

Paweł Ostaszewski, Justyna Włodarczyk-Madejska, Kamil Joński*

Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych

WSTĘP

Niniejszy artykuł podejmuje próbę oszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed polskimi 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.

Artykuł 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 r. W części trzeciej zostały przedstawione wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego w celu zgromadzenia informacji o czasie pracy orzeczników i urzędników sądowych, które nie zostały odzwierciedlone w aktach sądowych. Część czwarta zawiera oszacowanie kosztów prowadzenia postępowań w sprawach o rozwód, sporządzone na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Część piąta stanowi swoiste uzupełnienie tych szacunków o wskazanie kwoty wydatków przeznaczanych na eksploatację wszystkich sądów okręgowych, jaka przypada na sprawy rozwodowe proporcjonalnie do ich liczby i przeciętnej czasochłonności. W ostatniej szóstej części niniejszego artykułu zostały zaprezentowane wyniki symulacji

* Paweł Ostaszewski jest kierownikiem Sekcji Analiz Ekonomicznych Wymiaru Sprawiedliwości, doktorem nauk prawnych; Justyna Włodarczyk-Madejska jest asystentem w Zakładzie Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz specjalistą badawczo-technicznym w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości; Kamil Joński jest ekonomistą, doktorantem w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Łódzkiego.

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 umożliwiających przeprowadzenie wnikliwych artykuł analiz ekonomicznych. Tym samym zaś, co oczywiste, uzyskane w ich toku wyniki spełnić miały funkcję pomocniczą, a ich prezentacja ma na celu jedynie ukazanie podstaw badań ekonomicznych.

Analiza kosztów funkcjonowania całego polskiego wymiaru sprawiedliwości była przedmiotem licznych opracowań¹. Porównania międzynarodowe tego rodzaju danych są realizowane m.in. w cyklicznych badaniach Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Sądownictwa Rady Europy (CEPEJ)². W ramach tego typu analiz wyróżniane są poszczególne rodzaje wydatków i wpływów budżetowych, jak np. wynagrodzenia sędziów i innych pracowników sądów czy też kwoty opłat sądowych. W wielu opracowaniach naukowych szacowane są również koszty prowadzenia poszczególnych typów spraw sądowych, szczególnie spraw karnych, jako części tak zwanych kosztów przestępczości³. Autorzy artykułu nie znaleźli w polskiej literaturze analogicznej do prowadzonej w tym miejscu próby oszacowania rzeczywistych kosztów związanych z rozpatrywaniem spraw o rozwód przed sądami powszechnymi. Dlatego też przedstawione w dalszych częściach analizy są w dużym stopniu pionierskie, przez co niestety mogą być obciążone pewnymi „grzechami młodości”. Niewątpliwie więc potrzebne jest stałe doskonalenie metodologii tego typu badań, do czego przyczynkiem może być również niniejszy artykuł.

1. Badanie statystyczne

1.1 Uwagi wprowadzające

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 (reperitorium „C”) rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe. Ich wpływ

¹ Por. np.: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006; J. Beldowski, M. Cizkowicz, D. Sześciło, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Warszawa 2010, https://for.org.pl/upload/Nowy_Wymiar_Sprawiedliwosci/sady_raport2_popr1.pdf (dostęp: 01.09.2017 r.); B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, A. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Podstawowe parametry dla Polski i pozostałych krajów*, Warszawa 2011; A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, A. Więcek-Durańska, *Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej (na podstawie bazy danych CEPEJ 2014)*, „Prawo w Działaniu” 2016/26.

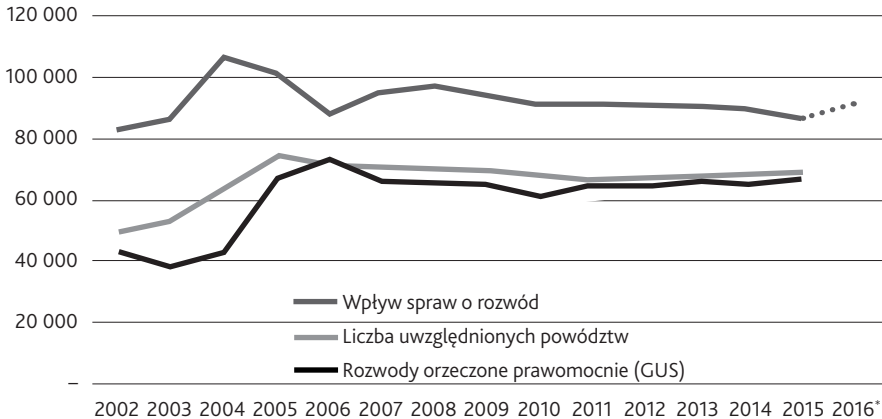
² Por. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Cepej Studies No 23. Edition 2016 (2014 data)*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf (dostęp: 01.09.2017 r.).

³ Por. np.: T. Gabor, *Costs of Crime and Criminal Justice Responses*, Public Safety Canada 2016, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-r022/2015-r022-en.pdf> (dostęp: 01.09.2017 r.); *The Costs of Crime and Violence. New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*, L. Jaitman (ed.), Inter-American Development Bank 2017, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/The-Costs-of-Crime-and-Violence-New-Evidence-and-Insights-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=7&isAllowed=y> (dostęp: 01.09.2017 r.); N. Wickramasekera, J. Wright, H. Elsej, J. Murray, S. Tubeuf, *Cost of crime: A systematic review*, „Journal of Criminal Justice” 2015/43, Issue 3.

utrzymuje się w ostatniej dekadzie na bardzo stabilnym poziomie (por. wykres 1), co pozwala na wiarygodne szacowanie i prognozowanie ponoszonych co roku kosztów postępowań rozwodowych, jak również dochodów z opłat sądowych w tej kategorii spraw.

Wykres 1

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



* szacunek na podstawie danych półrocznych

Źródło: Statystyki MS-S1o oraz GUS.

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 stopnia⁴ – podlegają ogólnym zasadom sprawozdawczości budżetowej⁵. W szczególności oznacza to sporządzanie sprawozdań wyszczególnionych w tabeli 1.

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*

* Rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, § 19 ust. 5 instrukcji stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia.

Źródło: rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19.12.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. (Dz.U. poz. 1476 ze zm.), § 2 pkt 6.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z 16.01.2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (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.).

1.2. 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 powszechne”) – które wyniosły 2 257,6 mln zł⁶. Wysokość dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych uiszczonych w poszczególnych sądach okręgowych prezentuje wykres 2.

Zwracają uwagę znaczne dysproporcje dochodów generowanych przez poszczególne sądy. Przykładowo Sąd Okręgowy w Warszawie sam generuje 8% ogółu dochodów z tytułu opłat sądowych. Są one oczywiście związane z wielkością wpływu spraw do poszczególnych sądów i ich rodzajami.

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 rozważać, jakie będą finansowe skutki modyfikacji wysokości stawek opłat sądowych, bez konkretnych i szczegółowych danych finansowych dotyczących obecnego wpływu należności z poszczególnych stawek”⁷.

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”⁸. Wynik ten wskazuje, że opłata stała pobierana w sprawach rozwodowych nie stanowi istotnego, z finansowego punktu widzenia, źródła dochodów budżetowych⁹.

⁶ Drugą najistotniejszą kategorią dochodów, po opłatach sądowych, były grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (par. 0570).

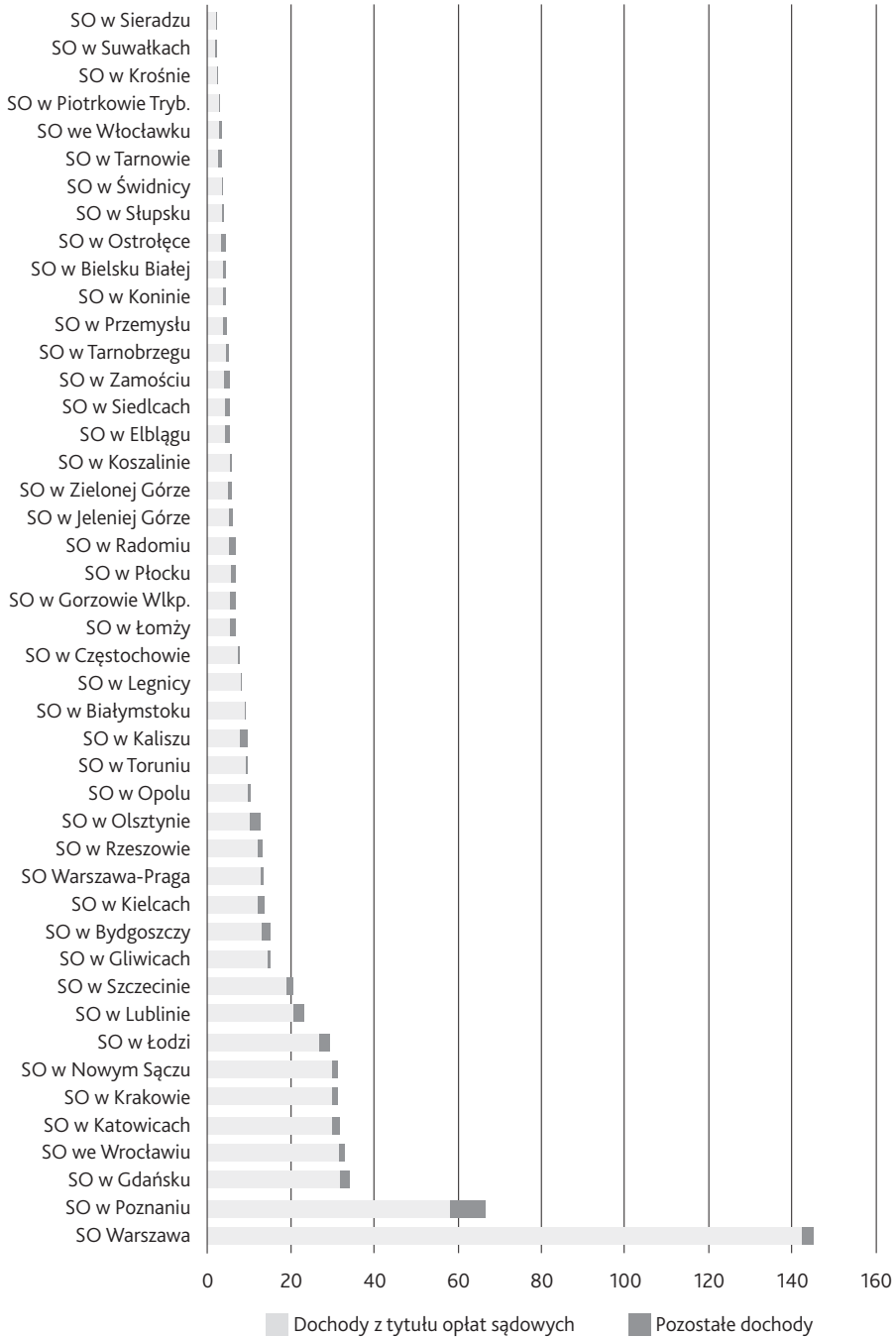
⁷ M. Wild, M. Dziurda, P. Rylski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2014.

⁸ M. Wild, M. Dziurda, P. Rylski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych...*

⁹ Potwierdzają to szacunki zaprezentowane w podrozdziale 4.3., 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).

Wykres 2

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



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

1.3. 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 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
Inne	1101,6
Suma wydatków sądów okręgowych	2208,3

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 3%. Koszty opinii biegłych (zarówno osób, jak i instytucji) wyniosły w 2015 r. 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)¹⁰.

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 części 5 artykułu 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, sprząatanie, ochronę, systemy informatyczne, administrację itp.). Przy pełnej świadomości ograniczeń tego typu obliczeń, w części 5 oszacowano udział także tych pozostałych wydatków, jaki przypadalby 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.

2. Badanie aktowe

2.1. Uwagi wprowadzające

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

Na podstawie udostępnionej przez Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości ewidencji spraw o rozwód rozpoznanych w I instancji przez poszczególne sądy okręgowe w 2015 r. przeprowadzono losowanie reprezentatywnej próby, zakończonych prawomocnie¹¹ 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

¹⁰ Szerzej o systemie – np. *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*, red. P. Feliga, Warszawa 2016, https://www.iws.org.pl/pliki/files/Feliga%20P_Obcie%20C4%85%C5%B4Cenia%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=&i-d=1031465&Site=COE&direct=true> (dostęp: 28.02.2017 r.).

¹¹ W próbie mogły więc znaleźć się zarówno sprawy zakończone merytorycznie, jak i postępowania zakończone umorzeniem.

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 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 aktowej informacji nie została jednak ostatecznie wykorzystana w analizach ekonomicznych, dlatego też nie będą one również prezentowane w kolejnych punktach rozdziału.

2.2. 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)¹².

Osoby składające pozew o rozwód, w większości przypadków, wnosili o orzeczenie go bez orzekania o winie (76,5%). W 3 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 artykułu, warto jednak odnotować, że wspólne małoletnie dzieci w chwili złożenia pozwu miało 220 par. Połowa z nich wnosila 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 pkt proc.) 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

¹² Ze względu na, sygnalizowany już, ekonomiczny a nie prawny charakter prowadzonych analiz – wszystkie te postępowania zdecydowano się analizować łącznie.

powierzenia władzy rodzicielskiej matce z jednoczesnym pozbawieniem tej władzy ojca (łącznie w 9 przypadkach, w tym w 8 z powodztwa żony).

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 miesiące¹³. Czas trwania postępowania w sprawach dotyczących pieczy naprzemiennnej był nieco dłuższy. Średnio wyniósł on bowiem 8 miesięcy (mediana 8,5)¹⁴, jednak należy zauważyć, że badana w tym badaniu próba została uznana za niereprezentatywną dla typowych spraw rozwodowych¹⁵.

2.3. Szczegółowe charakterystyki analizowanych spraw

W niniejszym punkcie 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 tyłu 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 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 orzeczenia¹⁶. Średnio liczyło ono 8,4 strony, przy czym połowa nie przekroczyła objętości 8 stron. Najkrótsze uzasadnienie zajmowało 2,2 strony, najdłuższe natomiast – 18,7 strony¹⁷. 17 wyroków wydanych przez sąd I instancji zostało

¹³ M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015/21.

¹⁴ M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennnej 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.).

¹⁵ M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennnej...*

¹⁶ W badaniu M. Domańskiego odsetek ten wyniósł 15%. Por. M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, s. 15.

¹⁷ 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.

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 spraw¹⁸.

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.

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)¹⁹.

2.4. 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, w pozostałych przypadkach zaś (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 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²⁰, sąd

¹⁸ M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, s. 19.

¹⁹ 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.

²⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 623 ze zm. – dalej: u.k.s.c.

zwrócił z urzędu połowę uiszczonych opłat od wniesionego pozwu o rozwód. Opłata stosunkowa od zasądzonych alimentów (art. 26 ust. 2 u.k.s.c.) została zasądzona wyłącznie w dwóch przypadkach²¹, 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.)²² – por. tabela 3.

Tabela 3 Opłaty i zwroty opłat		
	N	%
zwrot z urzędu połowy uiszczonych opłat	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
Odsetki nie sumują się do 100 – możliwy wybór wielokrotny		

Źródło: opracowanie własne.

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

Źródło: opracowanie własne.

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.

²¹ Były to kwoty 300 i 600 zł.

²² Zasądzona kwota to 200 zł.

3. Badanie ankietowe

3.1. Uwagi wprowadzające

Ponieważ omawiane w poprzedniej części 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.

3.2. 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 – przewodniczący 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, iż 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. tabela 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.

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 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

Źródło: opracowanie własne.

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

Źródło: opracowanie własne.

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 czasochłonnych sprawach czynności te zabierały im zaś 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

Źródło: opracowanie własne.

W odpowiedzi na jedno otwarte pytanie ankiety respondenci zaznaczali, że mieli trudności ze zdefiniowaniem zwrotu „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 artykułu 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 miałyby 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 także konieczność wprowadzenia obowiązku mediacji przed złożeniem pozwu w sprawie.

3.3. 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 różniły 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, dlatego 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. Przy porównaniu danych zawartych 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
brak danych	11	19
N	170	162

Źródło: opracowanie własne.

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

Źródło: opracowanie własne.

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 protokolowanie (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

Źródło: opracowanie własne.

Średni czas na wykonanie innych zadań i czynności urzędników sądowych w sprawie wynosi odpowiednio 10,7 oraz 9 godzin (dla sprawy innej niż rozwodowa i sprawy rozwodowej). Respondenci uznali, że wśród spraw, nad którymi pracowali w momencie przeprowadzania badań, znalazły się 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

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku sędziów, również urzędników sądowych poproszono o przedstawienie własnych uwag odnośnie do tematu przeprowadzonego badania. W większości przypadków odpowiedzi udzielone przez obie grupy respondentów pokrywały się, zwłaszcza w kwestiach: 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. są m.in. grupy pracowników do spraw rozwodowych, do spraw o ubezwłasnowolnienie i inne.

3.4. 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 protokolowanie więcej czasu, niż trwała sama rozprawa²³.

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

Źródło: opracowanie własne.

²³ W warunkach funkcjonowania protokołu elektronicznego nie powinien to być jednak problem.

Co istotne, zarówno szacunki sędziów, jak i urzędników kilkukrotnie 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.

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 kwartył	1	2
Trzeci kwartył	5	6
Średnia	6,5	9,0

Źródło: opracowanie własne.

4. Badanie ekonomiczne

4.1. Uwagi wprowadzające

Przed przystąpieniem do szacowania kosztów postępowania sądowych w odniesieniu do wybranej kategorii spraw, konieczne jest poczynienie pewnych zastrzeżeń natury ogólnej. Po pierwsze, niezbędne 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 wydatki²⁴. Ustawa definiuje zatem koszty z perspektywy strony postępowania. Tymczasem część tych kosztów – np. opłaty – stanowią jednocześnie dochody budżetu państwa (par. 690 części 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 więc wszelkie wydatki²⁵ 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 więc 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 uiszczony zaliczki. W innych, koszty

²⁴ Por. także: K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011.

²⁵ Nie mylić z wydatkami, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.

postępowania są ponoszone bezpośrednio przez budżet państwa – np. w sytuacji, gdy strona zostaje zwolniona od kosztów sądowych (sprawa nie generuje zatem dochodów budżetowych).

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.), do kosztów zmiennych zaś – te, które bezpośrednio zależą od wielkości produkcji (np. koszty półproduktów)²⁶.

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 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁷. 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)²⁸.

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 majątkowe²⁹. 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.

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.

Zasadne wydaje się zatem opracowanie – na potrzeby niniejszego artykułu – autorskiej, trójelementowej typologii kosztów:

- 1) koszty wynagrodzeń sędziów – ponoszone z mocy prawa, niezależnie od liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw;

²⁶ G. Mankiw, *Principles of Microeconomics*, 7th Edition, Nashville 2014, s. 267.

²⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm. – dalej: u.s.p.

²⁸ W ostatniej dekadzie liczba obsadzonych etatów sędziowskich utrzymywała się na niemal stałym poziomie ok. 10 000.

²⁹ Z tego powodu jest powszechną praktyką ich uwzględnianie w kalkulacji kosztów postępowań sądowych por. np.: *CourtTools, 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 (dostęp: 01.09.2017 r.)

- 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, sprząatanie i ochronę) i systemów informatycznych czy też – ogólnie biorąc – administracji. Z dużą dozą prawdopodobieństwa należy jednak przypuszczać, że koszty te będą ponoszone w praktycznie niezmięnionej postaci, nawet gdyby postępowania rozwodowe przestały być elementem systemu wymiaru sprawiedliwości (lub gdyby ich liczba uległa znacznemu zwiększeniu).

4.2. Dane

Do oszacowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód zostały wykorzystane wyniki badania aktowego opisanego w części 2 niniejszego artykułu oraz badania ankietowego sędziów i urzędników sądowych prezentowanego w części 3.

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 1). 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 – wartości oraz szacunki minimalne i maksymalne. Konsekwencją jest relatywnie duża doza niepewności w zakresie wysokości wydatków związanych z prowadzeniem spraw rozwodowych.

4.3. 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 2:

- 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 rozwodowych³⁰, można szacować, że każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływa ok. 25 mln zł³¹.

Z kolei średnia wysokość uiszczonych opłat kancelaryjnych w badanej próbie wyniosła 18 zł (mediana 12 zł) – w skali roku można zatem mówić o dodatkowych dochodach budżetowych z tego tytułu na poziomie ok. 1–1,6 mln zł³².

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 obciąża kosztami Skarbu Państwa, lecz jedną ze stron (lub strony solidarnie)³³.

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 ściągalność 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 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.

³⁰ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).

³¹ Odnosząc ten szacunek do podawanej w części 1 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.

³² 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.

³³ Ilustruje to przykładowa sytuacja, w której strona powodowa ze względu na trudną sytuację majątkową uzyskuje zwolnienie z opłaty sądowej od pozwu rozwodowego, a sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie obciąża kosztami sądowymi pozwanego.

4.4. Wydatki budżetowe

Do najistotniejszej kategorii wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód należą wynagrodzenia orzeczników i pracowników sądów. Badanie prof. Andrzeja Siemaszki i Pawła Ostaszewskiego z 2013 r.³⁴ 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 tygodniu³⁵, oszacowana stawka godzinowa wyniosłaby 85,63 zł.

Wysokość rekompensaty dla ławników – na podstawie art. 172 § 4 u.s.p. – wynosi 1,9% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego (3854,88 zł) 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 urzędniczego³⁶, wynagrodzenia zasadnicze na stanowiskach wspomagających pion orzeczniczy mogą wynosić od 1850 do 7000 zł. Badanie prof. A. Siemaszki 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 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 § 2 pkt 2 lit. a k.p.c. skład orzekający w sprawach rozwodowych obejmuje sędziego zawodowego i dwóch ławników. Dodatkowo w rozprawie uczestniczy protokolant³⁷.

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 zapoznavanie 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

³⁴ A. Siemaszko, 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.).

³⁵ Por. jednak art. 83 u.s.p.

³⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 54 ze zm.

³⁷ 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 asystenta sędziego, pracującego ewentualnie przy sprawie.

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 części 3). Ze względu na niewielką liczbę wypełnionych ankiet³⁸ oraz znaczne rozbieżności pomiędzy wynikami badań ankietowych i aktowych³⁹, 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.

W scenariuszu minimalnym założono krótszy (ale bardziej wiarygodny, gdyż pochodzący 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 one 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 sądownictwie⁴⁰. 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 rozwodowych⁴¹, jednak celem szacunku maksymalnego jest określenie górnej granicy ewentualnych kosztów⁴².

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

Podsumowując, koszty wynagrodzeń związanych z prowadzeniem sprawy o rozwód oszacowano w wariancie 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 15⁴³.

³⁸ Zwłaszcza w przypadku sędziów – 32 ankiety.

³⁹ 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 części 3 wyniki ankiet (zarówno wśród sędziów, jak i wśród urzędników) sugerują, że rozprawy trwają znacznie dłużej niż znajduje to odzwierciedlenie w protokołach.

⁴⁰ *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> (dostęp: 01.09.2017 r.).

⁴¹ 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 części 3.

⁴² Dane dotyczące czasu pochodzące z badania obciążenia pracą przekraczają także szacunki uzyskane w toku badania ankietowego – co przemawia za traktowaniem ich jako górnej granicy.

⁴³ 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

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.)	

Źródło: opracowanie własne.

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

Źródło: opracowanie własne.

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

– 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 części 5.

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 uiszczanej opłaty sądowej⁴⁴. 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).

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 zł⁴⁵, 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	

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁴ Z definicji zawartej w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.: koszty sądowe są sumą opłaty i wydatków.

⁴⁵ P. Miączyński, L. 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> (dostęp: 01.09.2017 r.).

Przyjmując te wartości oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁶, można szacować, że każdego roku koszty prowadzenia spraw o rozwód wynoszą ok. 48 mln zł (od 31 mln zł w scenariuszu minimalnym do 120 mln zł 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).

5. 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 częściach 1 i 4 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, sprząatanie, ochronę, systemy informatyczne, administrację itp.). W tym miejscu jednak zdecydowano się rozszerzyć te analizy o próbę oszacowania udziału 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. Punktem wyjścia tego obliczenia będzie, podobnie jak w części 1, struktura wybranych kategorii wydatków sądów okręgowych w 2015 r. Zeby nie doprowadzić do tzw. podwójnego księgowania tych samych kategorii wydatków budżetowych, które uwzględniono w części 4, 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 tzw. 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 bezpieczeństwa publicznego); 4260 – zakup energii (elektrycznej, ciepłej, 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

⁴⁶ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).

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 na rzecz budżetu państwa; 4520 – opłaty na 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 na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz kosztów 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 czasochłonności⁴⁷ (por. tabela 17). Na tej podstawie można było następnie obliczyć udział łącznych wydatków na eksploatację, jaki przypadałby na sprawy o rozwód (jako procent oszacowanego łącznego czasu pracy nad wyodrębnionymi kategoriami spraw).

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 sprawy⁴⁸. Tym samym zaś z wyodrębnionej sumarycznej kwoty 508 mln zł wydatków na eksploatację wszystkich sądów okręgowych, na postępowania rozwodowe przypadałoby **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.

⁴⁷ 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... Analizę ograniczono jedynie do tych kategorii spraw, co do których w przywołanym raporcie zaprezentowano dane o ich czasochłonności.*

⁴⁸ 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.

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
OGÓŁEM	885 874		13 754 695

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

6. Symulacje wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na generowane przez nie koszty i przynieszone dochody

6.1. Uwagi wprowadzające

Realizacja przedmiotowego projektu badawczego, obejmująca oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych związanych z rozpoznawaniem spraw o rozwód, umożliwia 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).

6.2. 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 podrozdziale 4.3. 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 rozwodowych⁴⁹, 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 pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie najbardziej prawdopodobnym w ok. 80%).

6.3. Podwyższenie opłaty sądowej w sprawach o rozwód

Zgodnie z propozycjami zgłaszanymi przez sędziów w badaniu ankietowym (por. podrozdział 3.2.), 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, w których strona powodowa uiściła opłatę w pełnej wysokości (600 zł), przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym uiściłaby opłatę 1000 zł⁵⁰;

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

⁵⁰ Nie uwzględniono więc sytuacji, w których strona dziś uiszczająca opłatę w pełnej wysokości, w hipotetycznym stanie prawnym uzyskalaby zwolnienie od kosztów sądowych. Brak podstaw do przypuszczeń, że sytuacje takie będą powszechne – jednak prezentowane szacunki mogą być z tego względu nieznacznie zawyżone.

- 2) w przypadkach, w których 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, w których 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 rozwodowych⁵¹, 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 wariantcie minimalnym (oraz pokrycie kosztów oszacowanych w wariantcie najbardziej prawdopodobnym w ok. 84%).

Połączenie tego wariantu z rezygnacją ze zwrotu połowy opłaty, zwiększyłoby (przy założeniach poczynionych w podrozdziałach 6.2. i 6.3.) 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**.

6.4. 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. część 3) 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

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

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 rozwodowych⁵², 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 części 4, 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 podrozdziału 4.4, 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 zł, 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 18.

Podsumowując, przyjęcie proporcji rozwodów niespornych (34%) oraz średniego wpływu spraw rozwodowych⁵³ prowadzi do wniosku, że po wyłączeniu rozwodów niespornych z kognicji sądów, **każdego roku łączne koszty postępowań rozwodowych wyniosłoby 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 4.2. 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 „uwolnionego” czasu pracy sędziów rzędu 31–93 tys. roboczogodzin – w porównaniu z etatyzacją 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 przekroczyłyby ono jednak 0,5 mln zł, a więc znikomej części wydatków sądów okręgowych. Równocześnie, jak wskazano powyżej, spadek wpływu spraw

⁵² Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006–2015 (91 600).

⁵³ Por. przepis 52.

rozwodowych o 1/3 oznaczałoby zmniejszenie wysokości dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych (o ok. 8 mln).

Tabela 18 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 u.k.s.c.	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	

Źródło: opracowanie własne.

Paradoksalnie zatem ograniczenie kognicji prowadzące do oszczędności ekonomicznych/systemowych (korzystnego zmniejszenia obciążenia sędziów), okazałaby się nieopłacalna 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 można za stwierdzić, że wprowadzenie tego rozwiązania nie byłoby uzasadnione.

Słowa kluczowe: postępowanie cywilne, postępowanie rozwodowe, budżet, wydatki budżetowe, wpływy budżetowe, sprawozdawczość budżetowa, wynagrodzenia sędziów, wynagrodzenia urzędników sądowych, koszty postępowań sądowych, opłaty sądowe, zwroty opłat, koszty stałe, koszty zmienne, Europejska Komisja na rzecz Efektywności Sądownictwa Rady Europy (CEPEJ).

Summary

Paweł Ostaszewski, Justyna Włodarczyk-Madejska, Kamil Joński,
Expenses on dissolution of marriage court proceedings

The article presents the outcome of research conducted to estimate real costs on carrying out proceedings on dissolution of marriage in Polish common courts. During the research budgetary revenues and expenditures concerning divorce proceedings were established, this

means remuneration of adjudicating authority and administration, expenses on participation of lay judges and expert witnesses, as well as on technical support and court fees on behalf of the sides.

The analysis of budgetary and statistical reports of the regional courts has been conducted together with the analysis of dissolution of marriage case records, surveys of regional courts, judges and court officials as well as the economic analysis. The subject of the research was to determine if it is possible to reduce the costs of divorce proceedings and also if any changes in court fees are justified (including those increasing the budgetary revenues).

Keywords: *civil procedure, divorce proceedings, budget, budgetary expenditure, budget revenues, budget reporting, remuneration of judges, remuneration of court officials, costs of court procedures, court fees, refunds, fixed costs, variable costs, The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).*