

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

**dr Paweł Ostaszewski
Justyna Włodarczyk-Madejska
Kamil Joński**

Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych

Warszawa 2016

Spis treści

Wstęp	1
I. Badanie statystyczne	3
I. 1. Dochody budżetowe	4
I. 2. Wydatki budżetowe i zatrudnienie	6
II. Badanie aktowe	9
II. 1. Ogólna charakterystyka analizowanych spraw	10
II. 2. Szczegółowe charakterystyki analizowanych spraw	11
II. 3. Opłaty wniesione w sprawach	13
III. Badanie ankietowe	15
III. 1. Analiza odpowiedzi udzielonych przez sędziów	15
III. 2. Analiza odpowiedzi udzielonych przez urzędników sądowych	18
III. 3. Podsumowanie szacunków czasu pracy sędziów i urzędników nad typową sprawą rozwodową	22
IV. Badanie ekonomiczne	24
IV. 1. Uwagi wprowadzające	24
IV. 2. Dane	26
IV. 3. Dochody budżetowe	27
IV. 4. Wydatki budżetowe	29
V. Oszacowanie udziału wydatków budżetowych na utrzymanie infrastruktury sądów okręgowych związanych z prowadzeniem postępowań rozwodowych	36
VI. Symulacje wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na generowane przez nie koszty i przynoszone dochody	40
VI. 1. Rezygnacja ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej	40
VI. 2. Podwyższenie opłaty sądowej w sprawach o rozwód	41
VI. 3. Wyłączenie rozwodów bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych	42

Wstęp

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę oszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi. Celem badania było ustalenie dochodów i wydatków budżetowych, związanych z prowadzeniem tych spraw, uwzględniających m.in. wynagrodzenia kadry orzeczniczej i administracyjnej, wydatki związane z udziałem ławników i biegłych oraz techniczną obsługą postępowań, jak również wysokość uiszczanych przez strony opłat sądowych. Analiza uzyskanych w ten sposób danych miała zidentyfikować możliwe formy zmniejszenia kosztów prowadzenia tych postępowań, a także zwiększenia związanych z nimi dochodów budżetowych (poprzez zmiany w wysokości opłat sądowych).

W celu odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, przeprowadzono kilka typów badań: analizy sprawozdań budżetowych i sprawozdań statystycznych sądów okręgowych, badania aktowe, badania ankietowe sędziów i urzędników sądów okręgowych oraz analizę ekonomiczną.

Opracowanie składa się z sześciu części. Pierwsza przedstawia kontekst instytucjonalny przeprowadzonego badania, omawiając dostępne dane, gromadzone w ramach sprawozdawczości statystycznej i budżetowej sądów. W drugiej zaprezentowano wyniki badania aktowego przeprowadzonego na próbie 400 spraw rozwodowych zakończonych prawomocnie w 2015 roku. Rozdział trzeci omawia wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego w celu zgromadzenia informacji o czasie pracy orzeczników i urzędników sądowych, które nie zostały odzwierciedlone w aktach sądowych. Rozdział czwarty przedstawia oszacowanie kosztów prowadzenia postępowań w sprawach o rozwód, sporządzone na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Rozdział piąty stanowi swoiste uzupełnienie tych szacunków o wskazanie kwoty wydatków przeznaczanych na eksploatację wszystkich sądów okręgowych, jaki przypada na sprawy rozwodowe proporcjonalnie do ich liczby i przeciętnej czasochłonności. Ostatni rozdział prezentuje zaś wyniki symulacji wpływu wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na związane z nimi wydatki i dochody budżetowe. Należy podkreślić, że głównym celem wykorzystania badań statystycznych, aktowych i ankietowych było zgromadzenie

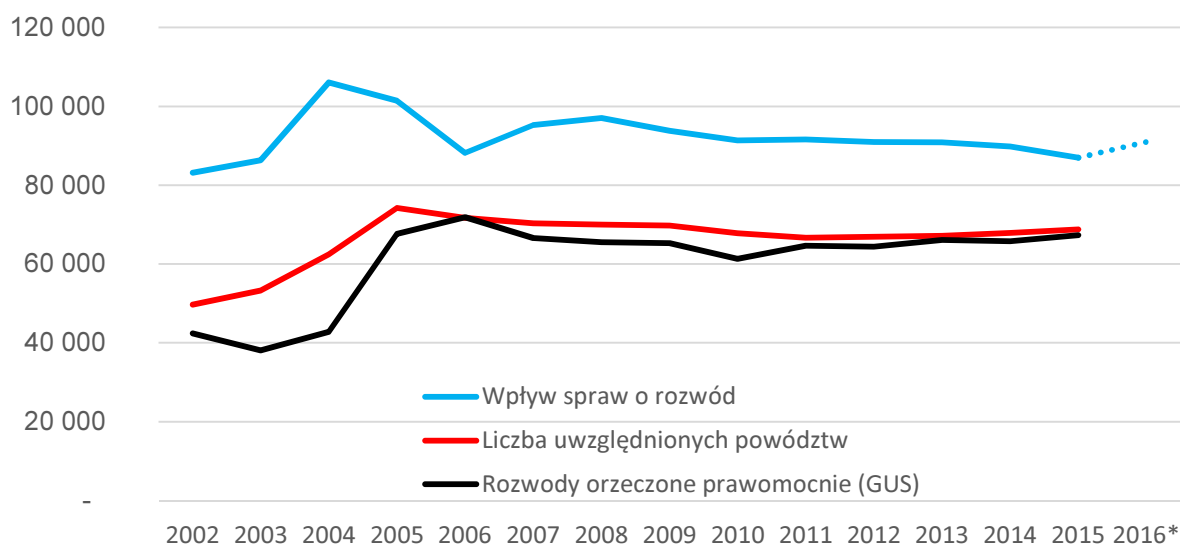
danych umożliwiającym przeprowadzenie wieńczących raport analiz ekonomicznych. Tym samym zaś, co oczywiste, uzyskane w ich toku wyniki będą miały charakter szczątkowy i ich prezentacja ma na celu jedynie ukazanie podstaw badań ekonomicznych.

I. Badanie statystyczne

Dane pozwalające na ukazanie problemu kosztów postępowań rozwodowych w kontekście finansowania sądownictwa powszechnego pochodzą z dwóch źródeł – sprawozdawczości statystycznej i budżetowej.

Dane gromadzone w ramach sprawozdawczości statystycznej wskazują, że sprawy rozwodowe stanowią obecnie ponad 60% ogółu spraw cywilnych procesowych (repertorium „C”) rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe. Ich wpływ utrzymuje się w ostatniej dekadzie na bardzo stabilnym poziomie (por. rysunek 1), co pozwala na wiarygodne szacowanie i prognozowanie ponoszonych co roku kosztów postępowań rozwodowych, jak również dochodów z opłat sądowych w tej kategorii spraw.

Rysunek 1. Wpływ spraw o rozwód, liczba uwzględnionych powództw oraz liczba rozwodów wg GUS



Źródło: Statystyki MS-S1o oraz GUS

* szacunek na podstawie danych półrocznych

Drugie ze wskazanych źródeł – sprawozdawczość budżetowa, pozwala zilustrować strukturę kosztów prowadzenia postępowań sądowych w sądach okręgowych oraz dochodów z tytułu opłat sądowych.

Dyrektorzy poszczególnych sądów okręgowych – jako tzw. „dysponenci trzeciego stopnia”¹ – podlegają ogólnym zasadom sprawozdawczości budżetowej². W szczególności, oznacza to sporządzanie sprawozdań wyszczególnionych w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane sprawozdania budżetowe sporządzane w sądzie okręgowym

Nazwa sprawozdania	Opis	Częstotliwość	Poziom szczegółowości
Rb-27	sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych	miesięczne	Paragraf klasyfikacji budżetowej
Rb-28	sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa	miesięczne	Paragraf klasyfikacji budżetowej
Rb-70	sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach	kwartalne	Status zatrudnienia ³

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1015).

Dodatkowo, do sprawozdania RB-28 sporządzane są załączniki, przedstawiające – na większym poziomie szczegółowości – koszty prowadzenia postępowań sądowych (takie jak np.: wynagrodzenia biegłych, korespondencja, koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu, itd.).

I. 1. Dochody budżetowe

Dane ze sprawozdań RB-27 pozwalają ustalić udział opłat sądowych uiszczanych w sądach okręgowych w sumie dochodów z opłat sądowych, jak również udział opłat sądowych uiszczanych w sądach okręgowych w sumie dochodów budżetowych sądownictwa powszechnego (część 15 „sądy powszechne”).

W roku 2015, suma dochodów z tytułu opłat sądowych (par. 690) uiszczonych w 45 sądach okręgowych wyniosła 621,9 mln zł, co stanowiło **35% dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych** (1 772,7 mln zł). Suma ta stanowiła **28% ogółu dochodów budżetowych sądownictwa powszechnego** (części 15 „sądy

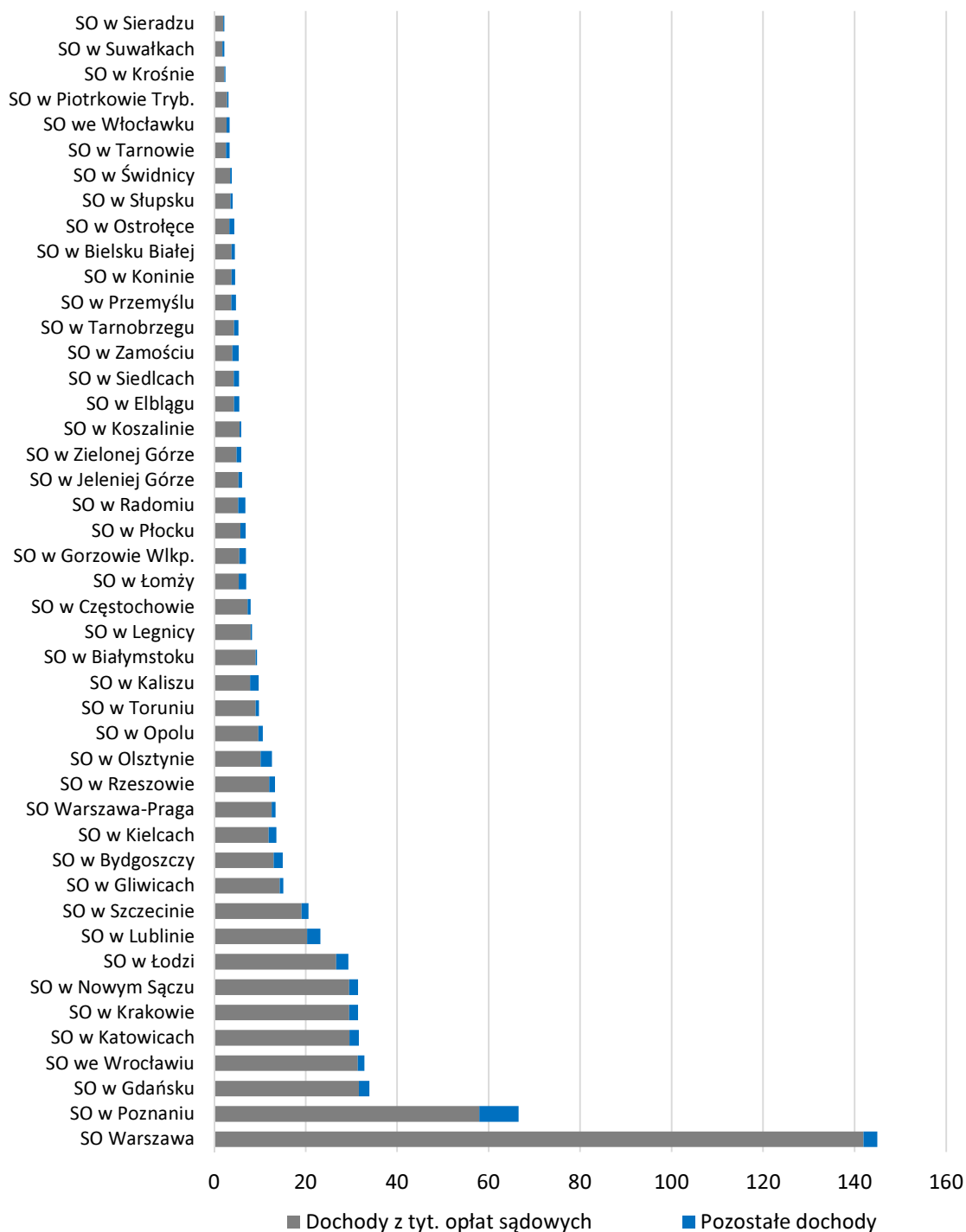
¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. (Dz. U. poz. 1476 z późn. zm.), par. 2 pkt 6.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1015).

³ Tamże, par. 19 ust. 5 instrukcji stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia.

powszechne”) – które wyniosły 2 257,6 mln zł⁴. Wysokość dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych uiszczonych w poszczególnych sądach okręgowych prezentuje rysunek 2.

Rysunek 2. Dochody budżetowe w poszczególnych sądach okręgowych w 2015 r. [mln zł]



Źródło: sprawozdania RB-27 poszczególnych sądów okręgowych za rok 2015.

⁴ Drugą najistotniejszą kategorią dochodów, po opłatach sądowych, były grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (par. 0570).

Zwracają uwagę znaczne dysproporcje dochodów generowanych przez poszczególne sądy. Przykładowo, Sąd Okręgowy w Warszawie, sam generuje 8% ogółu dochodów z tytułu opłat sądowych.

Niestety, jak wskazywał zespół badaczy IWS pod kierunkiem M. Wilda w 2014 r., *"ustalenie w sposób szczegółowy obecnego poziomu wpływów z należności sądowych (w szczególności wpływów z poszczególnych rodzajów spraw sądowych) jest faktycznie niemożliwe. Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje takimi danymi, ... [co] stanowi zresztą, w ocenie Instytutu, realną barierę przy bieżącej analizie systemu opłat sądowych. Nie sposób bowiem rozważyć, jakie będą finansowe skutki modyfikacji wysokości stawek opłat sądowych, bez konkretnych i szczegółowych danych finansowych dotyczących obecnego wpływu należności z poszczególnych stawek."*⁵

Na podstawie badań aktowych spraw cywilnych i gospodarczych, autorzy konkludowali, że *„z finansowo-fiskalnego punktu widzenia istnienie opłat stałych posiada jedynie drugorzędne znaczenie. Sprawy, w których przyjmowana jest opłata stosunkowa generują bowiem aż 78% dochodów z opłat sądowych."*⁶ Wynik ten wskazuje, że opłata stała pobierana w sprawach rozwodowych nie stanowi istotnego, z finansowego punktu widzenia, źródła dochodów budżetowych⁷.

I. 2. Wydatki budżetowe i zatrudnienie

Dane ze sprawozdań RB-28 i RB-70 pozwalają z kolei przeanalizować strukturę wydatków sądów okręgowych, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów prowadzenia postępowań sądowych.

W roku 2015, suma wydatków 45 sądów okręgowych wyniosła 2,2 mld zł, co stanowiło **33,7% wydatków budżetowych w części 15 – „Sądy powszechne”** (6 556,2 mln zł). Oznacza to, że jedynie 30% wydatków sądów okręgowych znalazło pokrycie w dochodach. W przypadku całej części 15 – „Sądy powszechne” było to

⁵ M. Wild, M. Dziurda, P. Rylski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania - wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2014.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Potwierdzają to szacunki zaprezentowane w podrozdziale IV. 3., zgodnie z którymi suma dochodów z tytułu opłat sądowych w sprawach rozwodowych wynosi ok. 26-30 mln zł rocznie (ok. 1% ogółu dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych).

w 2015 r. 34%. Strukturę wydatków budżetowych tych sądów w części 15 – „Sądy powszechne”, uwzględniającą podstawowe kategorie kosztów prowadzenia postępowań, prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Wybrane kategorie wydatków sądów okręgowych w 2015 r.

Kategoria wydatków	Suma (mln zł)
Wynagrodzenia kuratorów procesowych	1,1
Ryczałty wypłacane kuratorom (społecznym i zawodowym)	3,1
Rekompensaty pieniężne dla ławników	7,8
Zwrot utraconych wynagrodzeń biegłych i świadków	8,6
Wynagrodzenia referendarzy	10,9
Koszty nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu	38,2
Wynagrodzenia kuratorów	40,0
Wynagrodzenia asystentów sędziów	54,2
Wynagrodzenia biegłych i tłumaczy przysięgłych	86,6
Wynagrodzenia urzędników sądowych	380,9
Wynagrodzenia sędziów	475,3
<i>Inne</i>	<i>1101,6</i>
Suma wydatków sądów okręgowych	2 208,3

Źródło: Sprawozdania RB-28 i RB-70 poszczególnych sądów okręgowych za rok 2015

Przedstawione dane wskazują, że najistotniejszymi kategoriami kosztów związanych z prowadzeniem postępowań sądowych w sądach okręgowych są wynagrodzenia sędziów i urzędników sądowych. Pozostałe koszty – związane np. z ustanowieniem kuratorów procesowych, kosztami wywiadów środowiskowych, rekompensatami dla ławników, utraconymi wynagrodzeniami biegłych i świadków czy nawet nieopłaconą pomocą prawną z urzędu – stanowią bardzo mały odsetek ogółu wydatków – łącznie poniżej trzech procent. Koszty opinii biegłych (zarówno osób, jak i instytucji) wyniosły w 2015 86,6 mln zł – około 4% wydatków sądów okręgowych.

Pokazuje to, że kluczowym problemem podczas próby szacowania kosztów prowadzenia postępowań w sprawach rozwodowych będzie kwestia przypisania do tych spraw czasu pracy orzeczników i personelu pomocniczego. Na ten problem wskazują także doświadczenia innych krajów – np. Holandii, gdzie system budżetowania (w którym wyceniono poszczególne kategorie spraw) jest ściśle

związany z narzędziem zarządzania obciążeniem pracą (które przypisuje poszczególnym kategoriom spraw typowy czas pracy, niezbędny do ich rozpoznania)⁸.

Niestety, sprawozdawczość budżetowa nie umożliwia precyzyjnego odniesienia wydatków budżetowych przeznaczanych na funkcjonowanie poszczególnych sądów do konkretnych rodzajów spraw, czy nawet wydziałów sądów. Z tego względu szacowanie udziału ogólnych wydatków, uwzględniających m.in. koszty eksploatacji budynków, przypadających np. tylko na sprawy rozwodowe będzie obarczone dużym ryzykiem i najprawdopodobniej wysoce nieprecyzyjne. Dlatego też w rozdziale czwartym raportu omówiono wyniki szczegółowych analiz skupionych na wydatkach, jakie Skarb Państwa ponosi jedynie z tytułu prowadzenia postępowań sądowych w sprawach o rozwód (a więc bez uwzględniania kosztów utrzymania całej infrastruktury sądów, czyli m.in. opłat czynszowych, za media, sprzątnięcie, ochronę, systemy informatyczne, administrację, itp.). Przy pełnej świadomości ograniczeń tego typu obliczeń, w rozdziale piątym oszacowano udział także tych pozostałych wydatków, jaki przypadałby na sprawy o rozwód, po uwzględnieniu ich ogólnej liczby i przeciętnej czasochłonności, w odniesieniu do wszystkich spraw rozpoznawanych w sądach okręgowych. Dlatego też w tamtym miejscu ponownie przywołana zostanie prezentowana wyżej struktura wybranych kategorii wydatków sądów okręgowych w 2015 r.

⁸ Szerzej o systemie – np. P. Feliga (red.) *Narzędzia badawcze oraz statystyczne dedykowane ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów w wybranych systemach prawnych państw Unii Europejskiej oraz Szwajcarii*, Warszawa 2016, https://www.iws.org.pl/pliki/files/Feliga%20P._Obci%C4%85%C5%BCenia%20i%20efektywno%C5%9B%C4%87%20pracy%20kadr%20orzeczniczych.pdf (dostęp: 28.02.2017 r.) oraz *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*, Strasbourg 2005, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1031465&Site=COE&direct=true>.

II. Badanie aktowe

W toku opisywanych w tym rozdziale badań aktowych zebrano podstawowe dane charakteryzujące postępowania sądowe w sprawach rozwodowych wykorzystane następnie w analizach ekonomicznych przedstawionych w części 4 i 5 niniejszego raportu.

Na podstawie udostępnionej przez Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości ewidencji spraw o rozwód rozpoznanych w I instancji przez poszczególne sądy okręgowe w 2015 roku przeprowadzono losowanie reprezentatywnej próby, zakończonych prawomocnie⁹, 400 spraw z 15 sądów. Wszystkie z wylosowanych spraw zostały udostępnione badaczom i przebadane w siedzibie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

Do badania wykorzystano elektroniczną ankietę składającą się z 67 pytań podzielonych na 6 części. W pierwszej części ankiety gromadzono dane ogólne, jak datę wniesienia pozwu, zawarcia małżeństwa, wydania orzeczeń kończących postępowanie (zarówno w I, jak i w II instancji), szczegóły wniesionego powództwa o rozwód (z uwzględnieniem podmiotu wnoszącego, opłaty, ustalenia winy i władzy rodzicielskiej, odpowiedzi na pozew oraz przedmiotu konfliktu). Część ta służyła również odnotowywaniu informacji o korzystaniu przez strony postępowania z mediacji, terapii małżeńskiej oraz poradnictwa rodzinnego. Część druga i trzecia ankiety, to szczegółowa analiza socjologiczna stron postępowania. W części tej zebrano dane o datach urodzenia, wykształceniu, miejscu zamieszkania, sytuacji społeczno-zawodowej oraz finansowej małżonków. Część czwarta służyła gromadzeniu informacji o wszystkich dokumentach znajdujących się w aktach spraw. Zawarte w niej były pytania o rodzaj dokumentu, podmiot sporządzający, szacunkową liczbę stron, przyznane postanowieniem wynagrodzenia (zarówno dla biegłych za sporządzenie opinii, jak i dla kuratora za przeprowadzenie wywiadu środowiskowego). Część piąta, to kompleksowa analiza posiedzeń i rozpraw w sprawie, z uwzględnieniem ich rodzaju, daty przeprowadzenia oraz obecnych w ich trakcie osób. Wynotowywano również informacje o przyznanym wynagrodzeniu

⁹ W próbie mogły więc znaleźć się zarówno sprawy zakończone merytorycznie, jak i postępowania zakończone umorzeniem.

dla kuratora procesowego, dla biegłego za uczestnictwo w rozprawie i złożenie opinii uzupełniającej oraz zwrocie zarobku lub dochodu utraconego przez świadka w związku z koniecznością stawiennictwa. Ostatnia część zawierała pytania o wydane w sprawie rozstrzygnięcie. W części tej należało także odnotować informacje o liczbie korespondencji wysłanej w sprawie, ustalonym koszcie postępowania, koszcie ustanowienia adwokata oraz zastępstwa procesowego, a także ewentualnie dane o prowadzonej w analizowanej sprawie egzekucji komorniczej. Większość zebranych w toku badania aktowego informacji nie została jednak ostatecznie wykorzystana w analizach ekonomicznych, dlatego też nie będą one również prezentowane w kolejnych punktach rozdziału.

II. 1. Ogólna charakterystyka analizowanych spraw

Jak już wspomniano, przebadano łącznie 400 spraw. W większości, tj. w 393 z nich – sąd orzekł rozwiązanie małżeństwa, w pozostałych natomiast: oddalił powództwo, umorzył postępowanie (po jednym przypadku) oraz orzekł separację (w 5 przypadkach)¹⁰.

Osoby składające pozew o rozwód, w większości przypadków, wносиły o orzeczenie go bez orzekania o winie (76,5%). W trzech spośród pozostałych pozwów wyrażono stanowisko w sprawie rozstrzygnięcia o winie obu stron, a w 89 o winie pozwanego.

Szczegółowa charakterystyka rozwodzących się małżeństw wykracza poza ramy tego opracowania, warto jednak odnotować, że wspólne małoletnie dzieci w chwili złożenia pozwu miało 220 par. Połowa z nich wносиła o powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej matce z ograniczeniem władzy ojca (przy czym, co oczywiste, stanowisko takie zdecydowanie częściej pojawiało się w pozwach składanych przez kobiety – różnica blisko 40 p.p.) oraz w blisko 40% o pozostawienie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom. Wniosek o powierzenie wykonywania władzy ojcu z ograniczeniem władzy matki został zamieszczony w 9 pozwach złożonych przez mężczyzn. W kategorii „inne” najliczniej odnotowano stanowisko w zakresie powierzenia władzy rodzicielskiej matce z jednoczesnym pozbawieniem tej władzy ojca (łącznie w 9 przypadkach, w tym w 8 z powództwa żony).

¹⁰ Ze względu na, sygnalizowany już, ekonomiczny, a nie prawny charakter prowadzonych analiz wszystkie te postępowania zdecydowano się analizować łącznie.

Postępowanie w badanych sprawach od momentu złożenia pozwu o rozwód do momentu wydania orzeczenia w I instancji, trwało średnio 6 miesięcy (mediana wyniosła 4 miesiące). Najszybciej postępowanie zostało zakończone w okresie 1 miesiąca, najdłuższe natomiast trwało 34 miesiące. W 9 sprawach toczyło się również postępowanie w II instancji. Czas pomiędzy wydanymi w sprawie orzeczeniami wynosił w nich średnio 8 miesięcy (mediana: 7 miesięcy). Co istotne, maksymalny czas nie przekroczył jednego roku (minimalny wyniósł 1 miesiąc).

Porównywalne dane odnajdujemy w wynikach badań M. Domańskiego. Autor obliczył, że średni czas trwania postępowania rozwodowego wynosił 8,6 miesiąca przy medianie 7 miesięcy. Jako najkrótszy czas trwania postępowania został wskazany jeden miesiąc, jako najdłuższy natomiast 42 miesiące¹¹. Czas trwania postępowania w sprawach dotyczących pieczy naprzemiennej był nieco dłuższy. Średnio wyniósł on bowiem 8 miesięcy (mediana 8,5)¹², jednak należy zauważyć, że badana w tym badaniu próba została uznana za niereprezentatywną dla typowych spraw rozwodowych¹³.

II. 2. Szczegółowe charakterystyki analizowanych spraw

W niniejszym punkcie raportu scharakteryzowano szczególnie istotne w kontekście szacowania kosztów postępowania elementy analizowanych spraw i wydanych w nich wyroków, m.in. rozstrzygnięcia o: winie rozkładu pożycia, władzy rodzicielskiej nad wspólnymi małoletnimi dziećmi, kontaktach z dziećmi, alimentach, eksmisji jednego z małżonków ze wspólnego mieszkania oraz podziału wspólnego majątku małżonków.

Jak już sygnalizowano, obecność wspólnych małoletnich dzieci stron odnotowano w 220 sprawach, w tylu więc też sądy orzekały o władzy rodzicielskiej i obowiązku alimentacji na rzecz dzieci. W 13 sprawach obowiązek alimentacyjny został orzeczony na rzecz współmałżonka. Rozstrzygnięcie o kontaktach z dzieckiem

¹¹ M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015, t. 21.

¹² M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, Warszawa 2015, s. 33, http://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor_IWS_Doma%C5%84ski%20M._Piecza%20naprzemienna.pdf (dostęp: 28.02.2017 r.).

¹³ Tamże.

zostało odnotowane w 126 sprawach. Orzeczenie w zakresie winy rozkładu pożycia miało miejsce w 81 z nich. Do wyjątkowych sytuacji należy zaliczyć rozstrzygnięcie o eksmisji byłego współmałżonka bądź o podziale majątku wspólnego (odpowiednio 12 i 9 przypadków).

Jedynie w co dziesiątej badanej sprawie zostało sporządzone uzasadnienie wydanego orzeczenia¹⁴. Średnio liczyło ono 8,4 strony, przy czym połowa nie przekroczyła objętości ośmiu stron. Najkrótsze uzasadnienie zajmowało 2,2 strony, najdłuższe natomiast – 18,7 strony¹⁵. 17 wyroków wydanych przez sąd I instancji zostało zaskarżonych przez strony postępowania poprzez wniesienie apelacji. W 10 sprawach sąd II instancji oddalił apelację. W 4 przypadkach wyrok został uchylony, sprawa zaś przekazana do ponownego rozpoznania. W jednym przypadku dokonano zmiany orzeczenia wydanego przez sąd niższej instancji. Rzadkie zaskarżanie wydanego w sprawie wyroku rozwodowego odnotował również M. Domański. Postępowanie apelacyjne toczyło się bowiem wyłącznie w 8,1% badanych przez niego spraw¹⁶.

Kolejnym analizowanym elementem była informacja o wysłanej w każdej sprawie korespondencji, pozyskana ze zwrotnych potwierdzeń odbioru znajdujących się w aktach badanych spraw. Brak jakiegokolwiek korespondencji angażującej operatorów pocztowych odnotowano jedynie w 6 sprawach. Maksymalnie w jednej sprawie było 55 zwrotnych potwierdzeń odbioru, średnio zaś 10. Analizie poddano także przeprowadzone w badanych sprawach rozprawy. Co do zasady, analizowane rozprawy zostały zarejestrowane i był z nich sporządzany protokół, a z posiedzenia sporządzany był jedynie protokół. W każdej ze spraw sąd przeprowadził co najmniej jedną rozprawę, w 40% odnotowano więcej niż jedną, w 15% – więcej niż dwie, w blisko 6% natomiast – więcej niż trzy. Nielicznie w aktach sprawy pojawiały się protokoły wskazujące na przeprowadzenie pięciu i więcej tego typu czynności. Najwięcej – łącznie osiem rozpraw – odnotowano w dwóch przypadkach.

¹⁴ W badaniu M. Domańskiego odsetek ten wyniósł 15%. Por. M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, *op. cit.*, s. 15.

¹⁵ Liczenie nieznormalizowanych stron uzasadnień nie jest oczywiście najlepszą metodą mierzenia pracochłonności ich sporządzania, jednak przy braku możliwości zliczenia np. wszystkich znaków lub słów, wydaje się ona stosunkowo miarodajna.

¹⁶ M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, *op. cit.*, s. 19.

Średni czas trwania rozprawy był zdecydowanie krótszy przy pierwszej podjętej czynności (34,8 minuty) niż przy dwóch pozostałych (ponad 50 minut). Najkrótszy czas przeznaczony na pierwszą rozprawę wyniósł 1 minutę, na drugą i trzecią zaś – 4 minuty. Pierwsza rozprawa trwała najdłużej 181 minut, druga zaś najdłużej 267 minut. Łączny czas trwania wszystkich rozpraw wyniósł średnio 67,8 minuty (1,13 h).

Z punktu widzenia kosztów sądowych w analizowanych postępowaniach istotną kwestią był także udział w rozprawach osób, którym przysługiwał zwrot poniesionych wydatków lub utraconych dochodów. Zwrot kosztów podróży oraz zarobku lub utraconego dochodu przez świadków odnotowano łącznie w 12 sprawach. Średnio wyniósł on 103,69 zł. Koszty powołania kuratora procesowego zostały zasądzone w 8 sprawach (średnio 212,5 zł)¹⁷.

II. 3. Opłaty wniesione w sprawach

W większości badanych spraw opłata od złożonego pozwu została wniesiona w całości (w blisko 69%). W 25% badanych spraw, sąd zwolnił stronę powodową od kosztów sądowych w całości, zaś w pozostałych przypadkach (27 spraw) z części opłaty. W zależności od sprawy, sąd zobligował powoda do zapłacenia od 50 zł do 300 zł. Najczęściej (11 przypadków) sąd zwalniał w tym przypadku z konieczności wniesienia połowy ustawowej opłaty.

W ponad połowie badanych spraw (51%), na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁸, sąd zwrócił z urzędu połowę uiszczonej opłaty od wniesionego pozwu o rozwód. Opłata stosunkowa od zasądzonych alimentów (art. 26 ust. 2 u.k.s.c.) została zasądzona wyłącznie w dwóch przypadkach¹⁹, w jednym zaś zasądzono dodatkową opłatę w sytuacji orzeczenia eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku (art. 26 ust. 2 u.k.s.c.)²⁰ – por. tabela 3.

¹⁷ Odnotowanie tego typu dodatkowych kosztów postępowań sądowych jest ważne w niniejszym projekcie badawczym, jednak ze względu na ich marginalny charakter nie będą one uwzględniane w szacunkach ekonomicznych prowadzonych w kolejnych rozdziałach pracy.

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 623 ze zm., dalej jako: u.k.s.c.).

¹⁹ Były to kwoty 300 i 600 zł.

²⁰ Zasądzona kwota to 200 zł.

Tabela 3. Opłaty i zwroty opłat

	N	%
zwrot z urzędu połowy uiszczonej opłaty	205	51,0
zasądzona opłata stosunkowa od zasądzonych alimentów	2	0,5
zasądzona opłata w razie nakazania eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku	1	0,3
<i>Dane nie sumują się do 100 - możliwy wybór wielokrotny</i>		

Dane zawarte w tabeli 4 pozwalają na stwierdzenie, że koszty procesu ponosiły co do zasady strony postępowania. W blisko połowie przypadków (47%) miało miejsce obciążenie obu stron w równych częściach. W co czwartej sprawie koszty ponosiła w całości tylko jedna ze stron, w tym w 12,8% – pozwany, w 13,8% – powód. Przeniesienie kosztów postępowania w całości na Skarb Państwa miało miejsce w co ósmej sprawie. W 58 przypadkach odnotowano sytuacje, wobec których niemożliwe było dokonanie kategoryzacji zgodnie z przyjętym w poniższej tabeli schematem. Wśród nich najczęściej – w 20 sprawach – koszty postępowania zostały opłacone przez pozwanego oraz Skarb Państwa, w 13 – przez pozwanego i powoda, ale w nierównych częściach.

Tabela 4. Rozstrzygnięcie o kosztach

	N	%
przeniesione na Skarb Państwa w całości	48	12,0
ponosi pozwany w całości	51	12,8
ponosi powód w całości	55	13,8
ponosi pozwany i powód w całości (w równych częściach)	188	46,8
ponosi pozwany oraz Skarb Państwa	20	5,0
ponosi pozwany i powód w całości (w nierównych częściach)	13	3,3
inne	25	6,3
Ogółem	400	100,0

W 139 sprawach powód składał wniosek o zwolnienie go od opłaty sądowej za pozew o rozwód. Głównym uzasadnieniem tego wniosku (96%) była zła sytuacja finansowa.

III. Badanie ankietowe

Ponieważ omawiane w poprzedniej części raportu badanie aktowe nie mogło dostarczyć wszystkich danych potrzebnych do przeprowadzenia oszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi, w kolejnym etapie realizowanego projektu przeprowadzono ogólnopolskie badanie ankietowe wśród sędziów i pracowników pierwszoinstancyjnych wydziałów cywilnych wszystkich sądów okręgowych. Do badania wykorzystano ankietę internetową. Ankieta została przygotowana w dwóch wersjach, dla każdej z badanych grup. Każda z ankiet zawierała po 6 pytań. Sędziowie zostali poproszeni o wskazanie: liczby spraw w swoim referacie, z uwzględnieniem spraw rozwodowych, czasu poświęconego na przeprowadzenie rozprawy w typowej sprawie rozwodowej (dla porównania z informacjami uzyskanymi w toku badania aktowego) oraz typowej innej sprawie cywilnej, jak również czasu niezbędnego na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie rozwodowej oraz w typowej innej sprawie cywilnej. Urzędników sądowych zapytano adekwatnie o liczbę spraw, nad którymi pracują, czas spędzany na rozprawie oraz czas niezbędny na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie – w analogicznym podziale na sprawy rozwodowe i pozostałe. W badaniu wzięło udział łącznie blisko 7% sędziów oraz około 21% urzędników sądowych wytypowanych wydziałów.

III. 1. Analiza odpowiedzi udzielonych przez sędziów

Odpowiedzi udzielane na poszczególne pytania przez respondentów okazały się bardzo zróżnicowane. Szczególną uwagę zwróciły znaczne rozbieżności między liczbą wskazanych spraw w referacie sędziego, która wahała się od 30 do 2500 oraz liczbą spraw o rozwód (przedział 14-2043). Przyczyn należy upatrywać w tym, że w badaniu wzięły udział różne kategorie osób, tj. zarówno sędziowie liniowi, jak i sędziowie funkcyjni – przewodniczących wydziałów. Niemożliwa była niestety dokładna identyfikacja funkcji zajmowanych przez poszczególnych respondentów na podstawie innych odpowiedzi w ankiecie. Niemniej jednak na etapie analizy uzyskanych wyników uznano, że sędzia, który podał, że w referacie ma obecnie ogółem 2500 spraw, z czego 2043 rozwodowych, był przewodniczącym wydziału

i pisał o wpływie wszystkich spraw do swojego wydziału. Odpowiedź tę poddano odrębnej analizie.

Odpowiedzi udzielone przez respondentów dość wyraźnie pokazują, że sprawy rozwodowe stanowią częstą, acz oczywiście nie jedyną kategorię, której rozpoznaniem zajmuje się sędzia sądu okręgowego (por. tabele 5). Przeciętnie, referat sędziego, który wziął udział w badaniu, obejmował 169 spraw ogółem, w tym 99 spraw o rozwód (mediana wyniosła odpowiednio: 168 i 90). Najmniej liczny referat nie przekraczał 30 spraw ogółem i 14 spraw rozwodowych. Największe odnotowane wartości to odpowiednio – 333 oraz 240 spraw.

Tabela 5. Liczba spraw w referacie sędziego

	liczba spraw ogółem	liczba spraw o rozwód
Średnia	169	99
Mediana	168	90
Minimum	30	14
Maksimum	333	240
N	32	32

Czas potrzebny na rozpoznanie sprawy rozwodowej – jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 6 – jest zdecydowanie krótszy od czasu niezbędnego na rozpoznanie innych spraw cywilnych w pierwszoinstancyjnych wydziałach sądów okręgowych. Można wnioskować więc, że sprawy te są łatwiejsze do rozpoznania. Potwierdza to również czas niezbędny na wykonanie innych czynności, poza rozprawą. Jest on krótszy w przypadku sprawy rozwodowej.

Tabela 6. Czas trwania rozpraw (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	9,3	4,2
Mediana	4,0	2,3
Minimum	0,4	0,9
Maksimum	120,0	30,0
brak danych	2	1
N	30	31

Średni czas niezbędny na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie rozwodowej wynosi, zdaniem respondentów, 6,5 godziny, w innej sprawie cywilnej – 22,7 godziny, a zatem jest on ponad trzykrotnie dłuższy. W praktyce badanych sędziów pojawiały się sprawy rozwodowe, w których czas potrzebny na wykonanie czynności poza rozprawą nie przekraczał 12 minut (0,2 h), w najbardziej czasochłonnym czynności te zabierały zaś im nawet 100 godzin.

Tabela 7. Czas niezbędny na wykonanie zadań sędziów w sprawie (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	22,7	6,5
Mediana	4,0	2,5
Minimum	0,3	0,2
Maksimum	300,0	100,0
brak danych	1	1
N	31	31

W odpowiedzi na jedno otwarte pytanie ankiety respondenci zaznaczali, że mieli trudności ze zdefiniowaniem pojęcia „typowa sprawa rozwodowa”. Większość z nich – jak wynika z uwag zamieszczonych w ankiecie – uznała za taką sprawę bezsporną, w której nie zaistniała konieczność ustalenia winy za rozkład pożycia. Niektórzy podkreślali, że jest to niespełna połowa ogółu rozpoznawanych spraw rozwodowych, inni natomiast zaznaczali, że sprawy skomplikowane i sporne są raczej rzadkie (dla przykładu: „od czasu do czasu trafiają się rozwody sporne”). Należy w tym miejscu przypomnieć, że w 76,5% analizowanych w poprzedniej części raportu spraw zapadł wyrok rozwodowy bez orzekania o winie małżonków.

W tym samym pytaniu badani zostali poproszeni o przedstawienie swoich uwag odnośnie do tematyki przeprowadzonego badania. Część z tych uwag sprowadzała się do kwestii przyspieszenia trwających postępowań sądowych, w tym m.in.: ograniczenia liczby możliwych do zawnioskowania przez strony świadków (do maksymalnie trzech), wprowadzenia opłaty za sporządzenie uzasadnienia (respondenci podkreślali, że wnioski o przeprowadzenie tej czynności są składane nawet w sprawach zakończonych pomyślnie dla stron postępowania, co wpływa niekorzystnie na czas trwającego postępowania). Warto również przytoczyć postulaty przeniesienia na urząd stanu cywilnego czynności wyrejestrowywania spraw, w

których między małżonkami nie występował spór, czyli *de facto* wyjęcia z kognicji sądów rozstrzygania w zakresie niespornych rozwodów. Poza tym respondenci postulowali: konieczność podniesienia opłaty od złożonego pozwu o rozwód (do co najmniej tysiąca złotych) bądź ustalanie wysokości opłaty sądowej na koniec postępowania (jej wysokość miałaby być uzależniona od czasu trwania i przebiegu rozpoznawania sprawy). Wskazywali również na niezasadność zwrotu połowy wniesionej opłaty w sytuacji wydania orzeczenia bez ustalania winy (zwłaszcza w sprawach, w których po długim okresie postępowania strony doszły jednak do porozumienia). Podkreślali również konieczność wprowadzenia obowiązku mediacji przed złożeniem pozwu w sprawie.

III. 2. Analiza odpowiedzi udzielonych przez urzędników sądowych

Analogiczne pytania do omówionych wyżej zostały zadane także urzędnikom sądowym. Podobnie jak w grupie sędziów, niektóre z udzielonych odpowiedzi znacząco odróżniały się od innych, m.in. w zakresie wskazanej liczby spraw, nad którymi urzędnik sądowy pracował w momencie przeprowadzania badań. Na etapie podjętej analizy uznano, że liczba spraw, która wymaga od urzędnika sądowego zaangażowania, nie przekracza 500. W oparciu o to kryterium dokonano kategoryzacji uzyskanych odpowiedzi na dwie grupy: odpowiedzi udzielonych przez pracowników szeregowych (pracujących na stanowisku protokolanta sądowego i sekretarza sądowego) oraz na pracowników pełniących funkcję kierownika wydziału. Tym samym w próbie znalazło się łącznie 17 kierowników wydziałów i 181 sekretarzy sądowych lub protokolantów. Znaczne rozbieżności w odpowiedziach wykluczyły możliwość wspólnej analizy wyników, stąd odpowiedzi udzielone przez każdą z grup zostaną omówione osobno.

Jak już wspomniano, respondenci zostali poproszeni o wskazanie liczby spraw sądowych, nad którymi obecnie pracują, z uwzględnieniem podziału na sprawy o rozwód oraz pozostałe. Przeciętnie respondenci wskazywali 150 spraw ogółem oraz 111 spraw rozwodowych (mediana odpowiednio: 150 i 89). Najmniejsze wskazane przez respondentów wartości wynosiły 5 i 7 spraw, największe natomiast – 400 i 401. Porównując dane zawarte w tabeli 8 widać, że wartości wskazane przez sędziów orzekających są wyższe niż wartości urzędników sądowych, zarówno w kategorii liczby spraw rozwodowych jak i innych.

Średni wpływ spraw do wydziału został określony na poziomie 2321 (dla spraw innych niż rozwodowa) i 1582 (dla spraw rozwodowych). Najmniejsze obciążenie dotyczyło wydziałów, w których wpływ nie przekraczał 500 spraw (w tym 10 rozwodowych), największe natomiast – wpływu na poziomie 3500, w tym 3200 spraw o rozwód (por. tabela 9).

Tabela 8. Liczba spraw, nad którymi pracują urzędnicy sądowi i protokolanci

	liczba spraw ogółem	liczba spraw rozwodowych
Średnia	150	111
Mediana	150	89
Minimum	5	7
Maksimum	401	400
<i>brak danych</i>	11	19
N	170	162

Tabela 9. Wpływ spraw do wydziału (według kierowników wydziałów)

	liczba spraw ogółem	liczba spraw rozwodowych
Średnia	2321	1582
Mediana	2500	2000
Minimum	500	10
Maksimum	3500	3200
N	17	17

Średni czas poświęcony na protokołowanie rozpraw w sprawach rozwodowych jest krótszy niż w innych sprawach rozpatrywanych w pierwszoinstancyjnych wydziałach cywilnych sądów okręgowych. Wynosi on 4,7 godziny, a dla innej sprawy – 5,9 godziny. Dane zawarte w tabeli 10 pozwalają zauważyć, że wśród spraw, nad którymi pracują urzędnicy sądowi, pojawiają się takie, w których czas protokołowania nie przekracza 20 minut (dla obu kategorii). Są również i takie, które wymagają poświęcenia 120 i 160 godzin (odpowiednio dla spraw rozwodowych i pozostałych). Porównując odpowiedzi udzielone przez obie grupy respondentów można powiedzieć, że sprawy o rozwód są łatwiejsze i szybsze do rozpoznania dla sędziów, a protokołowanie rozpraw w nich wyznaczonych zajmuje urzędnikom sądowym mniej

czasu (w porównaniu do pozostałych, typowych spraw rozpatrywanych w wydziałach cywilnych sądów okręgowych).

Tabela 10. Czas poświęcony na protokołowanie (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	5,9	4,7
Mediana	3,0	3,0
Minimum	0,3	0,3
Maksimum	160,0	120,0
brak danych	25	28
N	156	153

Średni czas na wykonanie innych zadań i czynności urzędników sądowych w sprawie wynosi odpowiednio 10,7 oraz 9,0 godzin (dla sprawy innej niż rozwodowa i sprawy rozwodowej). Respondenci uznali, że wśród spraw, nad którymi pracowali w momencie przeprowadzania badań były takie, w których wykonanie tego typu czynności nie zajmowało więcej niż 6 minut, jak również takie, które wymagały pracy przez około 320 i 480 godzin. Należy zauważyć, że odpowiedzi udzielanych przez urzędników sądowych, inaczej niż wśród odpowiedzi udzielonych przez sędziów, nie różnicuje istotnie kategoria rozpatrywanych spraw. Badane grupy podejmują w sprawie sądowej oczywiście całkiem odmienne rodzaje zadań i czynności innych niż udział w rozprawie. Warto jednak zaznaczyć, że w opinii sędziów tego typu czynności w sprawie innej niż rozwodowa zajmują średnio 22,7 godzin, w opinii urzędników zaś średnio 10,6 godziny (ponad dwukrotnie mniej). Odpowiedzi wskazane przez sędziów pozwalają na wnioskowanie, że sprawy rozwodowe są dla nich kategorią łatwiejszą, a ich rozpoznawanie zajmuje mniej czasu. Odpowiedzi urzędników sądowych nie pozwalają na postawienie tożsamyh wniosków, a więc wszystkie rozpatrywane w ich wydziałach kategorie spraw są w ich ocenie podobnie czasochłonne (por. tabela 11).

Tabela 11. Czas poświęcony na wykonanie zadań urzędników (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	10,7	9,0
Mediana	4,0	4,0
Minimum	0,1	0,1
Maksimum	480,0	320,0
brak danych	13	17
N	168	164

Podobnie jak w przypadku sędziów, również urzędników sądowych poproszono o przedstawienie własnych uwag odnośnie do tematu przeprowadzonego badania. W większości, odpowiedzi udzielone przez obie grupy respondentów pokrywały się, zwłaszcza w kwestii: ponoszenia kosztów stawiennictwa świadków przez wnioskującego, niezasadności zwrotu połowy opłaty od wniesionego pozwu, zbyt dużej liczby świadków występujących w sprawach, podwyższenia opłaty od wniesionego pozwu, przedsądowego ustalenia stanowiska przed mediatorem, pobierania opłat od sporządzonego uzasadnienia, uzależnienia kosztów postępowania od czasu trwania sprawy i liczby wyznaczonych rozpraw oraz wprowadzenia możliwości pozasądowego rozwiązania małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Podniesiony został pomysł rezygnacji z ławników sądowych, którzy – zdaniem respondentów – nie zapoznają się z aktami spraw, a którym należy zwracać znaczne koszty dojazdu. Respondenci zwracali uwagę na kwestie techniczne, które utrudniają im wykonywanie pracy: brak w aktach spraw numerów telefonów do stron czy brak sztywnego ustalenia przerw w dniu wokandy. W opinii urzędników sądowych niepotrzebny czas zajmuje także „nagrywanie płyt i kopiowanie protokołów”. Respondenci podkreślali również, że przy szacowaniu rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi należy również uwzględnić koszt ewentualnej apelacji i postępowania w II instancji. Wskazywali także, że w niektórych sądach istnieje sztywny podział zadań wśród pracowników, tj. jest m.in. grupa pracowników do spraw rozwodowych, do spraw o ubezwłasnowolnienie i inne.

III. 3. Podsumowanie szacunków czasu pracy sędziów i urzędników nad typową sprawą rozwodową

Podsumowując, badanie ankietowe dostarczyło informacji o subiektywnej ocenie czasu pracy, poświęconego przez sędziów i urzędników na prowadzenie spraw rozwodowych – w rozbiciu na czas rozprawy i pozostałe czynności. Rozróżnienie to pozwoliło na porównanie uzyskanych wyników z danymi pochodzącymi z badania aktowego (w protokołach z rozpraw odnotowywano godzinę ich rozpoczęcia i zakończenia). Wyniki podsumowuje tabela 12. Zwraca uwagę, że urzędnicy wskazują wyraźnie dłuższy czas trwania rozpraw niż sędziowie. Z jednej strony, liczba urzędników biorących udział w badaniu była większa – co przemawia na korzyść tych szacunków, z drugiej – urzędnicy mogli rzeczywiście poświęcać na protokołowanie więcej czasu, niż trwała sama rozprawa²¹.

Tabela 12. Czas trwania rozpraw w typowej sprawie rozwodowej (w godzinach) – podsumowanie

	Rozprawa (badanie ankietowe sędziów, N=31)	Rozprawa/protokołowanie (badanie ankietowe urzędników, N=160)	Rozprawa (badanie aktowe, N=400)
Mediana	2,3	3	0,7
Pierwszy kwartyl	1	1,5	0,4
Trzeci kwartyl	5	6	1,3
Średnia	4,2	4,7	1,1

Co istotne, zarówno szacunki sędziów jak i urzędników kilkakrotnie przekraczały średni czas rozpraw odnotowany w badaniach aktowych.

Tabela 13 podsumowuje szacowany przez sędziów i urzędników czas, poświęcany na czynności inne niż rozprawa w typowej sprawie rozwodowej. Niestety, czynności te nie znajdują odzwierciedlenia w aktach spraw, nie jest zatem możliwe zestawienie wyników badań ankietowych z danymi pochodzącymi z innych źródeł.

²¹ W warunkach funkcjonowania protokołu elektronicznego, nie powinien to być jednak problem.

Tabela 13. Czas trwania innych czynności w typowej sprawie rozwodowej (w godzinach) – podsumowanie

	Inne czynności (badanie ankietowe sędziów, N=32)	Inne czynności (badanie ankietowe urzędników, N=181)
Mediana	2,5	4
Pierwszy kwartyl	1	2
Trzeci kwartyl	5	6
Średnia	6,5	9,0

IV. Badanie ekonomiczne

IV. 1. Uwagi wprowadzające

Przed przystąpieniem do szacowania kosztów postępowań sądowych w odniesieniu do wybranej kategorii spraw, konieczne jest poczynienie pewnych zastrzeżeń natury ogólnej. Po pierwsze, koniecznym jest określenie, co będzie rozumiane pod pojęciem kosztów postępowania. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 2 u.k.s.c., przez „koszty sądowe” – uiszczane przez stronę i stanowiące część kosztów procesu – rozumie się opłaty i wydatki²². Ustawa definiuje zatem koszty z perspektywy strony postępowania. Tymczasem część tych kosztów – np. opłaty – stanowią jednocześnie dochody budżetu państwa (par. 690 część 15 – „Sądy powszechne”).

Mając na względzie przeznaczenie niniejszej analizy, zdecydowano się na przyjęcie perspektywy budżetu państwa – nie zaś strony postępowania. **Przez koszty postępowania sądowego w sprawie rozwodowej rozumiemy zatem wszelkie wydatki²³ budżetowe na przeprowadzenie czynności niezbędnych do osądzenia takiej sprawy.** W tym rozumieniu obejmują one zatem takie kategorie, jak: wynagrodzenia orzeczników i urzędników sądowych, koszty obiegu dokumentów, koszty opinii biegłych oraz przeprowadzenia wywiadu środowiskowego itp. **Z kolei przez dochody budżetowe związane z prowadzeniem spraw o rozwód rozumiemy kwoty uiszczane przez strony na rachunek sądu.** Obejmują one zatem opłatę stałą, opłaty kancelaryjne, zaliczki na poczet wynagrodzenia biegłych oraz kuratorów itp.

W wielu przypadkach wydatki budżetowe są bezpośrednio finansowane przez dochody (kwoty uiszczane przez strony) – dzieje się tak np. w przypadku wypłaty wynagrodzenia biegłego w wysokości uiszczonej zaliczki. W innych, koszty postępowania są ponoszone bezpośrednio przez budżet państwa – np. w sytuacji gdy strona zostaje zwolniona od kosztów sądowych (sprawa nie generuje zatem dochodów budżetowych).

²² Por. także: K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2011.

²³ Nie mylić z wydatkami, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.

Po drugie, taka definicja przedmiotu badań wymusza wyróżnienie kilku kategorii kosztów postępowania sądowego – posługując się kryterium ich zależności od liczby rozpoznawanych spraw. W teorii mikroekonomii wyróżnia się koszty stałe i zmienne – przyjmując za kryterium podziału zależność od wielkości produkcji. Do kosztów stałych zalicza się koszty, które w krótkim okresie nie zależą od wielkości produkcji (np. koszty lokalowe, usług księgowych itd.), zaś do kosztów zmiennych – te, które bezpośrednio zależą od wielkości produkcji (np. koszty półproduktów)²⁴.

W przypadku analiz kosztów postępowań sądowych jedną z głównych kategorii kosztów będą wynagrodzenia sędziów. Ich przypisanie do danego typu sprawy wydaje się intuicyjne – należy skalkulować czas poświęcony przez sędziego danej sprawie, a następnie pomnożyć go przez jego wynagrodzenie. Oszacowana wartość ma jednak znaczenie informacyjne – nie zaś księgowe. Dzieje się tak ze względu na regulacje ustrojowe zawarte w art. 178, 179 i 180 Konstytucji i skonkretyzowane w przepisach art. 91 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁵. Sprawiają one, że koszty wynagrodzeń orzeczników są „sztywne w dół” – nie mogą być ograniczone w sytuacji spadku liczby rozpoznawanych spraw. Można jednak wyobrazić sobie sytuację odwrotną – w której wzrost liczby spraw spowodowałby konieczność zwiększenia liczby sędziów (a zatem wzrost kosztów)²⁶.

Do prezentowanych szacunków kosztów wynagrodzenia orzeczników należy zatem podchodzić z perspektywy efektywności sądownictwa – czas ich pracy, opłacany przez podatników, może być wykorzystany na rozpoznawanie np. spraw rozwodowych lub sprawniejsze rozpoznawanie spraw o prawa majątkowe²⁷. Inaczej ma się rzecz w przypadku kosztów wynagrodzeń innych grup zawodowych (np. urzędników sądowych) czy wynagrodzeń ławników. Tu, w długim okresie można wyobrazić sobie dostosowanie poziomu zatrudnienia do liczby rozpoznawanych spraw, a więc ograniczenie kosztów w rozumieniu księgowym.

²⁴ G. Mankiw, *Principles of Microeconomics*, 7th Edition, 2014, s. 267.

²⁵ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm., dalej jako: u.s.p.

²⁶ W ostatniej dekadzie liczba obsadzonych etatów sędziowskich utrzymywała się na niemal stałym poziomie ok. 10 000.

²⁷ Z tego powodu jest powszechną praktyką ich uwzględnianie w kalkulacji kosztów postępowań sądowych por. np.: *CourTools, Trial Court Performance Measures*, National Center for State Courts 2005, http://www.courttools.org/~media/Microsites/Files/CourTools/courttools_Trial_measure10_Cost_Per_Case.ashx.

Z kolei trzecia kategoria kosztów, obejmująca np. koszty korespondencji czy wynagrodzenia biegłych i kuratorów sądowych, zależy wprost od liczby (i poziomu skomplikowania) rozpoznawanych spraw. Redukcja (lub zwiększenie) liczby spraw przełożyłaby się automatycznie na zmniejszenie (zwiększenie) wydatków budżetowych z tego tytułu.

Zasadnym wydaje się zatem opracowanie – na potrzeby niniejszego raportu – autorskiej, trójelementowej typologii kosztów:

- 1) koszty wynagrodzeń sędziów – ponoszone z mocy prawa, niezależnie od liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw;
- 2) koszty stałe – możliwe do dostosowania do liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw w dłuższym horyzoncie czasowym (np. koszty wynagrodzeń urzędników);
- 3) koszty zmienne – dostosowujące się automatycznie do liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw (np. koszty korespondencji, wynagrodzenia biegłych).

Oszacowany łączny koszt postępowań sądowych w sprawach rozwodowych stanowi sumę tych kategorii. Należy w tym miejscu odnotować również katalog kosztów utrzymania całego systemu sądownictwa powszechnego, który w tej typologii nie został uwzględniony. Należą do niego m.in. koszty utrzymania budynków (czynsze, opłaty za wynajem, media, sprzątanie i ochronę) i systemów informatycznych, czy też ogólnie biorąc administracji. Z dużą dozą prawdopodobieństwa należy jednak przypuszczać, że koszty te będą ponoszone w praktycznie niezminionej postaci, nawet gdyby postępowania rozwodowe przestały być elementem systemu wymiaru sprawiedliwości (lub gdyby ich liczba uległa znacznemu zwiększeniu).

IV. 2. Dane

Do oszacowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód zostały wykorzystane wyniki badania aktowego opisanego w części

II niniejszego opracowania oraz. badania ankietowego sędziów i urzędników sądowych prezentowanego w części III.

W przypadku dochodów budżetowych wyniki badań aktowych pozwalają na wiarygodne i relatywnie precyzyjne oszacowanie – gdyż zdarzenia związane z uiszczaniem i zwrotem opłat znajdują, co do zasady, odzwierciedlenie w aktach sprawy. Inaczej jest w przypadku wydatków. Okazuje się, że dominują wśród nich wydatki na wynagrodzenia (szczególnie sędziowskie – por. rozważania w części I). Powiązanie ich z konkretną kategorią spraw, wymaga ustalenia typowego czasu pracy poświęconego na ich załatwienie. Niestety, materiały zgromadzone w aktach precyzyjnie odzwierciedlają jedynie część tego czasu – długość rozpraw. Brak w nich (kluczowych z punktu widzenia dokładności szacunku) danych o łącznym czasie pracy poświęcanym typowej sprawie rozwodowej. Dlatego też konieczne było wykorzystanie wyników przeprowadzonego badania ankietowego sędziów i urzędników sądowych oraz przyjęcie pewnych, często trudnych do empirycznej weryfikacji, założeń. Z tego względu zdecydowano się na analizę w trzech scenariuszach – wskazując najbardziej prawdopodobną – w ocenie autorów – wartość oraz szacunki minimalne i maksymalne. Konsekwencją jest relatywnie duża doza niepewności, w zakresie wysokości wydatków związanych z prowadzeniem spraw rozwodowych.

IV. 3. Dochody budżetowe

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c., od pozwu w sprawie o rozwód pobiera się opłatę stałą w kwocie 600 zł. Jednocześnie, zgodnie z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b) u.k.s.c., sąd zwraca z urzędu połowę uiszczonej opłaty w przypadku uprawomocnienia orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie. Jak wskazano w części II:

- 1) W 69% badanych spraw uiszczono opłatę sądową w pełnej wysokości, w 25% sąd zwolnił stronę powodową od kosztów sądowych w całości, zaś w pozostałych przypadkach z części opłaty. Uwzględniając pełną próbę 400 badanych spraw rozwodowych, średnia wysokość opłaty sądowej uiszczonej na początku postępowania wynosiła 427 zł.

- 2) W 51% badanych spraw, sąd zwrócił stronie powodowej połowę uiszczonej opłaty (300 zł).

Na tej podstawie można szacować, że średnio wniesienie pozwu w sprawie rozwodowej generuje dochód z tytułu opłaty sądowej w wysokości 273 zł. Przyjmując tę wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych²⁸ można szacować, że **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływa ok. 25 mln zł²⁹.**

Z kolei średnia wysokość uiszczonych **opłat kancelaryjnych**, w badanej próbie wyniosła 18 zł (mediana 12 zł) – w skali roku można zatem mówić o **dotychczasowych dochodach budżetowych z tego tytułu na poziomie ok. 1–1,6 mln zł³⁰.**

Wartość ta stanowi dolną granicę (minimum) szacunku dochodów budżetowych generowanych przez sprawy rozwodowe. Możliwe jest bowiem, że pomimo zwolnienia strony powodowej z opłaty sądowej, w orzeczeniu końcowym sąd nie obciąży kosztami Skarbu Państwa, a jedną ze stron (lub strony solidarnie)³¹.

Z badań aktowych wynika, że spośród 25% spraw, w których sąd zwolnił stronę powodową z opłaty sądowej (98 spraw), w 29 przypadkach w orzeczeniu końcowym kosztami postępowania obciążono strony. Zakładając, że obciążono je opłatą stałą w pełnej wysokości (600 zł), i że jej ściągальność wyniosła 100% (brak danych na ten temat, stąd interpretacja szacunku jako maksymalnego), dochody budżetowe z tytułu opłat sądowych w typowej sprawie rozwodowej wzrosłyby o dodatkowe 44 zł.

Podsumowując, w obu wariantach szacunku (minimalnym – 26 mln zł i maksymalnym – 30 mln zł) opłaty sądowe uiszczane w sprawach o rozwód odpowiadają za ok. 1% ogółu dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych

²⁸ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

²⁹ Odnosząc ten szacunek, do podawanej w rozdziale I ogólnej sumy dochodów z tytułu opłat sądowych uiszczonych w 2015 r. we wszystkich sądach okręgowych (621,9 mln zł) można stwierdzić, że postępowania rozwodowe generują jedynie niecałe 4% tej kwoty.

³⁰ Pominięto w tym miejscu mające marginalny udział w badanych sprawach opłaty stosunkowe od zasądzonych alimentów, dodatkowe opłaty w sytuacji orzeczenia eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku.

³¹ Ilustruje to przykładowa sytuacja, w której strona powodowa z powodów trudnej sytuacji majątkowej uzyskuje zwolnienie z opłaty sądowej od pozwu rozwodowego, a sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie obciąża kosztami sądowymi pozwanego.

w kraju (część 15 – „Sądy powszechne” paragraf 690). Mają zatem znikome znaczenie fiskalne, z punktu widzenia finansowania sądownictwa powszechnego. Należy jednak postawić pytanie, czy pozwalają one sfinansować wydatki budżetowe, ponoszone w związku z rozpatrywaniem spraw rozwodowych.

IV. 4. Wydatki budżetowe

Do najistotniejszej kategorii wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód należą wynagrodzenia orzeczników i pracowników sądów. Badanie prof. A. Siemaszko i P. Ostaszewskiego z 2013 r.³² wskazywało, że średnie wynagrodzenie sędziego sądu okręgowego wynosiło 10,8 tys. zł miesięcznie (wliczając dodatkowe wynagrodzenie roczne – DWR). Uwzględniając mechanizm ustalania wynagrodzenia sędziów (por. art. 91 u.s.p.), należy oczekiwać jego wzrostu w tempie zbliżonym do 4% rok do roku. Według sprawozdań RB-70 za 2015 r., średnie wynagrodzenie sędziego orzekającego w sądzie okręgowym wynosiło 13,7 tys. zł. Przyjmując w dużym uproszczeniu, że sędzia pracuje średnio 8 godzin dziennie, przez 5 dni w tygodniu³³, oszacowana stawka godzinowa wyniosłaby 85,63 zł.

Wysokość rekompensaty dla ławników – na podstawie art. 172 par. 4 u.s.p. – wynosi 1,9% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego (3854,88) za jeden dzień pełnienia obowiązków. Przyjmując ośmiogodzinny dzień pracy, prowadzi to do szacunku 9,16 zł za godzinę.

Zgodnie z regulacjami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego³⁴, wynagrodzenia zasadnicze na stanowiskach wspomagających pion orzeczniczy mogą wynosić od 1850 do 7000 zł. Badanie prof. A. Siemaszko i P. Ostaszewskiego wskazuje, że w praktyce typowe wynagrodzenia urzędników i pracowników obsługi w sądach okręgowych wynosiło ok. 3920 zł (z DWR). Sprawozdania RB-70 za rok

³² A. Siemaszko i P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf> (dostęp: 28.02.2017 r.).

³³ Por. jednak art. 83 u.s.p.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 54 ze zm.

2015 wskazują, że średnie wynagrodzenie urzędnika sądowego zatrudnionego w sądzie okręgowym nie zmieniło się od czasu tamtego badania i wynosiło 3,9 tys. zł miesięcznie (z DWR). Przyjmując ośmiogodzinny dzień pracy, pięć dni w tygodniu, prowadzi to do szacunku na poziomie ok. 24,38 zł za godzinę.

Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych, można stwierdzić, że średni czas rozprawy w sprawie o rozwód wynosi ok. 1,13 godziny (połowa typowych obserwacji mieści się w przedziale 0,42-1,33 godziny, mediana to 0,75). Zgodnie z art. 47 par. 2 pkt 2 lit a) k.p.c., skład orzekający w sprawach rozwodowych obejmuje sędziego zawodowego i dwóch ławników. Dodatkowo, w rozprawie uczestniczy protokolant³⁵.

Z całą pewnością, czas pracy sędziego i urzędników sądowych, konieczny do rozpoznania sprawy rozwodowej, nie może być sprowadzony wyłącznie do czasu trwania rozprawy. W czasie pracy przewodniczącego składu sędziowskiego należy uwzględnić zapoznawanie się z dokumentacją, podejmowanie decyzji czy wydawanie zarządzeń i postanowień. Z kolei w przypadku urzędników - wykonywanie zarządzeń, np. tworzenie pism i ich wysyłkę, czy prowadzenie akt sprawy. Czynności te nie znajdują jednak bezpośredniego odzwierciedlenia w aktach sądowych. Z tego względu przeprowadzono badanie ankietowe, skierowane do sędziów i pracowników pierwszoinstancyjnych wydziałów cywilnych sądów okręgowych (jego wyniki omówiono w rozdziale III). Ze względu na niewielką liczbę wypełnionych ankiet³⁶ oraz znaczne rozbieżności pomiędzy wynikami badań ankietowych i aktowych³⁷, do dalszych szacunków prowadzonych na podstawie uzyskanych z nich wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością. W związku z tym zdecydowano się na prowadzenie analizy w trzech scenariuszach, skonstruowanych na podstawie wyników badań aktowych, wniosków z ankiet oraz opublikowanych badań.

³⁵ Nie dysponując dokładnymi danymi o wynagrodzeniach samych protokolantów przyjęto dla nich, omówione wyżej, oszacowane stawki wynagrodzeń urzędników sądowych. W analizach nie uwzględniono też, niezmiernie trudnego do oszacowania, czasu pracy, pracującego ewentualnie przy sprawie, asystenta sędziego.

³⁶ Zwłaszcza w przypadku sędziów – 32ankiety.

³⁷ Ocenie wiarygodności danych służyło zwłaszcza pytanie o percepcje czasu trwania rozpraw w typowej sprawie rozwodowej – gdyż można je było zweryfikować z danymi pozyskanymi w toku badań aktowych (godziny rozpoczęcia i zakończenia rozpraw w protokołach). Jak wskazano w rozdziale III wyniki ankiet (zarówno wśród sędziów jak i urzędników) sugerują, że rozprawy trwają znacznie dłużej niż znajduje to odzwierciedlenie w protokołach.

W scenariuszu minimalnym, założono krótszy (ale bardziej wiarygodny, gdyż pochodzące z badań aktowych) czas trwania rozpraw. Przyjęto także, że sędzia na inne czynności potrzebuje tyle samo czasu co na rozprawę (wskazują na to wyniki ankiet). W przypadku urzędników, przyjęto, że pozostałe czynności trwają dwa razy dłużej niż rozprawa (na to, że trwają one dłużej wskazywały wyniki ankiety).

W scenariuszu uznanym za najbardziej prawdopodobny, także przyjęto czas trwania rozpraw pochodzący z badań aktowych. W przypadku innych czynności, założono, że trwają 2,5 godziny (mediana z badania ankietowego). W przypadku urzędników, przyjęto, że pozostałe czynności trwają 4 godziny (mediana z badania ankietowego).

W wariancie maksymalnym, czasy pracy sędziów i urzędników zaczerpnięto z przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania obciążenia pracą grup zawodowych w sądownictwie³⁸. Oszacowany tam czas ma odzwierciedlać średni czas pracy konieczny do załatwienia sprawy rep. „C” w sądzie okręgowym. W ocenie autorów, z dużą dozą prawdopodobieństwa jest on zawyżony w kontekście analizy spraw rozwodowych³⁹, jednak celem szacunku maksymalnego jest określenie górnej granicy ewentualnych kosztów⁴⁰.

W celu ilustracji związanej z tym niepewności, zdecydowano się na przedstawienie trzech scenariuszy, podsumowanych w tabeli 14.

³⁸ *Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami: analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”, <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/01/Raport-Podsumowuj%C4%85cy-Zadania-4.pdf>.*

³⁹ Sprawy rozwodowe stanowią, w skali kraju, ok. 70% spraw rep. „C” w sądach okręgowych i są uznawane za mniej pracochłonne – co znajduje odzwierciedlenie w wynikach badań ankietowych zaprezentowanych w rozdziale III.

⁴⁰ Dane dotyczące czasu pochodzące z badania obciążenia pracą przekraczają także szacunki uzyskane w toku badania ankietowego – co przemawia za traktowaniem ich jako górnej granicy.

Tabela 14. Podsumowanie scenariuszy czasu pracy sędziów, ławników i urzędników sądowych

		Wariant minimum	Wariant uznany za najbardziej prawdopodobny	Wariant maksimum
Sędzia	Rozprawa	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)	11,53 h (dane z projektu badania obciążenia pracą)
	Inne czynności	1,13 (założenie)	2,5 h (mediana z badania ankiet.)	
Ławnicy (2 os.)	Rozprawa	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)
	Inne czynności	0,57 h (założenie)	1,13 h (założenie)	1,13 h (założenie)
Protokolant/urzędnik	Rozprawa	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)	8,75 h (dane z projektu badania obciążenia pracą)
	Inne czynności	2,26 h (założenie)	4 h (mediana z badania ankiet.)	

Podsumowując, koszty wynagrodzeń związanych z prowadzeniem sprawy o rozwód oszacowano, w wariacie najbardziej prawdopodobnym na 477,30 zł (w wariantach minimum i maksimum odpowiednio 307,30 zł i 1242 zł). Wyniki, wraz z udziałem poszczególnych kategorii kosztów, zaprezentowano w tabeli 15⁴¹.

⁴¹ Zwraca uwagę, że w zależności od przyjętego scenariusza, koszt czasu pracy sędziów waha się od 63 do 79% oszacowanej sumy – czyniąc tę kategorię najważniejszym komponentem kosztów rozpoznawania spraw rozwodowych. Jednocześnie, jak pokazuje tabela 48, koszty pracy odpowiadają za 90% łącznych szacunków kosztu rozpoznawania sprawy rozwodowej. Z faktem tym wiążą się dwie istotne implikacje – z jednej strony rozpoznawanie spraw rozwodowych w sądzie okręgowym wiąże cenne zasoby pracy, które mogłyby być przeznaczone na inne cele (np. zwiększenie sprawności rozpoznawania spornych spraw cywilnych). Z drugiej, ograniczenie wpływu spraw rozwodowych do sądów miałyby tylko niewielki wpływ na wysokość faktycznie ponoszonych wydatków budżetowych (gdyż, co oczywiste, nie towarzyszyłoby mu zmniejszenie wynagrodzeń sędziów) – por. analizy przedstawione w rozdziale V.

Tabela 15. Podsumowanie wyników szacunków kosztów czasu pracy sędziów, ławników i urzędników sądowych

		Wariant minimum	Wariant uznany za najbardziej prawdopodobny	Wariant maksimum
Sędzia	Rozprawa	96,76 (31%)	96,76 (20%)	987,31 (79%)
	Inne czynności	96,76 (31%)	214,08 (45%)	
Ławnicy (2 os.)	Rozprawa	20,70 (7%)	20,70 (4%)	20,70 (2%)
	Inne czynności	10,44 (3%)	20,70 (4%)	20,70 (2%)
Protokolant/urzędnik	Rozprawa	27,55 (9%)	27,55 (6%)	213,33 (17%)
	Inne czynności	55,10 (18%)	97,52 (6%)	
SUMA		307,3	477,3	1242,0

Kolejna kategoria kosztów – tym razem zmiennych (a więc zależących wprost od liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw rozwodowych) – to pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. Należą do nich m. in. wynagrodzenia biegłych, kuratorów i tłumaczy przysięgłych. W rozumieniu u.k.s.c., stanowią one część kosztów sądowych – i jako takie powinny, co do zasady, być ponoszone przez strony. W praktyce, są one często pokrywane z zaliczek, uiszczanych przez strony (lub rozstrzygnięcie w ich sprawie zapada w wyroku), bywają one jednak przedmiotem zwolnienia od kosztów sądowych. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych, możliwe jest wyróżnienie tych kosztów jako różnicy ustalonego w wyroku kosztu postępowania i uiszczonej opłaty sądowej⁴². W pełnej próbie (400 spraw) ich średnia wysokość wyniosła 95 zł.

Na podstawie badań aktowych można przyjąć, że w ok. 60% przypadków (40–80%) koszty te są pokrywane przez strony (w formie zaliczki lub po rozstrzygnięciu końcowym). Prowadzi to do podwyższenia szacunku wydatków budżetu państwa na rozpoznanie przeciętnej sprawy rozwodowej o ok. 38 zł (19-57 zł).

⁴² Z definicji zawartej w art. 2 ust. 1 u.k.s.c., koszty sądowe są sumą opłaty i wydatków.

Dodatkowo, należy uwzględnić wydatki budżetowe związane z wysyłką korespondencji. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych, można oszacować średnią liczbę wysyłanych przez sąd przesyłek na poziomie 10 (połowa typowych obserwacji mieści się w przedziale 5-12, mediana 7). Przyjmując koszt doręczenia przesyłki ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru – ZPO na poziomie 1,20 zł⁴³, uzyskujemy szacowane średnie koszty korespondencji w sprawie o rozwód na poziomie 12 zł.

Reasumując, można szacować, że średnio sprawa rozwodowa kosztuje budżet państwa ok. 527,31 zł, przy czym koszt ten może wahać się od 338,32 zł (scenariusz minimalny) do 1311,04 zł (scenariusz maksymalny). Podsumowanie szacunku – wraz ze źródłami niepewności – prezentuje tabela 16.

Tabela 16. Oszacowane koszty typowego postępowania rozwodowego (w zł), ze wskazaniem źródeł niepewności szacunku

Kategoria kosztów	Scenariusz minimum	Scenariusz najbardziej prawdopodobny	Scenariusz maksimum	Źródła niepewności
Wynagrodzenia za udział w rozprawie	145,01	145,01	1242	Brak danych o rzeczywistym czasie pracy (dotyczy to zwłaszcza sędziów, których wynagrodzenia to ok. 2/3 wskazanych kwot) przyjęte scenariusze
Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	162,3	332,3		
Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.	19	38	57	Przyjęte scenariusze co do odsetka kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa (niepełne dane o ich rzeczywistym uiszczeniu przez strony)
Koszty korespondencji	12	12	12	Przyjęcie średniej liczby korespondencji
SUMA	338,32	527,31	1 311,04	

⁴³ Piotr Miączyński, Leszek Kostrzewski, *Poczta Polska doręcza listy sądowe. To koniec rewolucji*, „Gazeta Wyborcza” 01.03.2016, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147749,19699051,poczta-polska-doreczy-listy-sadowe-to-koniec-rewolucji.html>.

Przyjmując te wartości oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁴ można szacować, że **każdego roku koszty prowadzenia spraw o rozwód wynoszą ok. 48 mln zł (od 31 mln w scenariuszu minimalnym do 120 mln w scenariuszu maksymalnym).**

Można zatem stwierdzić, że uiszczane opłaty sądowe nie pokrywają ogółu kosztów ponoszonych przez budżet państwa w związku z prowadzeniem spraw rozwodowych (w szczególności kosztów wynagrodzeń zaangażowanych w to osób).

⁴⁴ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

V. Oszacowanie udziału wydatków budżetowych na utrzymanie infrastruktury sądów okręgowych związanych z prowadzeniem postępowań rozwodowych

Jak już wcześniej sygnalizowano, brak jest w sprawozdawczości budżetowej sądownictwa powszechnego precyzyjnych narzędzi umożliwiających oszacowanie udziału ogólnych wydatków budżetowych na sądy związanych z prowadzeniem konkretnych rodzajów spraw, jak np. spraw o rozwód. Dlatego też w rozdziałach I i IV prezentowano dane i przeprowadzono dokładne oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych wynikających jedynie z prowadzenia postępowań sądowych w sprawach o rozwód (a więc bez uwzględniania kosztów utrzymania całej infrastruktury sądów, czyli m.in. opłat czynszowych, za media, sprzątanie, ochronę, systemy informatyczne, administrację, itp.). W tym miejscu jednak zdecydowano się rozszerzyć te analizy o próbę oszacowania udziału także tych pozostałych wydatków, jaki przypadają na sprawy o rozwód, po uwzględnieniu ich ogólnej liczby i przeciętnej czasochłonności, w odniesieniu do wszystkich spraw rozpoznawanych w sądach okręgowych. Punktem wyjścia tego obliczenia będzie, podobnie jak w rozdziale I, struktura wybranych kategorii wydatków sądów okręgowych w 2015 r. Żeby nie doprowadzić do tak zwanego podwójnego księgowania tych samych kategorii wydatków budżetowych, które uwzględniono w rozdziale IV, w tym miejscu nie analizowano już takich kategorii, jak: wynagrodzenia osobowe pracowników sądów, koszty i wydatki związane z postępowaniami sądowymi czy np. kategorii wydatków obejmujących koszty korespondencji. Tym samym zaś z łącznej, ogólnej kwoty wydatków sądów okręgowych wykazywanej w sprawozdaniach RB-28 za rok 2015 (2 208 338 583 zł – pozycja wykonanie wydatków) wyodrębniono kwotę 508 057 751 zł związaną z wydatkami na tak zwaną eksploatację wszystkich sądów okręgowych. Do kategorii tej zaliczono następujące paragrafy sprawozdania RB-28: 4210 – zakup materiałów i wyposażenia (do 3500zł); 4220 – zakup środków żywności; 4230 – zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych; 4240 – zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek; 4250 – zakup sprzętu i uzbrojenia (na potrzeby obronności i bezp. publicznego); 4260 – zakup energii (elektrycznej, cieplnej, gazu, wody); 4270 – zakup usług remontowych (z wyjątkiem świadczonych przez osoby fizyczne); 4280 – zakup usług zdrowotnych (medycyna

pracy); 4340 – zakup usług remontowo-konserwatorskich dot. obiektów zabytkowych; 4350 – zakup usług dostępu do sieci Internet; 4360 – opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych telefonii komórkowej; 4370 – opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych telefonii stacjonarnej; 4400 – opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale, garaże; 4410 – podróże służbowe krajowe; 4420 – podróże służbowe zagraniczne; 4430 – różne opłaty i składki (m.in. ubezpieczenia samochodów, ubezpieczenia rzeczowe); 4440 – odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych; 4480 – podatek od nieruchomości; 4510 – opłaty za rzecz budżetu państwa; 4520 – opłaty za rzecz budżetów samorządu terytorialnego; 4530 – podatek VAT; 4580 – pozostałe odsetki (poza tymi od: dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat); 4590 – kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych; 4600 – kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych; 4700 – szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej (też szkolenia z bezpieczeństwa i higieny pracy); 4740 – zakup materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych; 4750 – zakup akcesoriów komputerowych, programów i licencji (do 3500 zł); 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych; 6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (pow. 3500 zł). Nie uwzględniono więc wynagrodzeń i pochodnych pracowników, biegłych, tłumaczy, itp., udzielanych pożyczek za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz kosztów postępowań postępowania sądowego (par. 4610) i zakupu usług pozostałych (m. in. drukarskich, transportowych, pocztowych, kominiarskich, wywozu śmieci, szkoleń – par. 4300).

Tak obliczoną sumaryczną kwotę wydatków na eksploatację wszystkich sądów okręgowych w 2015 r. odniesiono następnie do liczby poszczególnych rodzajów spraw rozpatrywanych w tych sądach oraz ich przeciętnej czasochłonności⁴⁵ (por tabela 17). Na tej podstawie można było następnie obliczyć udział łącznych

⁴⁵ W tym kontekście wykorzystano przywoływane w poprzednim rozdziale dane o średnim czasie pracy sędziego i urzędnika (zsumowane) koniecznym do załatwienia sprawy danego typu, zaczerpnięte z przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania obciążenia pracą grup zawodowych w sądownictwie. Por. *Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania... op.cit.* Analizę ograniczono jedynie do tych kategorii spraw, co do których w przywołanym raporcie zaprezentowano dane o ich czasochłonności.

wydatków na eksploatację, jaki przypadałby na sprawy o rozwód (jako procent oszacowanego, łącznego czasu pracy nad wyodrębnionymi kategoriami spraw).

Tabela 17. Wybrane kategorie spraw w sądach okręgowych w 2015 r.

	Wpływ spraw	Średni czas pracy sędziego i urzędnika nad sprawą (w godz.)	Liczba godzin pracy sędziego i urzędnika nad sprawami
Sprawy o rozwód	86 963	20,27	1 762 740
Pozostałe sprawy z Rep. C	46 289	20,27	938 278
Sprawy z Rep. Ns	16 360	11,97	195 829
Sprawy z Rep. Nc	15 340	4,78	73 325
Sprawy z Rep. Co	12 793	6,27	80 212
Sprawy z Rep. Ca	60 136	25,60	1 539 482
Sprawy z Rep. Cz	71 166	15,30	1 088 840
Sprawy z Rep. Co (II instancja)	666	2,85	1 898
Sprawy WSC (skarga kasacyjna – sprawy cywilne)	1 691	6,12	10 349
Skarga na postępowanie sądowe (Wykaz S)	10 524	8,93	93 979
Sprawy z Rep. K (bez wyroku łącznego)	5 455	154,93	845 143
Sprawy z Rep. K (wyrok łączny)	4 694	36,60	171 800
Sprawy z Rep. Kp	47 986	9,38	450 109
Sprawy z Rep. Ko	41 640	6,83	284 401
Sprawy z Rep. Ka (bez wykroczeń)	41 304	21,70	896 297
Sprawy z Rep. Ka (wykroczenia)	8 293	16,98	140 815
Sprawy z Rep. Kz	28 589	20,00	571 780
Sprawy z Rep. Kzw	30 571	17,75	542 635
Sprawy WKK	1 172	6,42	7 524
Wykaz S (skargi)	596	13,10	7 808
Sprawy z Rep. Kow	126 489	8,70	1 100 454
Sprawy z Rep. Pen	29 343	3,72	109 156
Sprawy z Rep. U	113 250	14,90	1 687 425
Sprawy z Rep. Uo	8 061	4,23	34 098
Sprawy z Rep. P	1 714	29,80	51 077
Sprawy z Rep. Np	141	4,58	646
Sprawy z Rep. Po	459	3,23	1 483
Sprawy z Rep. Ua	2 701	32,23	87 053
Sprawy z Rep. Uz	440	7,87	3 463
Sprawy z Rep. Pa	8 102	29,52	239 171
Sprawy z Rep. Pz	3 601	14,45	52 034
Sprawy z Rep. GC	15 367	16,72	256 936
Sprawy z Rep. Gnc	15 518	3,23	50 123
Sprawy z Rep. Gco	4 274	5,68	24 276
Sprawy z Rep. Ga	12 535	19,78	247 942

Sprawy z Rep. Gz	10 899	9,23	100 598
Sprawy z Rep. Gco (II instancja)	174	3,85	670
Sprawy WSC (skarga kasacyjna – sprawy gospodarcze)	113	6,12	692
Skarga na postępowanie sądowe (Wykaz S)	465	8,93	4 152
OGÓLEM	885 874		13 754 695

Źródło: Sprawozdania MS-S1o,MS-S5o,MS-S11-12o,MS-S19o za rok 2015; *Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania... op.cit. s. 236-240.*

Na podstawie tej analizy można stwierdzić, że postępowania rozwodowe stanowią niecałe 10% wszystkich głównych kategorii spraw rozpatrywanych w sądach okręgowych. Ich załatwienie wymaga zaś 12,8% łącznego czasu pracy sędziów i urzędników sądowych poświęcanego na te sprawy⁴⁶. Tym samym zaś, z wyodrębnionej sumarycznej kwoty 508 mln zł wydatków na eksploatację wszystkich sądów okręgowych, na postępowania rozwodowe przypadłoby **65,1 mln zł**. O taką więc kwotę można, w dużym uproszczeniu i przy pełnej świadomości występujących ograniczeń, powiększyć szacowaną w poprzednim rozdziale sumę ponoszoną każdego roku ze Skarbu Państwa na prowadzenie postępowań rozwodowych.

⁴⁶ Jak już wcześniej sygnalizowano, sprawy rozwodowe są uznawane za mniej pracochłonne niż pozostałe sprawy z repertorium C w sądach okręgowych, dlatego też prezentowane oszacowanie należy uznać za nieznacznie zawyżone.

VI. Symulacje wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na generowane przez nie koszty i przynoszone dochody

Realizacja przedmiotowego projektu badawczego, obejmująca oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych związanych z rozpoznawaniem spraw o rozwód, umożliwi analizę skutków finansowych propozycji reform, pojawiających się w debacie publicznej i w głosach ankietowanych w toku badania sędziów i urzędników. Do najistotniejszych należą: 1) propozycja rezygnacji ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej w sprawach zakończonych rozwodem na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie, 2) propozycja podwyższenia opłaty sądowej w sprawach rozwodowych, 3) postulat wyłączenia postępowań rozwodowych na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych (np. powierzenie ich urzędom stanu cywilnego).

VI. 1. Rezygnacja ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej

Ocenę skutków finansowych propozycji rezygnacji ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej w razie orzeczenia rozwodu lub separacji na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie umożliwiają dane przytoczone w części IV.3. Średnia wysokość uiszczanych obecnie opłat sądowych (nie uwzględniając zwrotu połowy opłaty) wynosi, według przeprowadzonych badań aktowych 427 zł. Jednocześnie, koszty związane z rozpoznawaniem spraw o rozwód (jak również – z dużą dozą prawdopodobieństwa wpływ spraw) nie uległyby zmianie.

Przyjmując zatem wskazaną wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁷ można szacować, że po rezygnacji ze zwrotu połowy opłaty, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 39 mln zł.** Jednocześnie, dochody w tej wysokości pozwoliłyby na pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie minimalnym (oraz ok. 80% pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie najbardziej prawdopodobnym).

⁴⁷ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

VI. 2. Podwyższenie opłaty sądowej w sprawach o rozwód

Zgodnie z propozycjami zgłaszanymi przez sędziów w badaniu ankietowym (por. podrozdział III.1.), rozważono propozycje podwyższenia opłaty stałej za sprawę o rozwód z 600 do 1000 zł, przy pozostawieniu obecnego systemu zwrotu połowy opłaty. Ocenę skutków finansowych tej propozycji przeprowadzono na podstawie wyników badań aktowych oraz następujących założeń:

- 1) w przypadkach, gdy strona powodowa uiściła opłatę w pełnej wysokości (600 zł), przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym uiściłaby opłatę 1000 zł⁴⁸,
- 2) w przypadkach, gdy strona uzyskała zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części, przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym także uzyskałaby zwolnienie (w przypadku zwolnień w części, zapłaciłaby taką samą kwotę),
- 3) w przypadkach, gdy zwrócono z urzędu połowę pobranej opłaty sądowej, przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym także zwrócono by połowę opłaty.

Średnia wysokość uiszczanych opłat sądowych wyniosłaby wówczas 445 zł. Jednocześnie, koszty związane z rozpoznawaniem spraw o rozwód (jak również – z dużą dozą prawdopodobieństwa wpływ spraw) nie uległyby zmianie.

Przyjmując zatem wskazaną wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁹ można szacować, że w wyniku podwyższenia opłaty stałej za sprawę o rozwód z 600 do 1000 zł, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 41 mln zł** – o 70% więcej niż obecnie. Jednocześnie, dochody w tej wysokości pozwoliłyby na pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie minimalnym (oraz w ok. 84% pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie najbardziej prawdopodobnym).

⁴⁸ Nie uwzględniono więc sytuacji, w których strona dziś uiszczająca opłatę w pełnej wysokości, w hipotetycznym stanie prawnym uzyskałaby zwolnienie od kosztów sądowych. Brak podstaw do przypuszczeń, że sytuacje takie będą powszechne – jednak prezentowane szacunki mogą być z tego względu nieznacznie zawyżone.

⁴⁹ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

Połączenie tego wariantu z rezygnacją ze zwrotu połowy opłaty, zwiększyłoby (przy założeniach poczynionych w podrozdziałach V.1. i V.2.) średnią wysokość uiszczanych opłat sądowych do 702 zł – znacznie powyżej kosztów oszacowanych w wariantcie minimum i najbardziej prawdopodobnym. W tym przypadku, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 64 mln zł.**

VI. 3. Wyłączenie rozwodów bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych

W odróżnieniu od ocenianych poprzednio propozycji, wyłączenie spraw o rozwód na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych wpłynęłoby zarówno na dochody budżetowe z tytułu opłat sądowych, jak i koszty prowadzenia postępowań.

Na potrzeby szacunku skutków finansowych takiej zmiany, przyjęto, że z kognicji sądów zostałyby wyłączone sprawy spełniające łącznie następujące kryteria:

- 1) sąd nie rozstrzygał o winie rozkładu pożycia,
- 2) sąd nie rozstrzygał w zakresie władzy rodzicielskiej,
- 3) sąd nie rozstrzygał w zakresie kontaktów z dziećmi,
- 4) sąd nie rozstrzygał w zakresie alimentów,
- 5) sąd nie rozstrzygał w zakresie eksmisji jednego z małżonków,
- 6) sąd nie rozstrzygał w zakresie podziału wspólnego majątku.

Sprawy takie (nazywane dalej *rozwodami niespornymi*) stanowiły 34% badanej próby (136 spraw). Wyniki badania ankietowego (por. rozdział III) wskazują, że różnią się one od pozostałych spraw rozwodowych (nazywanych dalej *rozwodami spornymi*) pod względem czasochłonności. Można także oczekiwać, że przynoszą mniejsze dochody z tytułu opłat (np. ze względu na zwrot połowy opłaty sądowej z urzędu). Z tego względu, dokonanie szacunku wymaga powtórzenia podstawowych kalkulacji

dochodowych i kosztowych w podziale na sprawy, które zostałyby wyłączone z kognicji sądów i na te, które by w niej pozostały.

Wyniki analiz pokazują, że w przypadku rozwodów spornych średni dochód budżetowy wynosił 288 zł, zaś przy rozwodach niespornych 244 zł (średnia w całej próbie to 273 zł). Przyjmując proporcję rozwodów niespornych (34% za reprezentatywną dla wpływu w całym kraju), oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁵⁰ można szacować, że po wyłączeniu rozwodów niespornych z kognicji sądów, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 17 mln zł (o 8 mln mniej niż obecnie).**

Należy oczekiwać, że rozwody niesporne będą wymagały mniej czasu pracy orzeczników (zwłaszcza w przypadku sędziów), oraz okażą się mniej kosztowne (np. ze względu na brak wywiadów środowiskowych). W związku z powyższym, konieczne jest skalkulowanie podstawowych kategorii kosztów omówionych w rozdziale IV, w podziale na rozwody sporne i niesporne.

Przeprowadzenie tych analiz wskazuje, że w przypadku rozwodów niespornych średni czas trwania rozprawy (posiedzenia) okazał się niemal trzy razy krótszy (odpowiednio 0,49 i 1,45 godziny – średnia w całej badanej próbie to 1,13 godziny). Przyjmując założenia scenariuszy minimalnego i maksymalnego z tabeli 14 rozdziału IV.3, prowadzi to do wniosku, że **wartość zaoszczędzonego czasu pracy sędziów wyniosłaby 2,6-8 mln zł (31-93 tys. roboczogodzin).**

W przypadku wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c., rozwody niesporne okazały się niemal dziesięciokrotnie mniej kosztowne. Ich średnia wysokość na sprawę wyniosła – dla rozwodów niespornych 14, zaś dla spornych 137 zł (w pełnej próbie 95 zł). Ponadto, rozwód niesporny wymagał wysłania średnio 6 przesyłek, zaś sporny 12 (średnia w całej próbie 10). Wyniki te podsumowuje tabela 17.

⁵⁰ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

Tabela 17. Oszacowane koszty typowego rozwodu spornego i niespornego (w zł)

Kategoria kosztów	Scenariusz minimum	Scenariusz najbardziej prawdopodobny	Źródła niepewności
Wynagrodzenia za udział w rozprawie	Niesporne 63 Sporne 186 Razem 145	Niesporne 63 Sporne 186 Razem 145	Brak danych o rzeczywistym czasie pracy (dotyczy to zwłaszcza sędziów, których wynagrodzenia to ok. 2/3 wskazanych kwot), przyjęte scenariusze
Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	Niesporne 70 Sporne 208 Razem 162	Niesporne 320 Sporne 338 Razem 332	
Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 uksc	Niesporne 3 Sporne 27 Razem 19	Niesporne 6 Sporne 55 Razem 38	Przyjęte scenariusze co do odsetka kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa – min 20%, prawdopodobnie 40% (niepełne dane o ich rzeczywistym uiszczeniu przez strony)
Koszty korespondencji	Niesporne 7,2 Sporne 14,4 Razem 12,0	Niesporne 7,2 Sporne 14,4 Razem 12,0	Przyjęcie średniej liczby korespondencji w próbie
SUMA	Niesporne 143 Sporne 436 Razem 338	Niesporne 397 Sporne 594 Razem 527	

Podsumowując, przyjęcie proporcji rozwodów niespornych (34%) oraz średniego wpływu spraw rozwodowych⁵¹ prowadzi do wniosku, że po wyłączeniu rozwodów niespornych z kognicji sądów, **każdego roku łączne koszty postępowań rozwodowych wyniosłyby ok. 26-36 mln zł (o 5–12 mln mniej niż obecnie).**

W tym miejscu konieczne jest jednak rozróżnienie kategorii kosztów postępowania, zaprezentowanych w podrozdziale IV.1. Gros zmniejszenia kosztów rozpoznawania spraw wynikałoby bowiem z oszczędności czasu pracy orzeczników. Co oczywiste, oszczędności te nie zostałyby odzwierciedlone w wydatkach budżetowych – z powodu rozpoznawania mniejszej liczby spraw sędziowie nie zaczęliby mniej zarabiać. Przełożyłyby się one na usprawnienie funkcjonowania sądów wynikające z

⁵¹ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

„uwolnionego” czasu pracy sędziów rzędu 31–93 tys. roboczogodzin – w porównaniu do etatyzacji pionu dostrzegalna (choć nieprzekraczająca 10%) ilość.

W rozumieniu księgowym, rzeczywiste zmniejszenie wydatków budżetowych w części 15 – „Sądy powszechne” mogłoby wynikać wyłącznie z oszczędności na korespondencji i pokrywaniu wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. Nie przekroczyłoby ono jednak pół miliona zł, a więc znikomej części wydatków sądów okręgowych. Równocześnie, jak wskazano powyżej, spadek wpływu spraw rozwodowych o jedną trzecią oznaczałoby zmniejszenie wysokości dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych (o ok. 8 mln).

Paradoksalnie zatem, ograniczenie kognicji prowadzące do oszczędności ekonomicznych/systemowych (korzystnego zmniejszenia obciążenia sędziów), okazałoby się nieopłacalne księgowo (zmniejszenie wydatków byłoby znacznie mniejsze niż zmniejszenie dochodów). Z drugiej strony, uwzględniając niską czasochłonność spraw, których mogłoby dotyczyć, z dużą dozą prawdopodobieństwa nie zmieniłoby zasadniczo sytuacji w pionie cywilnym sądów okręgowych. Tym samym zaś można stwierdzić, że wprowadzenie tego rozwiązania nie byłoby uzasadnione.