjnego,

²⁶⁸ Analogicznie do sytuacji jedynej grupy zawodowej w sądownictwie posiadającej skodyfikowane standardy pracy – kuratorów zawodowych – por. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego (Dz.U. Nr 116, poz. 1100).

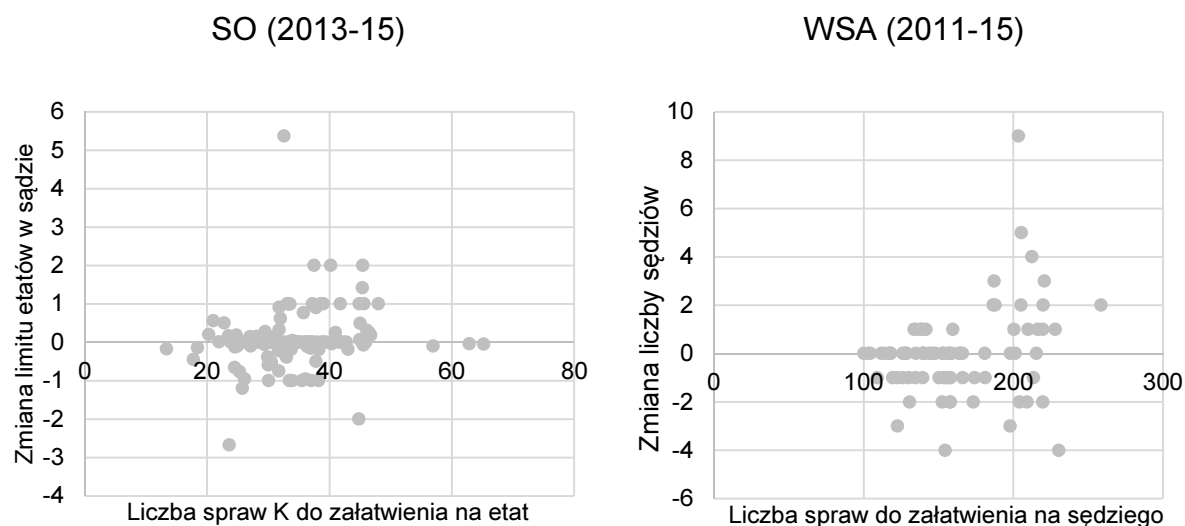
²⁶⁹ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 marca 2012 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości (...). Należy jednak nadmienić, że przytoczona opinia była wyrażona w kontekście sądów rejonowych.

²⁷⁰ Ustala on, on podstawie art. 18 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 1066 z późn. zm.) liczbę sędziów, wiceprezesów sądu i asesorów sądowych w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Należy przypomnieć, że w kwestii alokacji sędziów jego zadanie jest jednak prostsze niż Ministra Sprawiedliwości – nie występuje bowiem „konkurencja” pomiędzy pionami (np. cywilnym, karnym, gospodarczym, rodzinnym itd.) i szczeblami (SA, SO, SR) oraz skomplikowany proces decyzyjny (uwzględniający ministra i prezesa sądu).

²⁷¹ A więc pozostałych z poprzedniego roku, plus wpływających w danym roku.

wykorzystano dane z roku poprzedzającego podjęcie decyzji (a więc dostępne decydom). Wyniki porównania prezentuje rysunek 19.

Rysunek. 19. Porównanie efektywności decyzji alokacyjnych w pionie karnym I instancji SO i w sądach administracyjnych (WSA)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań MS-S10, MS-S19o, danych o ruchu spraw w WSA publikowanych na: <http://www.nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> oraz danych o etatyzacji WSA, uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej.

Przedstawione wykresy cechuje pewne podobieństwo. Wydaje się, że liczba spraw do załatwienia na sędziogo (w poprzednim roku) pomaga wyjaśnić decyzje etatyzacyjne – zarówno Ministra Sprawiedliwości jak i Prezesa NSA. W pierwszym przypadku, prawdopodobieństwo uzyskania dodatkowego etatu wzrasta po przekroczeniu progu ok. 30 spraw K na sędziogo²⁷². W przypadku sędziów WSA, to ok. 180 spraw. Sugeruje to istnienie swoistego „pensum”, na podstawie którego są podejmowane decyzje etatyzacyjne.

Ponadto w obu przypadkach, największy zaobserwowany wzrost etatyzacji miał miejsce w sądach z siedzibą w Warszawie.

Trzy obserwacje sądów okręgowych o największym obciążeniu sędziów sprawami K – ok. 60 (którym nie towarzyszyło zwiększenie etatyzacji) to przypadek SO w Koninie w latach 2013-2015. Limit etatów w pionie karnym pierwszej instancji wynosił tam

²⁷² Na potrzeby rysunku 19 analizowano liczbę spraw (bez korekty w przypadku wyroków łącznych) na limit etatów – nie jak w pozostałej części raportu na (bardziej odpowiadającą realiom pracy sądu) liczbę obsadzonych etatów. Przyczyną była dostępność danych – w przypadku obsadzonych etatów analiza objęłaby tylko lata 2014-15. Warto zauważyć, że średnia liczba spraw K do załatwienia na etat sędziowski wynosiła w badanym okresie 33 – 35.

ok. 1 etat (a pozostałość spraw znajdowała się pod kontrolą), co uzasadniało pozostawienie jego etatyzacji na niezmiennym poziomie (por. dyskusja kryterium pierwszego w podrozdziale 1.5.).

Podsumowując, wydaje się, że w przypadku pionu karnego pierwszej instancji SO, decyzje etatyzacyjne mają związek z obciążeniem sędziów (co jest warunkiem koniecznym ich efektywności). Jak jednak wskazują dane na rysunku 16, nadal istnieją jednostki o nadmiernej – a także takie o niewystarczającej – etatyzacji. Jak pokazuje rysunek 13, sytuacja w pionie karnym pierwszej instancji SO jest wciąż daleka od satysfakcjonującej.

4. Rozwiązania proceduralne a efektywność sądownictwa

Wyniki analiz ilościowych zaprezentowanych w podrozdziale 3.2. wskazują, że w ciągu roku sędzia karny pierwszej instancji sądu okręgowego jest w stanie załatwić ok. 18 – 20 spraw K²⁷³. Analizy te nie odpowiadają jednak na pytanie, co determinuje tę liczbę, oraz czy wyróżnia się ona na tle porównywalnych systemów prawa. Kwestii tej poświęcono niniejszy rozdział.

W teorii ekonomii, kluczowym elementem zależności pomiędzy danymi nakładami a możliwymi do osiągnięcia rezultatami jest tzw. „*technologia produkcji*”, czyli sposób, w jaki powstaje produkt. Także w przypadku sądownictwa, liczba spraw możliwych do osądzenia w określonym czasie zależy będzie od sposobu, w jaki są one rozpoznawane. Ze względu na gwarancje prawa do sądu, sposób ten jest daleki od dowolności – regulują go bowiem szczegółowo przepisy proceduralne i orzecznictwo. Ponadto mogą go też kształtować akty niższego rzędu – rozporządzenia, zarządzenia ministra czy zarządzenia nadzorcze prezesów – decydujące o organizacji pracy w sądzie²⁷⁴.

Typowy czas, jakiego wymaga osądzenie sprawy określonego typu jest wypadkową tych regulacji oraz pragmatyki pracy. Ich zmiana mogłaby zatem – przynajmniej teoretycznie – doprowadzić do zwiększenia efektywności sądownictwa.

Pogląd ten nie jest oczywiście nowy w debacie publicznej. Jak wskazywał w 2012 r. ówczesny Prezes Stowarzyszenia „Iustitia”, aby zwiększyć sprawność sądownictwa należy „*po pierwsze – poprawić procedurę karną; po drugie – poprawić procedurę cywilną i – po trzecie – zrobić jedno i drugie z udziałem sędziów.*”²⁷⁵ Niestety,

²⁷³ Wliczając wyroki łączne jako 0,25 a pozostałe sprawy K jako 1.

²⁷⁴ Z tego względu, w niniejszym rozdziale stosowany jest termin „rozwiązania proceduralne”. Jego definicja jest oczywiście znacznie szersza od prawa procesowego, ma jednak uzasadnienie z punktu widzenia problematyki efektywności, poruszanego w niniejszym raporcie. Z tej perspektywy, ma drugorzędne znaczenie, że np. termin sporządzenia uzasadnienia określa ustawa, zaś liczbę spraw na wokandzie – zarządzenie prezesa. Obie regulacje wpływają bowiem na sposób organizacji pracy sędziego, a tym samym na efektywność i sprawność postępowań.

²⁷⁵ Wypowiedź na posiedzeniu KSPCz 1 III 2012 r.

pomimo ambitnych prób „usprawnienia” procedur, szczególnie k.p.k. – osiągnięte efekty wydają się dalekie od oczekiwań.

W ocenie autora niniejszego raportu, decyzje dotyczące procedur, struktury sądownictwa oraz bieżącego zarządzania zwalnianymi etatami należy podejmować w ramach jednej, spójnej koncepcji. Musi ona przy tym uwzględniać fakt, że wbrew powszechnie wysuwanym postulatом stabilności prawa, spośród trzech wymienionych komponentów, to właśnie procedury są najbardziej „elastyczne”. W ciągu niemal dwóch dekad obowiązywania, treść k.p.k. zmieniano bowiem 124 razy²⁷⁶. Jednocześnie, dane przedstawione w niniejszym rozdziale sugerują, że potencjalne korzyści wynikające z racjonalizacji procedur uzasadniają podjęcie takiego trudu.

4.1. Rozwiązania proceduralne w sprawach karnych – analiza porównawcza

Naturalnym punktem wyjścia dyskusji o efektywności polskich rozwiązań proceduralnych – definiowanych jako ogół regulacji kształtujących sposób prowadzenia sprawy – jest próba porównania jej z innymi krajami o zbliżonym systemie prawnym.

W literaturze z zakresu Law & Economics brak jest powszechnie akceptowanych metod porównywania efektywności rozwiązań proceduralnych²⁷⁷. Obiecującą metodą wydaje się porównanie „wag” spraw – kalkulowanych w krajach stosujących metodykę „ważonego wpływu” (por. podrozdział 3.1.)²⁷⁸. Jej zaletą jest jasna interpretacja – analizowany jest czas, jaki sędzia w danym kraju musi poświęcić na rozpoznanie typowej sprawy danego typu. Wadą – brak informacji o przyczynach różnic (procedura, organizacja i pragmatyka pracy), niekoniecznie spójne definicje

²⁷⁶ Zmiany aktu w systemie LEX, stan na dzień 1 XII 2016 r.

²⁷⁷ Przykładem niepowodzenia w tym obszarze była próba pomiaru „formalizmu” postępowań cywilnych w raportach Doing Business Banku Światowego (wskaźnik „*number of independent procedural actions*”) Począwszy od raportu DB 2016 zaprzestano używania tej miary.

²⁷⁸ Metoda porównań efektywności rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych zaproponowana w J. Bełdowski, K. Joński, *Stuck in the Mud - Procedural Framework and Court Efficiency in Continental Systems*; <http://acle.uva.nl/events/content2/conferences/2016/06/celse-2016-parallel-sessions-vi.html>

spraw (na ile sprawa karna w Polskim sądzie okręgowym może być porównywana ze sprawą karną w niemieckim *Landesgericht*) oraz potencjalne błędy pomiaru (w poszczególnych krajach badania realizowały różne podmioty, stosujące różne metodyki).

Analiza musi zatem być prowadzona ze świadomością ograniczeń dostępnych danych i dotyczyć raczej rzędów wielkości i ogólnych tendencji. Wydaje się jednak, że może dostarczyć użytecznej wiedzy i wskazać obiecujące kierunki dalszych, bardziej szczegółowych badań.

Wybór porównywanych systemów podyktowany był trzema czynnikami: (i) podobieństwem systemów prawa²⁷⁹, (ii) poziomem realizacji standardu prawa do sądu²⁸⁰ oraz (iii) dostępnością danych.

W przypadku Niemiec – posiadających zbliżoną do polskiej strukturę sądownictwa powszechnego – wykorzystano skalkulowane w 2014 r. przez PwC „wagi”, na których oparty jest system „PEBBŞY” (*Personalbedarfsberechnungs-system*)²⁸¹. W celu zapewnienia porównywalności ze sprawami karnymi rozpoznawanymi w Polsce w pierwszej instancji przez sądy okręgowe (analizowane w podrozdziale 3.2.), wykorzystano dane o pierwszoinstancyjnych sprawach karnych (*Strafsachen 1. Instanz*) rozpoznawanych przez *Landesgericht*.

W przypadku szwajcarskiego kantonu Basel-Stadt wykorzystano „wagi” opublikowane w 2015 r. przez zespół prof. A. Lienhard’a²⁸². Ich interpretacja nastrocza jednak poważnych trudności, ze względu na jednoszczeblową strukturę sądownictwa (sprawy, niezależnie od stopnia skomplikowania, trafiają do jednego

²⁷⁹ Zrezygnowano z porównań z krajami anglosaskimi, skupiając się na kontynentalnych systemach inkwizycyjnych.

²⁸⁰ Można oczekiwać, że mniejsza efektywność sądownictwa bywa „ceną” za realizację gwarancji procesowych stron (sprawiedliwego procesu). Dołożono zatem starań, aby porównania dotyczyły systemów realizujących prawo do sądu w zakresie nie mniejszym niż Polska. Porównanie poziomu realizacji prawa do sądu jest samo w sobie skomplikowanym zadaniem: przeanalizowano następujące przesłanki: formalne (analizowane państwa są stronami *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*), poziom zaufania obywateli do sądownictwa (Niemcy i Szwajcaria cieszą się znacznie wyższym niż Polska), oraz ocenę poziomu „rządów prawa” (porównywalne wartości *World Justice Project Rule of Law Index*). Szczegóły w J. Bełdowski, K. Joński, *Stuck in the Mud...*, *op. cit.*

²⁸¹ Por. https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/bundesvorstand/pdfs/PEBBSY_2015-04-10_Hauptband.pdf.

²⁸² Por. www.pd.bs.ch/dms/pd/download/Schlussbericht.pdf.

sądu I instancji). Wagi obliczono jednak na dużym poziomie szczegółowości, co pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków. Wydaje się, że wyróżnienie spraw o zabójstwo i nielegalną aborcję²⁸³, przestępstwa narkotykowe²⁸⁴, zagrażające życiu i zdrowiu²⁸⁵ oraz przeciwko wolności seksualnej²⁸⁶ pozwoli przybliżyć górną granicę czasochłonności spraw karnych rozpoznawanych w pierwszej instancji.

W przypadku Polski wykorzystano dane zbliżone do tych z systemu „PEBBŞY”, zebrane w toku przeprowadzonej na przełomie lat 2012 i 2013 na zlecenie resortu „Analizy obciążenia pracą ...”²⁸⁷ Jak wskazano w podrozdziale 3.2., przedstawione tam „wagi” pozwalają wyróżnić wśród spraw K sprawy o wyrok łączny, stąd potrzeba uśrednienia wagi dla spraw K „ogółem”²⁸⁸. Wyniki porównania podsumowuje tabela 6.

Tabela 6. Porównanie efektywności rozwiązań proceduralnych – przykład spraw karnych rozpoznawanych w pierwszej instancji w SO i ich odpowiedniki

| | Polska | Niemcy | Szwajcaria (kanton Basel-Stadt) |
|---|---|--------|---|
| Czas, jaki zajmuje sędziemu rozpoznanie typowej sprawy karnej | Rep. K – 102,1 h Rep. K (wyrok łączny) – 26,3 h Średnia Rep. K – ok. 70 h | 46,2 h | zabójstwo - 36,5* p. narkotykowe – 18,5 spowodowanie uszczerbku – 15,5 p. seksualne – 12,5 |

*- zespół prof. Lienhard’a uznał, że ze względu na niewielką próbę wynik może być niereprezentatywny statystycznie.

Źródło: J. Bełdowski, K. Joński, *Stuck in the Mud...*, op. cit.

Uzyskane wyniki – z zastrzeżeniem ograniczeń zastosowanej metodyki – sugerują, że nieadekwatne rozwiązania proceduralne mogą być jedną z ważnych przyczyn

²⁸³ Penalizowanych w art. 111-120 *Strafgesetzbuch* (StGB), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>.

²⁸⁴ Penalizowane w *Betäubungsmittelgesetz* (BetmG).

²⁸⁵ Art. 122-136 StGB (np. spowodowanie obrażeń zagrażających życiu, udział w bójce skutkującej śmiercią lub uszczerbkiem na zdrowiu, napaść, ale też nieudzielenie pomocy czy fałszywe zaalarmowanie służb ratowniczych).

²⁸⁶ Art. 187-199 StGB (np. zgwałcenie, pedofilia, molestowanie seksualne, nielegalna prostytutka czy publiczne prezentowanie pornografii)

²⁸⁷ Por. podrozdział 3.1. Więcej szczegółów na temat badania w przypisie 245. Należy zauważyć, że badanie przeprowadzono przed reformą procesu karnego, która weszła w życie 1 VII 2015 r.

²⁸⁸ Przed 2015 r. sprawy o wyrok łączny stanowiły ok. 40% spraw rep. K, w pierwszym półroczu 2015 – 50% Ma to związek z reformą k.p.k. która weszła w życie 1 VII 2015 r. Szerzej na temat zmian w: M. Kulik, *Wyrok łączny w praktyce sądowej w latach 2012-2013*, Prawo w Działaniu 2015, tom 23.

niesatysfakcjonującej efektywności wydziałów karnych pierwszej instancji sądów okręgowych. Dane wskazują bowiem, że sędzia karny pierwszej instancji SO musi poświęcić na załatwienie sprawy więcej czasu, niż jego odpowiednik w porównywalnych systemach prawa. W konsekwencji, jest w stanie załatwić mniej spraw.

W opinii autora niniejszego raportu, tego typu porównanie efektywności rozwiązań proceduralnych ma także kluczowe znaczenie dla oceny liczby sędziów w danym systemie (od czego abstrahują porównania danych CEPEJ). Liczba sędziów, niezbędna do sprawnego funkcjonowania systemu zależy bowiem od (i) liczby spraw do załatwienia oraz (ii) czasochłonności załatwienia sprawy w danym systemie. Jeśli w hipotetycznym systemie A wpływ spraw jest dwukrotnie większy niż w systemie B, i operują one w identycznych realiach proceduralnych i organizacyjnych, to system A potrzebuje dwukrotnie więcej sędziów. Jeśli jednak w systemie B załatwienie sprawy zajmuje o połowę mniej czasu, będzie on potrzebował tylko 1/4 liczby sędziów w systemie A. Z praktycznego punktu widzenia porównania liczby sędziów na 1000 mieszkańców mogą zatem ilustrować swoistą skalę możliwych usprawnień²⁸⁹ - działania decydentów powinny jednak skupić się na zwiększeniu efektywności sędziów. Po jej osiągnięciu, możliwe będzie zmniejszenie liczby orzeczników. Z definicji, aby zapewnić zbliżoną sprawność, mniej efektywny system potrzebuje więcej pracy.

Z praktycznego punktu widzenia, prowadzi to do pytania o konkretne przyczyny zaobserwowanej nieefektywności. Można postawić tezę, że nie chodzi o fundamentalne zasady polskiego procesu karnego (np. inkwizycyjności), są one bowiem wspólne dla wszystkich analizowanych systemów. Problem mogą jednak stanowić drobne – mało interesujące dla teoretyków i nie przyciągające uwagi polityków – regulacje.

Doskonałym przykładem wydaje się być sprawa „Kulawego”, w której na podstawie art. 394 § 2 k.p.k., na wniosek oskarżonego sąd odczytywał 248 tomów akt (ok. 50

²⁸⁹ Przykładowo, wg danych CEPEJ z 2014 r., na 100 tys. mieszkańców przypadało w Polsce 26 sędziów. Dla porównania, w Niemczech 24, w Czechach i na Węgrzech 29, zaś we Francji 10 a we Włoszech 11.

tys. stron)²⁹⁰. Brzmienie powołanego przepisu zmieniono nowelą z 2013 r.²⁹¹ tak, aby o odczytanie protokołów i dokumentów mogła wnosić tylko „strona, która nie miała możliwości zapoznania się z ich treścią.”²⁹²

Historycznie, można argumentować, że analizowany przepis wywodzi się z regulacji art. 340 k.p.k. z dnia 19 marca 1928 r.²⁹³ Trudno jednak nie dostrzec, że w ówczesnych realiach miał on zupełnie inne znaczenie praktyczne – w 1921 r. na ziemiach polskich odsetek analfabetów wynosił ok. 33% (w niektórych regionach bywał znacznie większy, np. w województwie poleskim 71%)²⁹⁴.

Można ironicznie skonstatować, że dzieje omawianego przepisu wpisują się w koncepcje zdefiniowanego przez J. Hausnera „*formalistycznego legalizmu [który] wyraża się w kulcie przepisów prawa i procedur organizacyjnych. Jego istota polega na celebrowaniu literalnie ujmowanych przepisów i procedur – często przy tym wzajemnie sprzecznych, wyrwanych z kontekstu oraz ich bezrefleksyjnym stosowaniu. Powoduje to, że przepisy nabierają z czasem znaczenia symbolicznego, a nie użytecznego. Dochodzi w końcu do stanu, w którym wartości instrumentalne (przepis prawa jako środek do rozwiązywania problemów) ulegają konwersji i przybierają postać wartości autotelicznych.*”²⁹⁵

W opinii autora, systematyczne badania zależności pomiędzy efektywnością sądownictwa, a prawem procesowym i organizacją pracy sądów mogą dostarczyć istotnych wniosków, pozwalających na poprawę efektywności polskiego wymiaru sprawiedliwości.

²⁹⁰ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/sad-czyta-tony-akt-gangster-spi,146553.html>.

²⁹¹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. poz. 1247 z późn. zm.).

²⁹² W OSR projekcie rządowego powołano przykład sprawy dotyczącej pacyfikacji Kopalni „Wujek” i „Manifest Lipcowy” w 1981 r., wskazując, że „*Jedną z przyczyn długiego czasu trwania postępowania była obszerność materiału dowodowego i konieczność jego odczytywania na rozprawie...*”

²⁹³ Kodeks Postępowania Karnego z dnia 19 marca 1928 r. (t.j. Dz. U. z 1950 r. Nr 40, poz. 364 z późn. zm.).

²⁹⁴ Por. Muzeum Armii Krajowej w Krakowie: <http://www.muzeum-ak.pl/slownik/formatka.php?idwyb=51>.

²⁹⁵ J. Hausner [red.], Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej, Kraków 2015.

4.2. Próba wprowadzenia kontradiktoryjnego procesu karnego

Bez wątplenia najbardziej ambitną próbą zwiększenia efektywności sądownictwa za pomocą zmiany procedur stanowiła reforma modelu procesu karnego z 2013 r.²⁹⁶ Została ona przygotowana przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego – działającą przy Ministrze Sprawiedliwości²⁹⁷. Prace legislacyjne związane z wprowadzeniem reformy prowadził zaś resort, pod nadzorem wiceministra prof. M. Królikowskiego (który wraz z przewodniczącym KKPK prof. P. Hofmańskim stał się „twarzą” reformy).

Zasadniczą ideą była zmiana modelu procesu karnego w pierwszej instancji – z popularnego na kontynencie europejskim „*inkwizycyjnego*” – na kojarzony z systemami anglosaskimi „*kontradiktoryjny*”. Projekt zakładał też zmianę modelu apelacji z – „*kasatoryjnego*” na „*reformatoryjny*” (w celu ograniczania obiegu tej samej sprawy pomiędzy instancjami, na skutek kierowania jej do ponownego rozpatrzenia).

Procedowanie projektu zbiegło się z wdrażaniem rządowego programu „*Lepsze Regulacje 2015*”²⁹⁸ – co pozwala zaobserwować, jak instrumenty zaprojektowane z myślą o poprawie jakości stanowionego prawa kształtowały prace nad reformą.

Jednym z fundamentów Programu była koncepcja „cyklu kształtowania regulacji”. Rozpoczynała go identyfikacja problemu i określenie celów (wraz z ilościowymi miernikami ich realizacji). Następnie projektowano „narzędzia interwencji publicznej”, które znajdą odzwierciedlenie w tekście normatywnym. Cykl zamykać miała ewaluacja, odpowiadająca na pytanie, czy zidentyfikowany problem został rozwiązany. Poniżej podjęto próbę podsumowania prac nad reformą, w analogicznej konwencji.

Pierwszy etap rządowego procesu legislacyjnego²⁹⁹ stanowił *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw*

²⁹⁶ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247).

²⁹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego (Dz. U. Nr 232, poz. 2319 z późn. zm.).

²⁹⁸ Załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.

(ZA22)³⁰⁰. Wskazywał on, że podstawowym celem projektu jest „*usprawnienie i przyspieszenie postępowania karnego m. in. poprzez...*” (i) wzmocnienie kontrydktoryjności, (ii) szersze wykorzystanie trybów konsensualnych, (iii) lepsze planowanie przebiegu rozprawy i (iv) zmianę w zakresie postępowania odwoławczego. Dołączony do dokumentu tzw. test regulacyjny nie wskazywał kosztów ani korzyści związanych z wprowadzeniem reformy, nie prezentował też (pomimo istnienia takiego pola w formularzu) wniosków z analiz porównawczych.

Następnie przedstawiony został projekt ustawy (opracowany na podstawie wyników prac KKKP). W pierwszych zdaniach ponad dwustustronicowego uzasadnienia projektu, diagnozowano, że *„Obecny model postępowania karnego powoli wyczerpuje już swoje możliwości. Wobec struktury i natężenia przestępczości, a co za tym idzie, charakteru postępowań prowadzonych przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, konieczne okazują się zmiany, których wprowadzenie powinno przeciwdziałać nadmiernej przewlekłości postępowań, a także nadmiernej długości stosowanego w Polsce tymczasowego aresztowania, co Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu sygnalizuje jako polski problem o charakterze strukturalnym.”* Zidentyfikowano cztery przyczyny takiego stanu rzeczy:

- inkwizycyjny (nie kontrydktoryjny) model procesu karnego,
- nadmierny formalizm (czy wręcz fasadowość) wielu czynności, który nie służąc zapewnieniu gwarancji procesowych uczestników postępowania, wydłuża je,
- zbędne angażowanie sędziów do czynności, które z powodzeniem mogą być przeprowadzane przez „*czynnik niesądowy*”,
- niewłaściwe realizowanie standardów konstytucyjnych³⁰¹.

Zwraca uwagę, że w uzasadnieniu ani towarzyszącej mu OSR nie wskazano empirycznych przesłanek na poparcie tych diagnoz. W szczególności nie wyjaśniono,

²⁹⁹ Szerzej o ówczesnej konstrukcji Rządowego Procesu Legislacyjnego, i sporządzanych w jego toku dokumentach w: Kosińska G. (red.), *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2014 r.

³⁰⁰ Por. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/40868/katalog/40874#40874>.

³⁰¹ Por. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/4804/31917/31918/dokument26479.pdf>.

jakie trendy w „strukturze i natężeniu przestępczości” sprawiają, że model inkwizycyjny „wyczerpuje swoje możliwości”³⁰² oraz że inkwizycyjny proces karny jest *per se* mniej efektywny niż kontradyktoryjny. Uprawdopodobnienie tej tezy wymagałoby oczywiście przeprowadzenia badań porównawczych. W późniejszych publikacjach prasowych, wiceminister M. Królikowski precyzował: „decyzja o tak radykalnej zmianie wynika z przekonania o tym, że obecnie obowiązujący model nie nadaje się już do poprawy. Próby usprawnienia, które skutkowały przede wszystkim nowelizacjami z 2003 i 2007 roku, pokazały granice możliwości zwiększenia potencjału dzisiejszego systemu.” Postulował przy tym „zarządcze ujęcie systemu wymiaru sprawiedliwości, optymalizowanie kosztów, zasobów ludzkich i czasu (...)”³⁰³ – bliskie rekomendowanemu w niniejszym raporcie.

Wreszcie, nie przeanalizowano historycznych doświadczeń prób wprowadzenia tak ambitnych reform procedury karnej – ignorując niezwykle pouczające doświadczenie włoskiej reformy z 1989 r.³⁰⁴ W toku rządowego procesu legislacyjnego do OSR projektu zgłoszono liczne uwagi, szczególnie w kontekście finansowania np. powszechnych obron z urzędu (praktyka nie potwierdziła tych obaw³⁰⁵), czy konieczności jasnej prezentacji przytoczonych danych statystycznych³⁰⁶. Mało uwagi poświęcono jednak samej identyfikacji problemu (niesatysfakcjonującej sprawności jako skutku modelu inkwizycyjnego), sposobom, w jaki jego zmiana

³⁰² Historyczne dane Ministerstwa Sprawiedliwości, opublikowane w 2015 r. ("Prawomocne skazania osób dorosłych w latach 1946-2014") wskazują na ogólny spadek przestępczości w ostatniej dekadzie. Także dane o wpływie spraw karnych procesowych zaprezentowane w rozdziale 3 nie sugerują niepokojących zmian w „natężeniu” przestępczości. Por. także A. Siemaszko (red.) *Atlas przestępczości w Polsce 5*, IWS, 2015.

³⁰³ Por. *Zdrowy rozsądek nie wystarczy*, DGP 4 kwietnia 2014 r.

³⁰⁴ Opisane szczegółowo np. w N. Boari, *On the efficiency of penal systems: Several lessons from the Italian experience*, *International Review of Law and Economics*, 1997, vol. 17, issue 1, pages 115-126. Na doświadczenia reform włoskich zwracano uwagę w dyskusji o konieczności cofnięcia reformy, por. np. M. Warchoł cytowany w: *Nowela k.p.k. odbija się czkawką. Czy należy cofnąć reformę?*, DGP, 28 października 2015.

³⁰⁵ Jak pisała NIK w Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 15/00 – sądy powszechne: „Niższa realizacja planu wydatków wynikała głównie z mniejszych niż planowano [w związku z reformą k.p.k. rozszerzającą dostęp do pomocy prawnej z urzędu] wydatków na bezpłatną pomoc prawną udzielaną z urzędu.”

³⁰⁶ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/4804/31917/60390/dokument46724.pdf>

miałyby zwiększyć sprawność sądownictwa, a także zarządzaniu wdrażaniem reformy³⁰⁷.

Analizując cele stawiane sobie przez autorów reformy, warto wskazać zapisy OSR, nawiązujące *explicite* do expose D. Tuska z 2011. „Założeniem projektu jest skrócenie czasu postępowania sądowego o jedną trzecią, w szczególności zaś dotyczy to (...) spraw należących do właściwości sądów okręgowych o najpoważniejszym ciężarze gatunkowym.”³⁰⁸

W toku prac legislacyjnych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zwróciła uwagę na potrzebę uzupełnienia wskazanego celu o „*termin realizacji oraz miernik*.”³⁰⁹ W odpowiedzi, autorzy projektu precyzowali: „Z uwagi na to, iż celem projektowanej regulacji jest: «skrócenie czasu trwania postępowań w sprawach karnych», miernikiem określającym stopień realizacji tego celu będzie średni czas trwania postępowań w sprawach karnych w sądach rejonowych (I instancji), który dla roku 2014³¹⁰ i dwóch kolejnych lat ustalony zostanie na poziomie 3,9 miesiąca. Jako wartość bazową miernika przyjmuje się poziom 4,9 miesiąca, co odpowiada średniemu czasowi trwania postępowań w sprawach karnych w sądach rejonowych (I instancji) osiągniętemu w 2011 roku.”³¹¹

Paradoksalnie, wszystkie cytowane zapisy znalazły się w jednym dokumencie, przesyłanym do Sejmu³¹². Definiując cele reformy, projektodawcy pisali zatem o szczególnym znaczeniu SO – uznając za miarę osiągnięcia sukcesu dane z SR. Zakładali skrócenie czasu trwania postępowań o 1/3 – wytyczając cel na poziomie... 1/5.

³⁰⁷ Aspekt ten pojawił się w debacie publicznej w kolejnych latach. Wydaje się, że nie był on jednak szczególnie interesujący dla autorów koncepcji reformy – jeden z członków KKPK miał powiedzieć, że „nas jako Komisji to nie interesuje, (...) my tworzymy jedynie nową procedurę” - por. J. Skąła *Kontrydktoryjny eksperyment na społeczeństwie*, Na Wokandzie 2016, nr 28.

³⁰⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/4804/31917/31918/dokument37381.pdf>.

³⁰⁹ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/4804/31917/60390/dokument46724.pdf>.

³¹⁰ Zakładano, że ustawa wejdzie w życie w 2014, por. art. 49 ust. 1 pkt 1 przedłożenia rządowego.

³¹¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/4804/56999/57000/dokument44396.pdf>.

³¹² Druk 870, VII kadencja.

W kwestii sposobu osiągnięcia celu reformy („narzędzi interwencji publicznej”), należy odwołać się do wypowiedzi jej autorów. Jak wyjaśniał prof. P. Hofmański³¹³, „o ile w sprawach, w których odbywać się będzie kontradiktoryjna rozprawa, postępowanie sądowe raczej skrócone nie będzie, to zapewne średni czas postępowania sądowego zostanie skrócony, jeśli uwzględni się szacunki, według których po wejściu w życie noweli 80 procent spraw w ogóle nie trafi na rozprawę.” Uzasadnienie ani OSR projektu nie odwoływały się jednak do tej liczby³¹⁴, a prof. L. Gardocki wprost oceniał, że została ona „wzięta z sufitu”³¹⁵.

W późniejszych wypowiedziach, prof. P. Hofmański precyzował, że „udział spraw kończonych konsensualnie zwiększy się dzięki rozszerzeniu przedmiotowego zakresu dopuszczalności stosowania takich trybów, a także dzięki uproszczeniom proceduralnym, zwielokrotnieniu «zachęt», które powinny skłaniać do negocjowania.”³¹⁶

Naturę osiąganą w ten sposób poprawy sprawności (oraz szerzej, zasadność stosowania wartości średnich w ocenie poziomu realizacji prawa do sądu), krytykował prof. L. Gardocki, wskazując jej „charakter statystyczny. To znaczy statystyczny rezultat byłby taki, że podzielenie łącznego czasu trwania wszystkich postępowań karnych przez ogólną liczbę postępowań dałoby nam wynik lepszy niż obecnie. Inaczej mówiąc, przeciętnie jedno postępowanie trwałoby krócej. Ale jednak w 20 proc. postępowań karnych trwałoby to dłużej niż obecnie.”³¹⁷

³¹³ P. Hofmański, *Wielka reforma Kodeksu postępowania karnego 2013*, Forum Prawnicze 2013 nr 4 (18).

³¹⁴ W wersji przesłanej do Sejmu pisano: „Projektowane rozwiązania w zakresie trybów konsensualnym powinny, zgodnie z założeniami oraz biorąc pod uwagę tendencje dotychczasowe, zwiększyć możliwość zakończenia w ten sposób postępowania karnego w 10% spraw, z tym jednak zastrzeżeniem, że będzie to spodziewany wzrost procentowy liczby spraw załatwianych w ten sposób w stosunku do spraw załatwionych po przeprowadzeniu rozprawy. W liczbach realnych z uwagi na przeniesienie pewnej kategorii spraw do prowadzenia w oparciu o przepisy postępowania w sprawach o wykroczenia (np. kierowanie w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego pojazdem innym niż mechaniczny) wyniki mogą wskazywać pewien spadek liczby spraw załatwianych w trybie konsensualnym.”

³¹⁵ Por. *Jak na amerykańskim filmie*, DGP, 14 III 2014.

³¹⁶ Por. *Proces karny będzie bardziej sprawiedliwy. Nie tylko dla bogatych*, DGP 15 V 2014.

³¹⁷ Por. *Eksperyment na ludziach*, DGP 9 V 2014.

Przyjęcie nowelizacji z 2013 r. nie zakończyło prac nad reformą. Resort sprawiedliwości przygotował kolejny projekt ustawy³¹⁸ – uchwalonej 20 lutego 2015 r.³¹⁹ – nowelizujący poprzednią nowelizację przed jej wejściem w życie (wprowadzane wówczas rozwiązania nie były jednak kluczowe z punktu widzenia zagadnień omawianych w niniejszym opracowaniu).

Pomiędzy uchwaleniem nowelizacji, a jej wejściem w życie, zaplanowanym ostatecznie na 1 lipca 2015 r., w środowisku naukowców i praktyków toczyła się ożywiona dyskusja³²⁰. Pojawiały się liczne głosy o nieprzygotowaniu kluczowych dla wdrożenia reformy instytucji i wzywające do wydłużenia *vacatio legis* ustawy³²¹. Według pomysłodawców reformy, była to jednak „defetystyczna krytyka” i „nawoływanie do kapitulactwa.”³²²

Zgodnie z przewidywaniami, nowy rząd niezwłocznie przystąpił do przywrócenia modelu inkwizycyjnego³²³. Nawiązując do cytowanej diagnozy z 2013 r., w uzasadnieniu wskazano, że „projekt wychodzi z założenia odmiennej oceny pierwszego z wymienionych wyżej punktów [braku kontradiktoryjności], zasadniczo akceptując co do kierunku rozwiązania związane z diagnozą dotyczącą pozostałych zjawisk.”³²⁴ W OSR projektu koncentrowano się głównie na kwestii skali oszczędności związanych z uchYLENIEM art. 80a i 87a k.p.k. – a więc powszechnej obrony z urzędu.

O ile w dokumencie nie przedstawiono danych wskazujących na niepokojące trendy obserwowane w pierwszych miesiącach funkcjonowania nowego k.p.k., były one

³¹⁸ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/194900/katalog/194936#194936>; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2393>.

³¹⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. poz. 396).

³²⁰ Por. np. cytowane teksty profesorów L. Gardockiego, P. Hofmańskiego, M. Królikowskiego czy prokuratora J. Skały.

³²¹ Por. np. opracowany przez prok. J. Skałę „Raport o stanie przygotowania państwa do kontradiktoryjnego procesu karnego 1 VII 2015 r.” z 26 VI czy wypowiedzi publiczne ówczesnego Prokuratora Generalnego A. Seremeta: *Proces kontradiktoryjny według Andrzeja Seremeta, prokuratora generalnego*, RZ, 1 VI 2015.

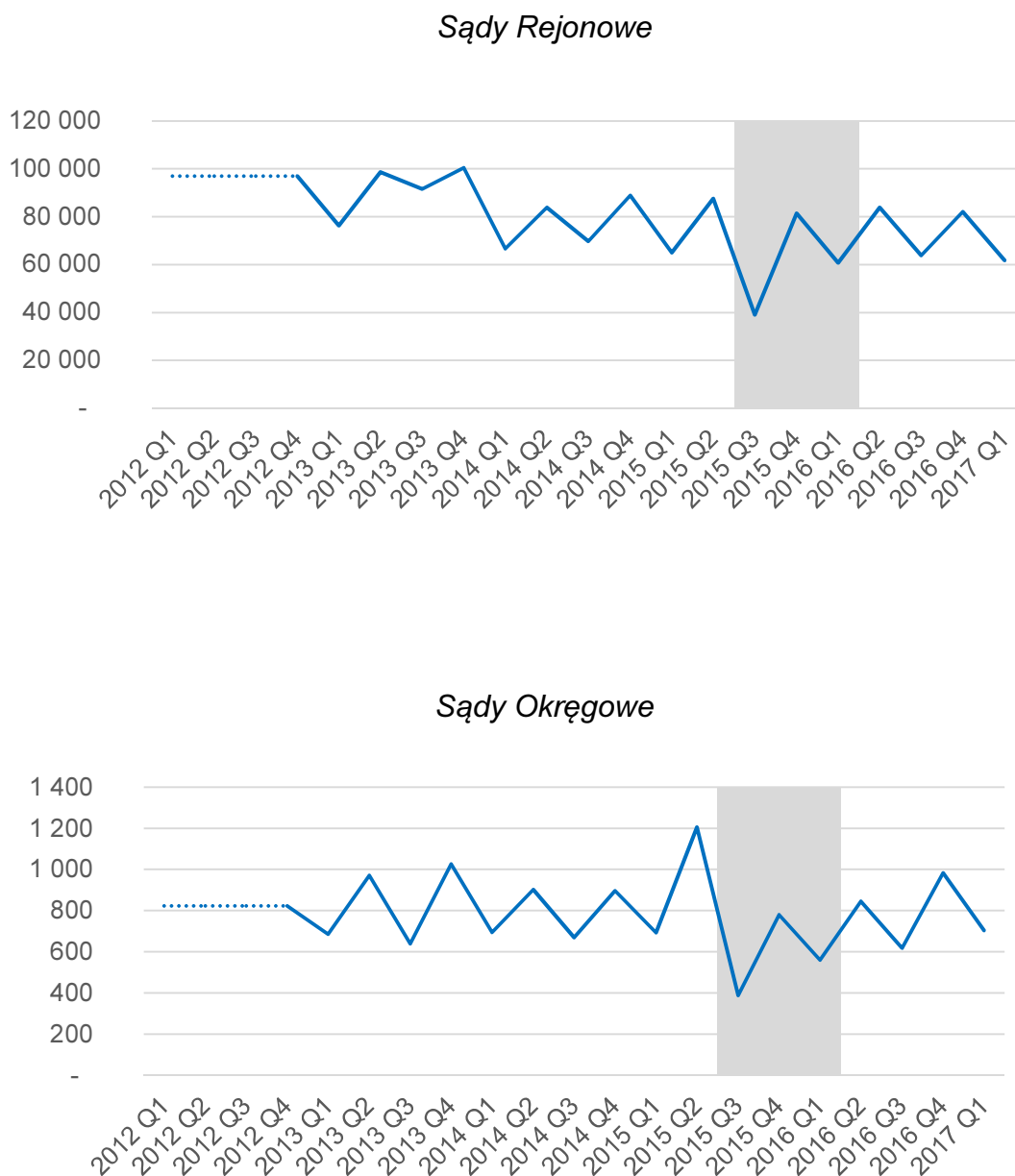
³²² Por. O nowym modelu procesu karnego i obawach prof. Lecha Gardockiego, DGP 28 III 2014.

³²³ Por. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12280750>.

³²⁴ Por. <http://sejm.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=207>.

wówczas publicznie dyskutowane. Dotyczyło to przede wszystkim znacznego spadku liczby wnoszonych aktów oskarżenia³²⁵. Statystyki z SR i SO prezentuje rysunek 20.

Rysunek. 20. Akty oskarżenia wniesione do SR i SO (w tym wnioski z art. 335 k.p.k.)



Źródło: Sprawozdania zbiorcze sądowe MS-S05r i MS-S05o

³²⁵ Prokuratura: po 1 lipca mniej aktów oskarżenia niż przed rokiem, Rz, 6 IX 2015. Dane te powoływał także minister Z. Ziobro, przedstawiając „Raport o stanie spraw publicznych i instytucji państwowych na dzień zakończenia rządów koalicji PO-PSL (2007–2015)”, por.: Sprawozdanie Stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 V 2016 r. s. 84.

Na przykładzie danych z okręgów warszawskiego i krakowskiego informowano, że „nie ma też zakładanego przez twórców nowelizacji wzrostu liczby spraw załatwianych w trybach konsensualnych.”³²⁶ W sprawozdaniu Prokuratora Generalnego za 2015 r.³²⁷ wskazano, że „W 2015 r. aktem oskarżenia, do którego dołączono wnioski o skazanie bez rozprawy lub złożono samodzielny wniosek o skazanie, zakończono łącznie 145 752 sprawy, tj. 55% spraw zakończonych skierowaniem do sądu, wobec 156 311 oskarżonych. W 2014 r., (...) [odsetek tak zakończonych spraw] wynosił 48,8%.” Dalej zwracano jednak uwagę, że „z zastosowaniem trybów konsensualnych skazano łącznie w 2015 r. 141 244 osób, (...) w porównaniu z rokiem 2014 – 151 512.” Rysunek 21 przedstawia dane o liczbie spraw zakończonych w trybie art. 335 k.p.k. (skazanie bez rozprawy) i 387 k.p.k. (dobrowolne poddanie się karze) w sądach rejonowych i sądach okręgowych.

Późniejszy wiceminister sprawiedliwości dr M. Warchoń komentował publikację DGP słowami „te dane zatrwają”. Podobnie ocenili wczesne efekty reformy inni krytycy, np. prokurator J. Skąła, wyjaśniający „zapaść na odcinku oskarżania” nowymi wymogami wobec aktu oskarżenia³²⁸, którego „przygotowanie (...) trwało w przeciętnej sprawie dwie godziny” zaś po nowelizacji „dwa dni”³²⁹.

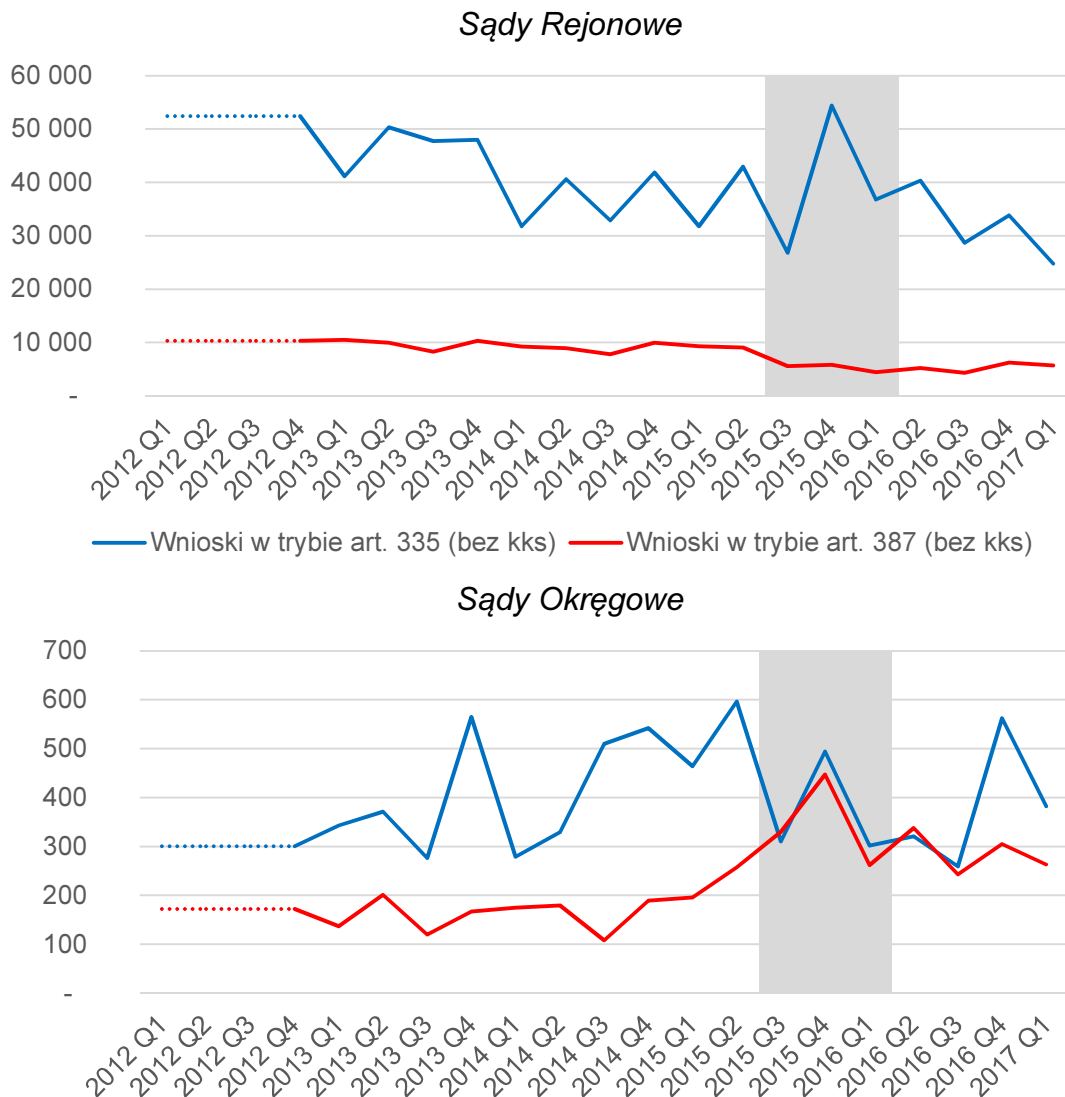
³²⁶ Por. *Nowela k.p.k. odbija się czkawką. Czy należy cofnąć reformę?*, DGP 28 X 2015; autorzy odwoływali się do danych statystycznych udostępnionych przez prokuraturę.

³²⁷ Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2015 roku.

³²⁸ Znowelizowane art. 333 i 334 k.p.k.

³²⁹ Por. *Proces w chaosie legislacyjnym*, DGP 8 III 2016.

Rysunek. 21. Wykorzystanie trybów konsensualnych (wnioski o skazanie bez rozprawy i dobrowolne poddanie się karze) w SR i SO



Źródło: Sprawozdania zbiorcze sądowe MS-S05r i MS-S05o

Autorzy reformy interpretowali przytoczone dane inaczej niż jej krytycy³³⁰. Prof. M. Królikowski w następujący sposób tłumaczył spadek liczby aktów oskarżenia: „w dawnej procedurze akt oskarżenia był kierowany do sądu także wtedy, gdy oskarżony chciał dobrowolnie poddać się karze. W myśl przepisów obowiązujących obecnie, w takich przypadkach nie sporządza się aktu oskarżenia. Stąd znaczny

³³⁰ Prof. P. Hofmański w swojej krytyce cofnięcia reformy nie odnosił się do argumentów empirycznych, konstatował jednak „Nie twierdzą, że doświadczenia praktyki pierwszych miesięcy obowiązywania nowego modelu procesu nie powinny skłaniać do rozważenia korekt”: por. P. Hofmański, Niszczycielskie zapędy resortu sprawiedliwości dopadły k.p.k.: „Dobra zmiana” to triumf niekompetencji, DGP 2 II 2016.

spadek ich liczby. Oznacza to jedynie usprawienie wymiaru sprawiedliwości³³¹. Wzrost liczby spraw zakończonych w trybach konsensualnych oznacza, że „mniej aktów oskarżenia skierowano do sądów, które dzięki temu mogą szybciej prowadzić sprawy, jakie do nich trafiły”³³². Były minister Borys Budka uznał, że „dopatrywanie się rzekomej nieudolności procesu kontraktacyjnego w mniejszej liczbie aktów oskarżenia” jest „politycznym uproszczeniem, łatwo wprowadzającym opinię publiczną w błąd”³³³.

Wzrost odsetka zwrotów aktów oskarżenia, prof. M. Królikowski interpretował następująco: „przed wejściem w życie kontradyktoryjnej procedury prokuratorzy hurtem kierowali do sądów akty oskarżenia, by były one rozpatrywane według starej procedury, która wymagała od nich mniejszej aktywności. W efekcie część tych aktów oskarżenia była niedopracowana i musiała być zwrócona przez sądy.”³³⁴

Doświadczenie reformy jej autor podsumował następująco: "Mam w tej sprawie czyste sumienie. Postawiono przede mną zadanie doprowadzenia do skrócenia postępowania, bo europejskie trybunały wskazywały, że w Polsce jest to problem. Ten cel – jak się wydaje udało się osiągnąć.”³³⁵

Próba wprowadzenia kontradyktoryjnego procesu karnego, podjęta w latach 2012 – 2016, bywała określana mianem „eksperymentu na ludziach”³³⁶. Niestety, w opinii autora niniejszego opracowania nie był to, w sensie naukowym, eksperyment udany. Nie pozwolił on bowiem jednoznacznie ustalić, czy i w jakim stopniu model inkwizycyjny odpowiadał za nieefektywność pionu karnego sądów powszechnych (i czy model kontradyktoryjny byłby lepszy). Kontrowersje dotyczą zarówno samych danych, jak i ich interpretacji (np. czy spadek liczby aktów oskarżenia oznacza sukces, czy porażkę reformy). Ponadto, krótki czas obowiązywania „kontradyktoryjnego k.p.k.” praktycznie uniemożliwia rozróżnienie efektów

³³¹ Wywiad z M. Królikowskim w tekście: *To psucie sensownej reformy*, Gość Niedzielny, <http://gosc.pl/doc/3004956.To-psucie-sensownej-reformy>.

³³² M. Królikowski w: *Odwrócenie reformy procedury karnej - opinie ekspertów*, RZ 18 stycznia 2016.

³³³ Por. *Proces w chaosie legislacyjnym*, DGP 8 III 2016.

³³⁴ Wywiad z M. Królikowskim w tekście: *To psucie sensownej reformy*, *op. cit.*

³³⁵ M. Królikowski w: *Odwrócenie reformy procedury karnej*, *op. cit.*

³³⁶ Prof. L. Gardocki o nowym modelu procesu karnego: *Eksperyment na ludziach*, DGP 9 V 2014; J. Skała, *Kontradyktoryjny eksperyment na społeczeństwie*, *Na Wokandzie* 2016, Nr 28.

przejściowych (np. uczenia się nowego systemu) od długoterminowych. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można zatem przyjąć, że odpowiedź na pytanie empiryczne (czy pod rządami nowego k.p.k. sądy działały bardziej czy mniej efektywnie?) sprowadzona zostanie do sporu politycznego. Paradoksalnie, najbardziej konkretne wnioski dotyczą właśnie sfery ekonomii politycznej – podobnie jak tzw. „reforma Gowina” – ambitna i wprowadzana odgórnie wbrew silnemu oporowi zmiana okazała się niezwykle krótkotrwała.

4.3. Wprowadzenie e-protokołu

Kolejną próbą zwiększenia efektywności sądownictwa za pomocą zmiany rozwiązań proceduralnych (i pragmatyki pracy) było wprowadzenie protokołu elektronicznego. Określany powszechnie jako „nagrywanie rozpraw”, został on wprowadzony do postępowania cywilnego (w 2010 r.)³³⁷ a następnie wykroczeniowego³³⁸ i karnego³³⁹.

Uzasadniając wprowadzenie e-protokołu – którego koszty szacowano na 250 mln zł. – powoływano się na zwolnienie przewodniczącego składu orzekającego „z konieczności dyktowania protokolantowi treści protokołu, co niewątpliwie zapewni mu pełną percepcję [sic!] oraz przyczyni się do skrócenia czasu trwania posiedzenia”³⁴⁰. Minister K. Kwiatkowski precyzował: „Nowy sposób rejestracji przebiegu rozprawy pozwoli na skrócenie jej czasu o jedną trzecią. Potwierdził to test przeprowadzony w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu w ramach projektu badawczego e-Court.”³⁴¹

Wydaje się, że e-protokół mógł także mieć za zadanie zmianę pragmatyki pracy sądów. Jak wyjaśniał Kwiatkowski, „w Hiszpanii, gdzie oglądałem tak prowadzone

³³⁷Ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 108, poz. 684).

³³⁸ Ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. poz. 579) Projekt rządowy był rozpatrywany jako druk 1496, VII kadencja. W OSR, koszty wdrożenia projektu oszacowano na 40 mln zł.

³³⁹ Ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz.1334). Projekt senacki był rozpatrywany jako druk 2266, VII kadencja.

³⁴⁰ Druk 2870, VI kadencja.

³⁴¹ Sądownictwo: wady i zalety nowego systemu protokolowania rozpraw; DGP 16 III 2010.

rozprawy, skróciło to nie tylko czas rozprawy sądowej o jedną trzecią (jej przebiegu) ale wymusiło inną kulturę organizacji wyznaczania wokand. One są dzień po dniu, żeby sędzia pamiętał daną sprawę. To powoduje, że z punktu widzenia obywatela jest to zdecydowanie szybciej.”³⁴² Jeśli istotnie jednym z powodów wprowadzenia e-protokołu była chęć promowania wyznaczania wokand dzień po dniu, byłby to przykład daleko idącego niedopasowania środków do postawionego celu.

Jedną z kluczowych determinant obecnej organizacji pracy sądów są bowiem regulacje, na których brzmienie ma wpływ minister. Przykładem jest art. 348 k.p.k., wprowadzający wymóg *wyznaczenia i przeprowadzenia rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*. Można sobie wprawdzie wyobrazić wiele interpretacji tego zapisu, konieczność raportowania terminu wyznaczenia pierwszej rozprawy w ramach sprawozdawczości statystycznej³⁴³ sugeruje jednak taką, w której pierwsza rozprawa ma się odbyć jak najwcześniej³⁴⁴. Jeżeli jednak większość spraw wymaga przeprowadzenia więcej niż jednej rozprawy³⁴⁵, taka interpretacja uniemożliwia sądenie „dzień po dniu”.

Podobny efekt może wywoływać regulacja terminu sporządzania uzasadnień (14 dni, art. 423 § 1 k.p.k.)³⁴⁶, czy zarządzenia nadzorcze prezesów, określające minimalną liczbę spraw wyznaczanych na wokandę³⁴⁷. Uwzględniając godziny urzędowania

³⁴² K. Kwiatkowski w programie TVN „Fakty po Faktach”, 20 września 2012 r.

³⁴³ Por. wzory sprawozdań MS-S5r i MS-S5o: <https://isws.ms.gov.pl/>. Jak silne bodźce może tworzyć w jednostkach wymiaru sprawiedliwości sprawozdawczość statystyczna, wskazywały np. informacje o funkcjonowaniu prokuratur, por.: *Tak prokuratura poprawia statystyki. Śledczy nie rejestrują części spraw?*, DGP, 13 III 2015.

³⁴⁴ W tym miejscu warto odwołać się do ustaleń badania „Przewlekłość postępowania w sprawach karnych”, przeprowadzonego w warszawskich sądach rejonowych przez sędziów A. Kryże, P. Niedzielaka i K. Petrynę (opublikowanego w tomie 2 Prawa w Działaniu w 2007 r.). Autorzy badali akta 215 spraw K rozpoznawanych na przełomie lat 1999-2002. Spośród nich, w 59 sprawach mimo upływu 2 lat i 8 miesięcy nie wyznaczono nawet pierwszej rozprawy (co krytykowali autorzy). Na 78 badanych spraw, które zostały prawomocnie zakończone na rozprawie głównej, 23 miało jeden termin. Średnia liczba terminów rozprawy wynosiła 3,1.

³⁴⁵ Por. art. 366 § 2 k.p.k., zgodnie z którym przewodniczący składu orzekającego powinien dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na pierwszej rozprawie głównej.

³⁴⁶ Także odzwierciedlona we wzorach sprawozdań MS-S5r i MS-S5o.

³⁴⁷ W sprawie ich dopuszczalności wypowiedział się SN, uznając, że nie mogą one mieć charakteru wiążącego (wyrok SN z 26 lutego 2015 r., sygn. akt SNO 3/15, LEX nr 1656523). Pośrednio, przyznał też że nie wpływają one korzystnie na sprawność postępowań – argumentując, że obwiniony sędzia [późniejszy wiceminister Ł. Piebiak] odstąpił od zaleceń „z przyczyn usprawiedliwionych (ponadprzeciętna ilość spraw wyznaczonych i osądzonych).” Por. uzasadnienie powołanego wyroku oraz tekst: *Łukasz Piebiak. Wice-Ziobro z dyscyplinarką*, GW 27 IV 2016.

sądów i ryzyko spóźnień, wymusza to rozpatrywanie spraw na wielu (odległych) terminach.

Sposób, w jaki taka organizacja pracy wpływa na sprawność postępowań, ilustruje rysunek 21. Przedstawia on (skrajnie) uproszczony model rozpoznawania pięciu identycznych spraw. Do załatwienia każdej, konieczne jest przeprowadzenie pięciu czynności, po 2 godziny każda. Czas urzędowania sądu to 8 godzin, każdego dnia można zatem przeprowadzić 4 czynności. W wariacie pierwszym, sprawy są załatwiane „dzień po dniu” w kolejności wpływu³⁴⁸. W wariacie drugim, najpierw przeprowadzone zostają pierwsze czynności. Następne (drugie i trzecie) prowadzone są w kolejności wpływu spraw, zaś czynności czwarte i piąte - jak najkrócej po sobie (model ten przypomina rzeczywistą pragmatykę pracy polskich sądów)³⁴⁹.

Co oczywiste, w tak zdefiniowanej sytuacji wszystkie sprawy zostaną zakończone na początku siódmego dnia pracy. Tyle też potrwa załatwienie najdłuższej toczącej się sprawy. Jednak średnie długości w obu wariantach wyraźnie się różnią – w pierwszym to 4,2 dnia, w drugim 5,8. Jakkolwiek uproszczony byłby model zaprezentowany na rysunku 22, dobrze ilustruje on generalną zależność pomiędzy sposobem rozpoznawania spraw, a czasem ich trwania.

³⁴⁸ W taki sposób zorganizowano proces Anders'a Breivik'a w 2012 r. por. np. Graaf B et al., *The Anders Behring Breivik Trial: Performing Justice, Defending Democracy*, The International Centre for Counter-Terrorism Research Paper 2013.

³⁴⁹ Można interpretować, że pierwsza czynność na rysunku reprezentuje pierwszą rozprawę, czynność czwarta – ostatnią rozprawę zaś czynność piąta – pisanie uzasadnienia.

Rysunek. 22. Organizacja pracy a sprawność postępowań – najprostszy model

| | WARIANT I | WARIANT II |
|---------|----------------------|----------------------|
| Dzień 1 | Sprawa 1. Czynność 1 | Sprawa 1. Czynność 1 |
| | Sprawa 1. Czynność 2 | Sprawa 2. Czynność 1 |
| | Sprawa 1. Czynność 3 | Sprawa 3. Czynność 1 |
| | Sprawa 1. Czynność 4 | Sprawa 4. Czynność 1 |
| | Sprawa 1. Czynność 5 | Sprawa 5. Czynność 1 |
| Dzień 2 | Sprawa 2. Czynność 1 | Sprawa 1. Czynność 2 |
| | Sprawa 2. Czynność 2 | Sprawa 2. Czynność 2 |
| | Sprawa 2. Czynność 3 | Sprawa 3. Czynność 2 |
| | Sprawa 2. Czynność 4 | Sprawa 4. Czynność 2 |
| Dzień 3 | Sprawa 2. Czynność 5 | Sprawa 5. Czynność 2 |
| | Sprawa 3. Czynność 1 | Sprawa 1. Czynność 3 |
| | Sprawa 3. Czynność 2 | Sprawa 2. Czynność 3 |
| | Sprawa 3. Czynność 3 | Sprawa 3. Czynność 3 |
| | Sprawa 3. Czynność 4 | Sprawa 4. Czynność 3 |
| Dzień 4 | Sprawa 3. Czynność 5 | Sprawa 5. Czynność 3 |
| | Sprawa 4. Czynność 1 | Sprawa 1. Czynność 4 |
| | Sprawa 4. Czynność 2 | Sprawa 1. Czynność 5 |
| | Sprawa 4. Czynność 3 | Sprawa 2. Czynność 4 |
| Dzień 5 | Sprawa 4. Czynność 4 | Sprawa 2. Czynność 5 |
| | Sprawa 4. Czynność 5 | Sprawa 3. Czynność 4 |
| | Sprawa 5. Czynność 1 | Sprawa 3. Czynność 5 |
| | Sprawa 5. Czynność 2 | Sprawa 4. Czynność 4 |
| Dzień 6 | Sprawa 5. Czynność 3 | Sprawa 4. Czynność 5 |
| | Sprawa 5. Czynność 4 | Sprawa 5. Czynność 4 |
| | Sprawa 5. Czynność 5 | Sprawa 5. Czynność 5 |
| | | |
| Dzień 7 | | |
| | | |
| | | |

| Sprawa nr: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | średnia |
|------------------|---|---|---|---|---|---------|
| Wariant I (dni) | 2 | 3 | 4 | 5 | 7 | 4,2 |
| Wariant II (dni) | 5 | 5 | 6 | 6 | 7 | 5,8 |

Źródło: Opracowanie własne

Osobną kwestią jest pytanie: czy wydłużenie postępowań w wariacie drugim wypełnia znamiona przewlekłości postępowania³⁵⁰? W ustawie nie zdefiniowano jej bowiem w kategoriach czasu lub w relacji do określonego standardu. Zgodnie z art. 2

³⁵⁰W rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)

ust. 2 ustawy, „dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd, w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty.”³⁵¹

W analizowanym przypadku czynności są jednak konieczne, i podejmowane bez nieuzasadnionej zwłoki.

Powyższy przykład wskazuje także na istotny problem aksjologiczny: co prawda w wariancie pierwszym średni czas trwania sprawy jest krótszy, ale różnica pomiędzy najkrótszą a najdłuższą sprawą to pięć dni. Czynniki losowe (kolejność wpływu) różnicuje zatem znacznie sytuację stron. W wariancie drugim rozbieżność jest znacznie mniejsza, jednak kosztem dłuższych postępowań. Kwestia wyważenia tych sprzecznych wartości („sprawność” a „równość” dostępu do sądu), dalece wykracza poza ramy niniejszego raportu. W opinii autora, zależność pomiędzy sposobem organizacji pracy sądów, a ich sprawnością powinna jednak stać się przedmiotem badań empirycznych, pozwalających na świadome i racjonalne ustalenie balansu pomiędzy nimi.

Niezależnie od powyższego, jeżeli wołą Ministra Sprawiedliwości była zmiana sposobu wyznaczania wokand tak, aby sprawy były sądzone „dzień po dniu”, mógł próbować wprowadzić tę zmianę bez potrzeby uciekania się do rozwiązań informatycznych. Wystarczyłoby uporządkowanie przepisów i zmiana priorytetów nadzoru administracyjnego.

Pomimo zainwestowania znacznych środków, nie przeprowadzono kompleksowej ewaluacji funkcjonowania e-protokołu. Pewne dane w tym zakresie – niestety wyłącznie ankietowe – zgromadziło stowarzyszenie „Iustitia”. W ocenie 47% spośród 214 respondentów³⁵², wprowadzenie e-protokołu „istotnie” wydłużyło prowadzenie rozprawy w I instancji. Istotne skrócenie rozpraw miało miejsce w ocenie 21% sędziów (na skrócenie rozpraw o zamierzoną 1/3, wskazało 12 respondentów).

³⁵¹ Jak wskazywał SN, "O naruszeniu jednej z podstawowych zasad postępowania (rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie), określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP decyduje nie sam upływ czasu, ale nieuzasadnione przewlekanie procesu." Postanowienie SN z dnia 7 października 2010 r. WSP 13/10, LEX nr 612870.

³⁵² Uwzględniono sędziów SR i SO (bez sędziów orzekających tylko w II instancji), którzy udzielili odpowiedzi na dane pytanie.

W ocenie 48% respondentów, e-protokół wpłynął też na „istotne” wydłużenie postępowań w I instancji (zdaniem 25% nie miał na to wpływu). Istotnego skrócenia postępowań dopatrzyło się zaledwie 8 sędziów.

Co szczególnie ciekawe w kontekście ewentualnej próby zmiany organizacji wyznaczania wokand, 44% sędziów (spośród 219) wskazało, że reforma zmniejszyła liczbę spraw na jednej sesji w sądzie I instancji. Wydaje się to zgodne z ideą sądzenia dzień po dniu. Jednak zdaniem 40%, e-protokół nie wpłynął na organizację wokand, zaś 12 respondentów uznało, że spowodował zwiększenie liczby spraw na wokandzie³⁵³.

4.4. Usprawnienie sporządzania uzasadnień

Innym przykładem rozwiązań proceduralnych – wypadkowej przepisów prawa procesowego, orzecznictwa i działań nadzorczych – które obniżają efektywność pionu karnego pierwszej instancji, jest praktyka sporządzania uzasadnień wyroków. Uzasadnienie orzeczenia, jest „dokumentem sprawozdawczym, przedstawiającym argumentację na rzecz określonego rozstrzygnięcia, jaka była udziałem organu procesowego w chwili podejmowania decyzji w procesie karnym.”³⁵⁴

Jego zakres określa art. 424 k.p.k. oraz orzecznictwo SN i SA. Wypracowany w nim standard sprawił, że „konieczne stało się przytaczanie wyjaśnień oskarżonego i dokonanie dodatkowej, poza wskazaniem dowodów, na których sąd oparł się ustalając stan faktyczny, analizy całego materiału dowodowego (np. wyrok SA w Krakowie II AKa 12/12). Uzasadnienia niektórych wyroków liczą nawet kilkaset stron.”³⁵⁵ Sędzia SN W. Kozielowicz postrzega ewolucję obszerności uzasadnień w kategoriach hierarchicznych: „w latach 90 to SN zapoczątkował praktykę pisania

³⁵³ Omówienie ankiety wraz z bazą danych na stronie: <http://www.iustitia.pl/inne/843-wyniki-ankiety-e-protokol-a-wymiar-sprawiedliwosci>. W kontekście powszechnie znanego, negatywnego stosunku stowarzyszenia do wprowadzenia e-protokołu nie można wykluczyć, że wśród sędziów, którzy wypełnili ankietę przeważały osoby nastawione krytycznie do reformy. Ponadto, wśród respondentów dominowali sędziowie SO (jedynie 14 respondentów orzekało w SR).

³⁵⁴ Prof. L. Paprzycki na konferencji "Uzasadnienia orzeczeń sądowych a efektywność wymiaru sprawiedliwości"; 8 października 2013; Sąd Najwyższy; por. http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/INPRIS_THEMIS_Uzasadnienia_Konferencja_2013_w_SN.pdf

³⁵⁵ SSO A. Korwin-Piotrowska na konferencji "Uzasadnienia orzeczeń sądowych a efektywność wymiaru sprawiedliwości", *op. cit.*

ponad miarę obszernych uzasadnień (...) przejęły [to] sądy apelacyjne, potem okręgowe, więc sędziowie sądów rejonowych musieli się dostosować."³⁵⁶ Jak konstatowała prof. Łętowska, „uzasadnienia powstają, bo wymaga tego procedura, aby je sporządzić i zawrzeć w nich określone elementy formalne. To, czy przekonują (...) schodzi na drugi plan i z tego sądu się nie rozlicza.”³⁵⁷

W celu empirycznej weryfikacji przytoczonych powyżej tez o nadmiernej objętości uzasadnień, przeanalizowano 50 wyroków z uzasadnieniem w sprawach K (pominięto wyroki łączne)³⁵⁸, opublikowanych na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych³⁵⁹. Oczywiście niemożliwa jest arbitralna ocena, czy dane uzasadnienie jest odpowiedniej długości. Konieczne jest odniesienie się do jakiegoś wzorca, którego wybór nastrocza poważnych trudności. Po pierwsze, aby porównania objętości tekstu były miarodajne, musi on być sporządzony w tym samym języku. Po drugie, powinien on dotyczyć uzasadnień sporządzanych w sprawach o skomplikowanych stanach faktycznych i prawnych (ze względu na naturę problemu, bezpieczniej jest przyjąć za wzorzec sprawy nadmiernie – niż zbyt mało skomplikowane). Z przedstawionych powyżej względów, zdecydowano się przyjąć jako punkt odniesienia polskie tłumaczenia uzasadnień wyroków ETPCz³⁶⁰. Wyroki te dotyczą zwykle skomplikowanych stanów faktycznych, a ze względu na swoje znaczenie dla porządku prawnego państw Rady Europy, muszą szczegółowo i klarownie prezentować tok rozumowania Trybunału. Za miarę objętości posłużyła liczba wyrazów oraz znaków bez spacji (obie miary dostarczyły analogicznych wyników)³⁶¹.

³⁵⁶ Por. Wystarczy arkusz uzasadnienia, Rz 19 III 2014.

³⁵⁷ Prof. E. Łętowska na konferencji "Uzasadnienia orzeczeń sądowych a efektywność wymiaru sprawiedliwości", *op. cit.*

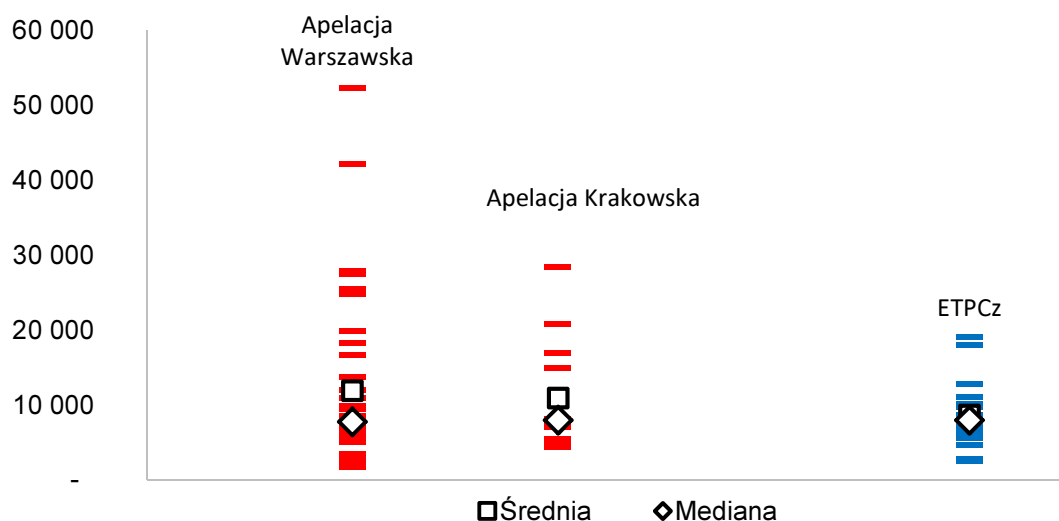
³⁵⁸ 13 uzasadnień z apelacji Krakowskiej (większość z SO w Krakowie) i 37 uzasadnień z apelacji Warszawskiej (z tego 19 z SO w Warszawie).

³⁵⁹ <https://orzeczenia.ms.gov.pl/>.

³⁶⁰ 18 orzeczeń opublikowanych i przetłumaczonych na język polski (istotne, ze względu na fakt, że porównywano liczbę znaków i wyrazów) przez Trybunał Konstytucyjny: <http://trybunal.gov.pl/publikacje/orzeczenia-etpcz/>.

³⁶¹ Zarówno w przypadku wyroków polskich, jak i ETPCz, badano tylko uzasadnienia, pomijając same sentencje wyroków (w przypadku ETPCz pomijano także zdania odrębne).

Rysunek. 23. Porównanie objętości (liczba wyrazów) uzasadnień w sprawach K (bez wyroków łącznych) oraz uzasadnień orzeczeń ETPCz (bez zdań odrębnych).



Źródło: opracowanie własne na podstawie uzasadnień wyroków SO opublikowanych na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych oraz tłumaczeń wyroków ETPCz opublikowanych przez TK.

Uwzględniając problemy metodologiczne (związane z niewielką i niekoniernie reprezentatywną próbą badanych orzeczeń), zasadnym wydaje się jednak stwierdzenie, że objętość uzasadnień sporządzanych w sprawach rep. K³⁶² co najmniej nie odbiega od tych, pisanych przez sędziów ETPCz³⁶³.

Ocena, czy stany faktyczne i prawne spotykane w polskich sprawach karnych rozpoznawanych przez sądy okręgowe uzasadniają sporządzanie dokumentów tak obszernych, jak te powstające w ETPCz, wykracza poza ramy niniejszego raportu. Istnieją jednak przesłanki wskazujące, że ich pisanie znacznie obniża efektywność tego pionu. Szczegółowe wyniki „Analizy obciążenia pracą...” sugerowały, że z ponad 100 godzin pracy sędziego, koniecznych do załatwienia sprawy K, niemal połowę pochłania pisanie uzasadnienia. Dla porównania – rozprawy³⁶⁴ mają pochłaniać tylko 15% tego czasu.

³⁶² Wydaje się, że nie występują tu znaczne różnice pomiędzy apelacjami warszawską i krakowską.

³⁶³ Warto uwzględnić nie tylko średnią i medianę, ale także wartości minimalne, a zwłaszcza maksymalne zilustrowane na wykresie.

³⁶⁴ Średnią liczbę rozpraw w sprawie rep. K oszacowano na 6, zaś średni czas trwania rozprawy na 2 godziny 43 minut i 37 sekund.

Jako bodźce skłaniające sędziów do tworzenia przesadnie obszernych uzasadnień, wskazuje się „obawę sędziego przed uchycieniem wyroku”³⁶⁵ oraz „perspektywę ocen okresowych”³⁶⁶. Art. 106a § 2 pkt 3 u.s.p wskazuje bowiem, że „oceny pracy sędziego dokonuje się z punktu widzenia [m.in.] sposobu formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń”.

Co ciekawe, w dyskusji publicznej na temat usprawnienia sporządzania uzasadnień pojawiają się bardzo odważne propozycje. Przykładowo, sędzia SN, W. Kozielowicz, postulował: „to pewnie śmiesznie zabrzmiałoby, ale wprowadzenie limitu, że np. uzasadnienie nie może przekroczyć objętości arkusza wydawniczego, uzdrowiłoby sytuację.”³⁶⁷ Wydaje się jednak, że w kontekście opisanych bodźców, skłaniających sędziów do tworzenia rozbudowanych uzasadnień (i przy założeniu ich niezmienności), rozwiązanie takie stanowiłoby „paragraf 22”. Uzasadnienie musiałoby być dość wyczerpujące, aby usatysfakcjonować sąd odwoławczy, a jednocześnie nie przekraczać ustalonego limitu. Sytuację mogłaby ponadto pogorszyć rozbieżność priorytetów nadzoru instancyjnego (orzecznictwa sądów apelacyjnych) i ocen okresowych (te, ze względu na prostotę oceny, zapewne skupiłyby się na przestrzeganiu limitu).

Wydaje się, że bardziej obiecującym kierunkiem mogłaby być próba usystematyzowania uzasadnień w postaci formularza – wskazującego dokładnie jakie elementy (i na jakim poziomie szczegółowości) powinno ono zawierać. Takie rozwiązanie, wprowadzane drogą legislacyjną, musiałoby jednak przewidywać wyjątki (np. w szczególnie zawiłych sprawach), co z kolei rodziłoby pytanie o przesłanki ich stosowania.

W opinii autora niniejszego opracowania, zasadnym wydaje się badanie empiryczne związków pomiędzy pracochłonnością sporządzanych uzasadnień, a efektywnością sądownictwa. Uzyskane wyniki mogłyby przyczynić się do znacznej poprawy efektywności sądownictwa, przy niewielkim ryzyku i kosztach wdrożenia.

³⁶⁵ O kontrowersjach związanych z tym, czy wadliwość uzasadnienia stanowi samodzielną przesłankę uchycenia wyroku szerzej w R. Broniecka, *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2014.

³⁶⁶ SSO A. Korwin-Piotrowska na konferencji "Uzasadnienia orzeczeń sądowych a efektywność wymiaru sprawiedliwości", *op. cit.*

³⁶⁷ Por. Wystarczy arkusz uzasadnienia, Rz 19 III 2014.

Podsumowanie i rekomendacje

System sądownictwa można uznać za efektywny, jeżeli dysponując danymi zasobami (w szczególności czasem pracy orzeczników) jest on w stanie osiągnąć najlepszy możliwy rezultat – a więc standard prawa do sądu. Na realizację tego standardu składają się łatwiej i trudniej mierzalne elementy – od sprawności (której wyrazem jest czas postępowania) do niezawisłości i sprawiedliwości. Efektywność odpowiada zatem na pytanie, co obywatel otrzymuje w zamian za powierzone państwu pieniądze.

Niniejszy raport wskazuje, że wiele obiegowych opinii na temat funkcjonowania polskiego sądownictwa powszechnego nie wytrzymuje konfrontacji z faktami. Dotyczy to zwłaszcza argumentu wiążącego niską sprawność z rzekomo olbrzymim wpływem spraw. Jak pokazano, takie podejście do statystyki sądowej raczej maskuje rzeczywiste problemy, niż pomagają je rozwiązać. Nieefektywność sądownictwa manifestuje się bowiem nie w milionach elektronicznych nakazów zapłaty, czy wpisów do Księgi Wieczystej, a w wydziałach procesowych, przed którymi sędzi się podejrzanych o przestępstwa i rozstrzyga spory cywilne czy gospodarcze. Ich problemów nie da się zrzucić na karb 15 milionów wpływających do sądów spraw.

Głównych źródeł zdiagnozowanej nieefektywności można upatrywać w:

- (i) dużym odsetku spraw błahych, rozpoznawanych przed sądami rejonowymi (co piąty spór cywilny toczy się tam o mniej niż 600 zł),
- (ii) nieefektywnych rozwiązaniach proceduralnych (rozpoznanie sprawy karnej o zbrodnie wydaje się wymagać znacznie więcej czasu pracy sędziego, niż w porównywalnych systemach prawnych) oraz
- (iii) niezamierzonych konsekwencjach reform (wprowadzenie e-sądu a wpływ spraw procesowych do sądów rejonowych, zmiana właściwości rzeczowej sądów okręgowych w sprawach gospodarczych a przeciążenie tego pionu).

Raport identyfikuje także kluczowe obszary badań, które mogą przyczynić się do poprawy efektywności sądownictwa (por. tabela 7).

Ponadto, analizując sądownictwo jako dynamiczny system, raport dokumentuje sposób, w jaki reagował on (ze szczególnym uwzględnieniem decydentów politycznych i biurokracji resortu) na pojawiające się problemy. Przedstawione przykłady skłaniają do niepokojącej konstatacji: wytyczone cele nie zawsze odpowiadały diagnozom, zaś stosowane narzędzia bywały niedostosowane do celów. Co więcej, poszczególne narzędzia będące w dyspozycji ministra nie zawsze były stosowane spójnie.

Tabela 7. Zidentyfikowane w raporcie obszary badań, które mogą przyczynić się do poprawy efektywności sądownictwa

| Obszar badań | Praktyczne znaczenie wyników | Rozdział raportu |
|---|--|------------------|
| Kto korzysta z drogi sądowej oraz jakie cele chce osiągnąć w postępowaniu | Ustalenie, w jakim stopniu rozwiązania prawne (np. e-sąd czy przepisy podatkowe) odpowiadają za podwojenie wpływu spraw C i GC | 2.4 |
| Determinanty i możliwy zakres wahań wpływu spraw gospodarczych | Organizacja pionu gospodarczego w sposób odporny na „szoki” | 1.4 |
| Pensum sędziego | Efektywne kryteria decyzji o etatyzacji | 3 |
| Przepisy prawa procesowego a efektywność sądów | Zidentyfikowanie konkretnych regulacji, przyczyniających się do marnotrawienia czasu pracy sędziów | 4 |
| Pracochłonność sporządzania uzasadnień a efektywność sądów | Ocena zasadności (i kierunku) ewentualnych zmian | 4.4 |
| Organizacja pracy sądów a ich sprawność | Wybór najlepszego sposobu organizacji pracy | 4.3 |

Powyższe problemy ukazują znaczenie posiadania racjonalnej strategii resortu, zwłaszcza kiedy uwzględni się częstotliwość zmian kierownictwa oraz komplikacje ustrojowe związane z nadzorem nad niezależną trzecią władzą. Nie chodzi tu jednak o powtórzenie ćwiczenia beletrystycznego realizowanego w latach 2013-2014³⁶⁸, a o jasne sformułowanie podstawowych założeń, na których ma się opierać polityka resortu. Założenia te mogłyby stać się przedmiotem merytorycznej debaty i empirycznej weryfikacji (np. czy najmniejszy sąd okręgowy musi być większy

³⁶⁸ Por. opracowanie pod egidą ministra M. Biernackiego tzw. *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014-2020*. Spotkała się ona z dość ironicznym przyjęciem, jako dokument „dla ludzi o mocnych nerwach i stalowej woli” (por.: *Funkcja misji dla spójności*, DGP, 7 II 2014 r.). Realne znaczenie tego przedsięwzięcia najlepiej ukazuje fakt, że już kilka miesięcy po podpisaniu *Strategii* przez Ministra Sprawiedliwości (M. Biernackiego) i Prokuratora Generalnego (A. Seremeta), oba urzędy rozpoczęły publiczny konflikt dotyczący wizji reform, współpracy i właściwej organizacji obu instytucji (co, w założeniu, jest fundamentem wspólnej strategii). Por. np.: A. Seremet: *Zmiany to skok do basenu, w którym może być za mało wody*, DGP 5 IX 2014; M. Królikowski: *Prokuratura zmarnowała kolejny rok*, DGP, 31 VII 2014 r.; M. Królikowski: *Domagamy się skuteczności prokuratury*, Rz 31 VII 2014 r.; *Seremet kontra Biernacki*, Rz, 25 VIII 2014 r.; *Biernacki o Seremecie: prokurator generalny nie ma racji*, Rz 6 IV 2015.

od największego rejonowego, albo na ile realny jest paraliż małych sądów na skutek wahań wpływu i czy zjawisko to jest groźniejsze od przewlekłości w dużych sądach). Wyartykułowanie i zrozumienie diagnoz i założeń, a także wyróżnienie najpoważniejszych problemów, mogłoby stanowić racjonalną podstawę podejmowania konkretnych decyzji.