

## II. Wokół zarządzania referatem sędziowskim – diagnoza sytuacji i propozycje zmian

Niezmiennie od wielu lat polskie sądownictwo nie jest najlepiej oceniane przez Polaków. W badaniu CBOS „Oceny działalności instytucji publicznych” z marca 2020 r.<sup>36</sup> funkcjonowanie sądów częściej spotykało się z krytyką (40% wskazań) niż z aprobatą (32% wskazań). Z kolei w bardziej pogłębionym badaniu CBOS sprzed kilku lat połowa badanych (51%) negatywnie oceniła funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a co ósmy indagowany (12%) twierdził, że działa on zdecydowanie źle. Ocena pozytywną wystawiło mu nieco ponad jedna trzecia respondentów (łącznie 36%), w tym tylko nieliczni (2%) uważają, że wymiar sprawiedliwości działa zdecydowanie dobrze<sup>37</sup>.

Dalej, z tego samego badania, możemy się dowiedzieć, że „w hierarchii utworzonej na podstawie wskazywanych przez respondentów trzech najważniejszych, ich zdaniem, problemów wymiaru sprawiedliwości pierwsze miejsce zajmuje bezapelacyjnie przewlekłość postępowań sądowych (48% wskazań). W dalszej kolejności, do negatywnych stron funkcjonowania sądownictwa w Polsce badani zaliczają: zbyt skomplikowane procedury postępowań (33%), korupcję wśród sędziów (30%) oraz orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa (23%). Do stosunkowo często wskazywanych zarzutów należą również: orzekanie wyroków na podstawie niewystarczającego materiału dowodowego (15%), nagminne opóźnienia rozpraw (15%), zbyt wysokie koszty związane z postępowaniem sądowym (13%), niewydolny system przepływu informacji między sądami (11%), zła organizacja pracy w tych instytucjach (11%), niekompetencja sędziów (9%) oraz niewłaściwe traktowanie obywateli (8%)”<sup>38</sup>. Konieczność usprawnienia pracy sądów była także wskazywana w raportach i analizach m.in. Fundacji Court Watch Polska<sup>39</sup>.

Zatem **jednym z głównych czynników wpływających na tę negatywną ocenę jest długotrwałość procedur sądowych**. Zgodnie z anglosaskim powiedzeniem *justice delayed is justice denied* (sprawiedliwość odłożona w czasie to odmowa sprawiedliwości) i taki pryzmat oceny nakłada się również na polski wymiar sprawiedliwości. Co prawda **średnia długość postępowań sądowych w Polsce, na tle średniej europejskiej, nie jest nadmiernie niepokojąca i ustawia Polskę w gronie europejskich „średniaków”**<sup>40</sup>:

36 Komunikat z badań CBOS nr 38/2020, *Oceny działalności instytucji publicznych*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_038\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF), , dostęp: 10 maja 2021 r.

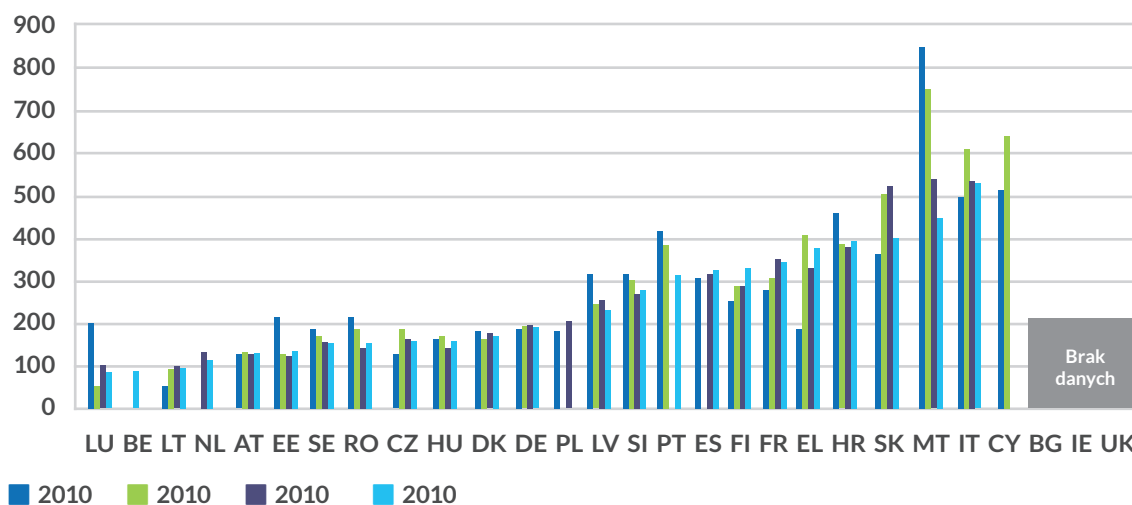
37 Komunikat z badań CBOS nr 31/2017, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_031\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF), , dostęp: 10 maja 2021 r.

38 Tamże.

39 Zob. przykładowo: B. Kociotowicz-Wiśniewska, B. Piłtowski, *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań vol. 2. Bilans efektów reform wymiaru sprawiedliwości w latach 2017-2019*, Toruń 2019.

40 J. Klimczak, *Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy*, Warszawa 2020, s. 9.

Wykres 1. Czas potrzebny na rozstrzygnięcie sądowych sporów cywilnych i handlowych przed sądem (pierwsza instancja; w dniach)



Źródło: Europejski Semestr – zestawienie informacji tematycznych. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet\\_effective-justice-systems\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet_effective-justice-systems_pl.pdf), s. 3, dostęp: 10 maja 2021 r.

Jednak tego rodzaju statystykom umyka fakt, że dla obywateli szczególnie dotkliwe są opóźnienia w szeregu istotnych dla nich sprawach, a nie opóźnienia „uśrednione”. Dodatkowo statystyki te zwykle opierają się na następującej metodologii: obliczany jest czas od wpływu sprawy do sądu aż do jej „zakończenia”, przy czym zakończenie definiowane jest jako wykreślenie danej sygnatury z rejestru spraw „aktywnych”. Pamiętać przy tym należy, że nie wystarczy, by sąd sprawował wymiar sprawiedliwości, aby sprawiedliwość w sądzie się „działa” – to, że sprawiedliwość „się dzieje”, musi jeszcze być dla stron widoczne<sup>41</sup>.

Przykładem może być sytuacja, gdy z punktu widzenia systemu wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym kończy sprawę w ujęciu systemu (zamykana jest sygnatura sprawy nakazowej, nawet jeśli sprawa ma w rzeczywistości kontynuację z uwagi na wniesienie sprzeciwu od nakazu zapłaty), a z punktu widzenia stron postępowania (a zwłaszcza powoda) to nie jest absolutnie koniec. Wniesienie sprzeciwu od nakazu zapłaty otwiera nowy rozdział postępowania, który jednak według systemu jest „nową sprawą”. Ponadto dla powoda nie jest kluczowe, kiedy został wydany nakaz zapłaty, ale to, kiedy ten nakaz zapłaty będzie w rzeczywistości mógł być zrealizowany:

„W 2016 r. średni czas trwania postępowań sądowych w sądach okręgowych i rejonowych wyniósł 4,7 miesiąca, co na pierwszy rzut oka wydaje się pozytywnym sygnałem. Ponad połowa spraw załatwiana jest w przeciągu trzech miesięcy, zaś blisko 30% - od trzech do sześciu miesięcy. Więcej niż co dziesiąte postępowanie trwa od sześciu do dwunastu miesięcy. 4,6% spraw trwało od roku do dwóch lat, 1,16% - od dwóch do trzech lat. Mniej niż 1% stanowią postępowania, które toczyły się ponad trzy lata. Przedstawione proporcje ulegają zmianie, gdy skoncentrujemy się wyłącznie na postępowaniach procesowych. Odsetek spraw załatwionych w przeciągu trzech miesięcy maleje wówczas o połowę, co czwarte postępowanie trwa od sze-

41 Wyrok ETPCz z 28 czerwca 1984 r., sygn. 7819/77; por. też R v Sussex Justices, Ex parte McCarthy ([1924] 1 KB 256).

ściu miesięcy do roku, a 14% - od roku do dwóch lat. Należy mieć na uwadze, że czas trwania postępowań sądowych przytaczany w statystykach wymiaru sprawiedliwości obliczany jest od dnia pierwszej rejestracji do czasu uprawomocnienia się sprawy w pierwszej instancji. Nie uwzględnia się zatem ich kontynuacji w postępowaniach apelacyjnych i kasacyjnych, zwłaszcza czasu oczekiwania na rozpoczęcie sprawy w II instancji. Z perspektywy strony subtelności te nie mają znaczenia – liczy się bowiem ostateczne rozstrzygnięcie<sup>42</sup>.

Tymczasem jednym z głównych czynników wpływających na nieefektywność procedur sądowych są kwestie techniczne – takie jak doręczanie korespondencji. Nie jest tajemnicą, że w najbardziej obciążonych i dotkniętych brakami kadrowymi sądach droga od wydania orzeczenia do jego doręczenia jest długa i zajmuje od kilku tygodni do (w skrajnych przypadkach) nawet kilku miesięcy (!). W takich sytuacjach jest oczywiste, że statystyczna sprawność procedur sądowych ma dla stron fikcyjny charakter.

Nie można również zapominać, że statystyki załatwień spraw są „pompowane” przez takie rozstrzygnięcia formalne jak wyłączenie sędziego-referenta, przekazanie sprawy do sądu właściwego (a nawet właściwego wydziału), podjęcie sprawy po okresie zawieszenia postępowania etc. Co prawda w takich sytuacjach sprawa w rzeczywistości nie „znika” z systemu, lecz „odradza” się pod nową sygnaturą. W sensie matematycznym taka operacja wpływa jednak na statystyczne obniżenie średniej długości postępowania sądowego.

Statystyka nie „widzi” też tego, że skala obrotu prawnego w danym okręgu sądowym, a czasami nawet w rejonie, przekłada się na niedostosowanie zasobów sądów na obsługę generowanych przez ten obrót prawny spraw. Innymi słowy, sądy w dużych ośrodkach gospodarczych czy w dużych skupiskach ludzkich nie radzą sobie ze sprawnym załatwieniem dużego wpływu spraw generowanego na ich terenie. Ponadto analiza sprawności załatwienia ogółu spraw, które składają się na całkowity wpływ do sądów<sup>43</sup>, pokazuje, że im większe jest znaczenie danej kategorii spraw dla przeciętnego obywatela, a także przedsiębiorcy, tym potencjalnie większe występują opóźnienia w ich załatwianiu. Przykładem są sprawy wieczystoksięgowe, w których przy dokonywaniu wpisów w największych sądach czas postępowania wydłużył się już nawet do kilkunastu miesięcy:

Tabela 1. Średni okres rozpoznawania wniosków (z wyłączeniem wniosków przekształceniowych) w Wydziałach Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa na dzień 22 kwietnia 2021 r.

Wydział Ksiąg Wieczystych	Średni okres rozpoznawania wniosków (w miesiącach)
VI	8
VII	11,5
IX	10
X	10,5
XIII	9
XV	8,5

Źródło: Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, *Hipoteka/księgi wieczyste*, <http://mokotow.sr.gov.pl/hipotekaksiegi-wieczyste,m,m2,248>, dostęp: 10 maja 2021 r.

42 B. Kociołowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski, dz. cyt., s. 27-28.

43 Zob. Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości, Opracowania wieloletnie, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, dostęp: 10 maja 2021 r.

Z powyższych informacji wynika, że opóźnienia w rozpoznawaniu wniosków skutkują realnymi niedogodnościami dla obywateli – każdy kolejny miesiąc oczekiwania na wpis hipoteki do księgi wieczystej to droższa rata kredytu i comiesięczny, niezależny od obywatela, uszczerbek w domowym budżecie. Ten kazu jest zresztą znamienny, gdyż pokazuje, że korzyści z nawet najhojniejszych transferów socjalnych od państwa na rzecz obywateli, ambitnych programów takich jak np. boni mieszkaniowy czy rodzinny w ramach Polskiego Ładu mogą zostać istotnie ograniczone przez koszty generowane dla obywateli przez tego rodzaju prozaiczne procedury sądowe.

Prawdziwego znaczenia dla stron postępowania nie ma zatem to, z jaką szybkością wydanych jest kilka milionów nakazów zapłaty w postępowaniu elektronicznym (choć niewątpliwie to przyczynek dla rozważenia systemowych zmian w procedurach sądowych ogółem), które istotnie obniżają średnią trwałość postępowań sądowych, lecz szybkość postępowania w istotnych dla nich sprawach, takich jak spory spadkowe, rodzinne, sprawy o zasiedzenie nieruchomości, spory pomiędzy kontrahentami w obrocie gospodarczym czy – ostatnio zyskujące na znaczeniu – spory pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami.

Wstępnie można w analizowanym obszarze wyodrębnić kilka głównych zagadnień problemowych – kwestii, które mają znaczenie dla sprawności procedur sądowych, a które są immanentnie związane z wielkością referatów sędziowskich oraz zarządzaniem i obsługą takimi referatami sędziowskimi. Jak zauważył były wiceminister sprawiedliwości, sędzia Łukasz Piebiak:

*„Za główne przyczyny złego stanu sądownictwa w Polsce należy uznać przeciążenie sądów pracą będącą skutkiem powierzenia nadmiernej ilości spraw do rozpoznawania, przesadny, nadmierny formalizm procesowy spowalniający postępowanie (przeprowadzanie zbędnych dowodów, wyrażające się np. we wzroście liczby opinii biegłych) sztywną organizację wymiaru sprawiedliwości, utrudniającą równomierny podział pracy pomiędzy sędziami w sądach i sądami na obszarze kraju, a także obciążenie sędziów czynnościami, które – przy założeniu odpowiedniej zmiany przepisów – mogliby wykonywać referendarze sądowi (czynności z zakresu ochrony prawnej) oraz asystenci sędziów i urzędnicy sądowi (czynności techniczne i biurowe)”<sup>44</sup>.*

W świetle powyższego w niniejszym rozdziale zostaną omówione następujące kwestie:

- nierównomierne obciążenie referatów sędziowskich;
- niezrozumiałe selektywne wykorzystanie procedury elektronicznej w sprawach niespornych;
- niewłaściwa alokacja zasobów sądu i obciążanie orzeczników czynnościami ściśle administracyjnymi;
- archaiczne zasady obiegu korespondencji sądowej.

## 1. Nierównomierne obciążenie referatów sędziowskich

Problem nierównomiernego i nieoptymalnego obciążenia referatów sędziów, a w istocie systemowy brak instrumentów służących zarządzaniu tym obciążeniem, dotkliwie odbija się na sprawności obsługi wpływu spraw do sądu. Jest to szczególnie widoczne w tych sytuacjach, w których – ze

<sup>44</sup> Ł. Piebiak, *Odpowiedź na interpelację nr 15970 w sprawie zmian w sądownictwie z dnia 31 października 2017 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3778AEC5>, dostęp: 10 maja 2021 r.

względów geograficznych – natężenie wpływu danego rodzaju spraw do określonego sądu ma ponadprzeciętny charakter.

Doskonale ilustruje to kasus sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami na gruncie umów kredytu indeksowanego lub denominowanego do kursu waluty obcej (przede wszystkim franków szwajcarskich). Anegdotyczny wymiar mają w tym przypadku wezwania, które otrzymują pełnomocnicy kredytobiorców w tych sprawach w okręgu Sądu Okręgowego w Warszawie, takie jak np. zobowiązanie pełnomocników powodów do wypowiedzenia się, dlaczego pozew nie został złożony na podstawie art. 372 § 2 k.p.c. w sądzie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania powodów, wraz ze wskazaniem, że decyzja ta może być uznana za sprzeczną z ich interesami, gdyż koszty ich dojazdu do sądu na przesłuchanie mogą w związku z tym nie zostać uznane za celowe, a także z uwagi na obciążenie Sądu Okręgowego w Warszawie, gdyż czas rozpoznania sprawy łącznie z postępowaniem apelacyjnym może wynieść ok. 5 lat<sup>45</sup>.

Powyższe, oprócz pewnego humorystycznego czy absurdalnego charakteru takiego zobowiązania, prowadzi do dwóch wniosków:

- po pierwsze, **pokazuje to stan obciążenia referatów sędziów wydziałów cywilnych konkretnego sądu okręgowego, którzy za pomocą przekazu informacyjnego (o czasie rozpoznania sprawy), jak i zawołowanej groźby (potencjalnej odmowy zwrotu kosztów dojazdu powodów do sądu), starają się wyrzucić presję na stronie i jej pełnomocniku, zmierzającą do przeniesienia sprawy do „mniej obciążonego” sądu;**
- po drugie, dowodzi to, że ustawodawca nie ma „magicznej różdżki” i **samo zwiększenie swobody obywateli w wyborze sądu właściwego nie prowadzi jeszcze do zracjonalizowania obciążenia poszczególnych sądów.**

Konieczne jest wskazanie tutaj, że zarysowany problem ma źródło w nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 4 lipca 2019 r., która weszła w życie 7 listopada 2019 r.:

*„Powództwo o roszczenie wynikające z czynności bankowej przeciwko bankowi, innej jednostce organizacyjnej uprawnionej do wykonywania czynności bankowych lub ich następcom prawnym można wytoczyć przed sąd właściwy dla miejsca zamieszkania albo siedziby powoda” (art. 372 § 1 k.p.c.).*

Zamiar ustawodawcy był oczywisty, tj. zmierzał do ułatwienia kredytobiorcom dochodzenia roszczeń przeciwko bankom (w zamyśle nie muszą oni bowiem obecnie pozywać banku w sądzie właściwym dla siedziby banku, często kilkaset kilometrów od ich miejsca zamieszkania), a poza tym do odciążenia najbardziej „zasypanych” sprawami „frankowymi” sądów. Ustawodawca pominął jednak fakt, że w takich, jak i podobnych sprawach w wymiarze sprawiedliwości kształtują się swego rodzaju „klastry” wiedzy nie tylko w sądach, ale i wśród pełnomocników procesowych. Innymi słowy, przez lata prowadzenia znacznej liczby tego rodzaju spraw rzecznicy, adwokaci i radcowie prawni wyspecjalizowali się w nich. Nietrudno zatem zgadnąć, że poszukujący procesowego wsparcia klienci zwrócą się o pomoc do doświadczonych w danym temacie pełnomocników, a ci z kolei będą rekomendowali klientom wniesienie

45 Przykłady tego rodzaju wezwań pełnomocnicy publikują w mediach społecznościowych w ramach profesjonalnych grup dyskusyjnych.

powództwa do sądu w okręgu, w którym prowadzą kancelarię i w którym to sądzie danego rodzaju sprawy są dobrze znane sędziom. **Jeśli zatem prawodawca zezwala obywatelom na swoisty *forum shopping*<sup>46</sup> (czyli wybór najkorzystniejszej dla powoda jurysdykcji sądowej), to musi liczyć się z tym, że adresaci takiego „udogodnienia” postąpią racjonalnie z ich punktu widzenia, tzn. wybiorą sąd, w którym mają największe szanse powodzenia.** Na taki osąd ma wpływ np. obserwacja dotychczasowego sposobu rozstrzygnięcia danego rodzaju spraw w określonym sądzie. Jeśli zatem powodowie (lub ich pełnomocnicy) wiedzą o tym, że powództwa określonego rodzaju są w wybranym sądzie lub nawet wydziale sądu załatwiane w sposób dla nich potencjalnie korzystny, nie będą ryzykowali wyboru sądu, który takiej cechy nie posiada, nawet jeśli mieliby krótszy dojazd do tego sądu.

**Nierealnym jest w tym kontekście założenie, że w drodze zadekretowania przez ustawodawcę uda się doprowadzić do równomiernego obciążenia sędziów.** W szczególności nie można oczekiwać, że sędzia orzekający w wielkim sądzie rejonowym lub okręgowym w Warszawie (względnie w innym dużym ośrodku) będzie miał porównywalnej wielkości referat jak sędzia orzekający w mieście powiatowym w ramach sądu obsługującego rejon zamieszkały przez maksymalnie kilkanaście tysięcy osób.

Istotą problemu nie jest zatem to, aby działać według założenia o „równych żołądkach”, ale dostrzec różnice w rodzaju spraw obsługiwanych przez poszczególne sądy i racjonalnie alokować zasoby tych sądów. Przyjęcie rozwiązania, w którym każdy sędzia (np. w wydziale cywilnym) dostaje trochę spraw procesowych, kilka spraw typowo „ziemskich” (np. postępowania nieprocesowe o zasiedzenie) oraz sprawy upominawcze czy uproszczone, kreuje jedynie pozór racjonalnego rozłożenia zasobów, a w rzeczywistości rozprasza moce orzeczników i jest przyczyną niesprawności w obsłudze referatów. Zamiast tego konieczne jest dostrzeżenie, że różnice w wielkości referatów sędziów w poszczególnych sądach są nieuniknione. Nie oznacza to jednak, że referaty te powinny mieć nadal taki sam skład jakościowy i wpływ spraw do referatów sędziów nie powinien być zmieniony.

Jednym z możliwych rozwiązań jest postawienie na specjalizację sędziów, a nawet całych sądów. Z zupełnie innym wyzwaniem mierzy się bowiem sędzia, który ma w referacie 500 zróżnicowanego rodzaju spraw, niż ten, który orzeka w sprawach o w miarę zbliżonej tematyce i ciężarze gatunkowym. W tym ostatnim przypadku nabyte doświadczenie i umiejętności merytoryczne, a także powtarzalność pewnych problemów prawnych, jak i czynności sprawiają, że orzecznicy mają mniej trudności z obsługą takiego referatu. Rozstrzygnięcie spraw, pod warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, przypomina wtedy produkcję seryjną, a sędzia ma dużo mniej wątpliwości co do sposobu procedowania, jak i końcowej decyzji orzeczniczej. O specjalizacji sędziów (sądów) mówi się zresztą od lat, wskazując na wzorce z innych państw:

*„We wszystkich przedstawionych systemach szczególną wagę przywiązuje się do prawidłowej struktury sądownictwa i jednostek prokuratury. Chodzi o zapewnienie odpowiedniego dostępu do jednostek wymiaru sprawiedliwości dla obywateli a także racjonalne wykorzystanie środków przeznaczonych na wymiar sprawiedliwości. Szczególne znaczenie ma pod tym względem także występująca w niemal wszystkich przeanalizowanych systemach prawnych **specjalizacja sędziów**, którym powierza się określone sprawy. Czasami przyjmuje to postać odrębnych jednostek lub sądów (np. Austria, Dania, Finlandia, Francja, Portugalia)<sup>47</sup>.”*

46 *Forum shopping* to strategia ułożona przez powoda, by przenieść sprawę z forum naturalnego dla jej rozstrzygnięcia do forum obcego, które gwarantuje większe szanse na oczekiwane rozstrzygnięcie albo inne benefity, zob. J.-P. Ewert, D. Weslow, *Forum shopping in Europe and United States*, *INTA Bulletin*, Vol. 66, nr 6 (2011), s. 9.

47 M. Jankowski, P. Rylski, *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 38.

Ponadto:

*„Pomysł powołania specjalistycznych sądów wraca co jakiś czas. (...) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zaproponował powołanie specjalnych wydziałów w sądach, które miałyby się zajmować m.in. kredytami walutowymi, zwłaszcza szybkim rozstrzygnięciem spraw frankowiczów. (...)*

*– W czasie coraz większego skomplikowania prawa specjalizacja jest wręcz jedynym rozsądnym sposobem usprawnienia orzekania i podniesienia jego poziomu. Moim zdaniem specjalizacja sędziów powinna nastąpić także w wyższych instancjach, z Sądem Najwyższym włącznie, choć już bez formalnego wyodrębnienia sędziów w odrębne struktury (wydziały, sądy). Dlatego, że brak tej specjalizacji niestety jest widoczny nieraz w orzeczeniach<sup>48</sup>.*

A także:

*„W czasach postępującej hipertrofii prawa i rozwoju orzecznictwa znaczenie specjalizacji sędziowskiej odgrywa istotną rolę. W zawodach prawniczych chodzi przede wszystkim o bycie profesjonalistą, a więc kimś, kto ma gruntowną znajomość prawa. Nie chodzi przy tym o proste przyswojenie obowiązujących regulacji, gdyż ono – ze względu chociażby na postępującą jurydyzację życia społecznego i związany z tym lawinowy przyrost przepisów – nie jest w pełni możliwe ani nawet konieczne. Chodzi raczej o systemowe rozumienie prawa, a więc zasad, jakimi kierują się poszczególne działy prawa, umiejętność dokonywania wykładni, znajomość judykatury i podstawowych publikacji doktrynalnych. Konieczne jest przy tym głębsze i bardziej szczegółowe opanowanie przynajmniej jednej dziedziny prawa<sup>49</sup>.*

Uwagi te nie dotyczą zresztą jedynie sądów powszechnych, ale również sądów administracyjnych, w których przypadku wskazuje się, że:

*„Od tego trendu nie mogą zostać zwolnione sądy, na których spoczywa ciężar rozstrzygnięcia nierzadko skomplikowanych nie tylko pod względem faktycznym, lecz przede wszystkim prawnym spraw. Jednym z aspektów prawa do sądu, mającego swoje umocowanie zarówno w Konstytucji RP, jak i w prawie międzynarodowym, pozostaje prawo do sądu właściwego w znaczeniu fachowego, mającego wiedzę w rozstrzygnięciu danej kategorii spraw. Niewątpliwym plusem specjalizacji sędziowskiej pozostaje w tym kontekście minimalizacja zależności rozumowania sędziego od poglądów innych osób. Rzetelność oraz prawidłowość rozstrzygnięć sądowych to jeden z czynników przesądzających o poziomie wiarygodności, jakim sądy cieszą się w społeczeństwie. Z tej perspektywy punktem wyjścia poniższych rozważań jest założenie o konieczności zapewnienia zarówno przez prawodawcę, jak i organy władzy sędziowskiej należytego, to znaczy odpowiedniego do rozstrzygnięcia sporów o prawo, poziomu specjalizacji sędziów<sup>50</sup>.*

Zalety specjalizacji sędziowskiej wskazuje też Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich:

48 M. Domagalski, *Pomysł na szczególne sądy: sędzia specjalista ma wiele zalet*, <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/304039978-Pomysl-na-szczegolne-sady-sedzia-specjalista-ma-wiele-zalet.html>, dostęp: 10 maja 2021 r.

49 A. Łazarska, *Znaczenie specjalizacji sędziowskiej na przykładzie spraw gospodarczych*, *Przegląd Sądowy* 2 (2015), s. 63.

50 W. Piątek, *O różnych sposobach dążenia do specjalizacji sędziów orzekających w sprawach administracyjnych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82/2 (2020), s. 63-64.

*„Dogłębna wiedza w danej dziedzinie prawa może podnieść jakość decyzji podejmowanych przez sędzię. Sędziowie specjaliści mogą zdobyć większą wiedzę specjalistyczną w poszczególnych dziedzinach, zwiększając w ten sposób swój autorytet. Oddanie akt sprawy w ręce wybranej grupy sędziów specjalistów może przyczynić się do spójności w orzecznictwie, a co za tym idzie promować pewność prawa. Z uwagi na powtarzalne zajmowanie się podobnymi sprawami, specjalizacja może pomóc sędziom w lepszym zrozumieniu realiów spraw przez nich rozpatrywanych, czy to na poziomie technicznym, społecznym czy ekonomicznym, dzięki czemu będą w stanie odnajdywać rozwiązania bardziej odpowiadające danym realiom. Sędziowie specjaliści posiadający wiedzę na temat dziedziny nauki innej niż prawo mogą przyjąć wielodyscyplinarne podejście do omawianych problemów. Biorąc pod uwagę wciąż rosnącą liczbę spraw, specjalizacja przez większą wiedzę na temat danej dziedziny prawa może zwiększyć efektywność sądu i usprawnić zarządzanie sprawami”<sup>51</sup>.*

**W ostatnich latach dostrzec można przykłady zmian zarówno legislacyjnych, jak i organizacyjnych, zmierzających do pogłębienia specjalizacji sędziowskiej.** Pierwszym przejawem takiego kierunku (nie licząc od dawna istniejącego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), aczkolwiek ostatecznie nieudanym wskutek prezydenckiego weta<sup>52</sup>, była uchwalona 10 września 2015 r. ustawa o uzgodnieniu płci. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy: „W sprawach o uzgodnienie płci właściwy jest Sąd Okręgowy w Łodzi”. Koncepcja ta stanowiła ewidentne zerwanie z przypisaniem rozpoznawania spraw w oparciu o zasadę terytorialną, na rzecz kryterium w pełni merytorycznego. Mimo że jest to przykład dotyczący bardzo wąskiego zagadnienia, pokazuje, że ustawodawca – w nietypowych, skomplikowanych sprawach – może oprzeć kognicję sądu na doświadczeniu i specjalizacji określonej grupy sędziów w imię sprawności i profesjonalizmu postępowania.

Najświeższym przykładem tej tendencji w prawodawstwie jest utworzenie Sądów Własności Intelektualnej jako wyspecjalizowanych wydziałów w sądach okręgowych. Warty podkreślenia jest tutaj status Sądu Okręgowego w Warszawie, który jest wyłącznie właściwy w sprawach własności intelektualnej dotyczących programów komputerowych, wynalazków, wzorów użytkowych, topografii układów scalonych, odmian roślin oraz tajemnic przedsiębiorstwa o charakterze technicznym.

Z kolei na uwagę w sferze organizacyjnej zasługuje utworzenie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lutego 2021 r., w ramach Sądu Okręgowego w Warszawie, XXVIII Wydziału Cywilnego, przeznaczonego do rozpoznawania spraw cywilnych dotyczących umów kredytu denominowanego lub indeksowanego do walut obcych. Obecnie wydział ten funkcjonuje jeszcze zbyt krótko, aby ocenić skutki jego powołania, niemniej jednak w kontekście wskazanego na wstępie niniejszego podrozdziału przykładu próby skłonienia stron do wnoszenia powództw do sądów wg kryteriów terytorialnych a nie merytorycznych, powołanie to należy uznać za właściwą odpowiedź na te bolączki. Decyzja sprzyja ponadto „odciążeniu” pozostałych wydziałów cywilnych tego sądu od prowadzenia spraw kredytów indeksowanych i denominowanych do kursu walut obcych, które w ostatnim okresie zdecydowanie zdominowały wpływ do Sądu Okręgowego w Warszawie, generując znaczne opóźnienia w realizowaniu przez ten sąd jego funkcji w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

51 Opinia (2012) nr 15 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich w sprawie specjalizacji sędziów przyjęta na 13. posiedzeniu plenarnym CCJE (Paryż, 5-6 listopada 2012 r.), <https://rm.coe.int/1680748212>, dostęp: 10 maja 2021 r.

52 Koniec ustawy o uzgodnieniu płci, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/koniec-ustawy-o-uzgodnieniu-plci>, dostęp: 10 maja 2021 r.



Specjalizacja sędziów, jak również wyodrębnienie wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych w ramach samych sądów, a nawet sądów o właściwości szczególnej, wydaje się być właściwym rozwiązaniem problemu obciążenia referatów sędziowskich w największych sądach funkcjonujących w znaczących ośrodkach gospodarczych kraju.

## 2. Selektywne wykorzystanie procedury elektronicznej w sprawach niespornych

Konieczne jest wyjaśnienie, że na potrzeby niniejszego raportu „spraw niespornych” nie należy utożsamiać z postępowaniem nieprocesowym w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego. Chodzi raczej o sprawy, które załatwiane są prawomocnym nakazem zapłaty w postępowaniu nakazowym lub upominawczym, a także uproszczonym (w tych sytuacjach, w których ze względu na kwotę dochodzonego roszczenia oraz spełnienie przesłanek trybu upominawczego lub uproszczonego możliwe jest wydanie nakazu zapłaty) ze względu na brak zainteresowania lub woli ze strony pozwanego, aby wdawać się w spór. Z reguły chodzi o drobne wierzytelności dochodzone na drodze sądowej, choć czasami mogą być to również niebagatelne kwoty.

Na tle postępowań nakazowych i upominawczych zwraca uwagę bliźniacza procedura – elektroniczne postępowanie upominawcze (EPU), tocząca się w zasadzie w całości online (z wyłączeniem ostatniej fazy, tj. doręczenia pozwanemu nakazu zapłaty, które następuje już w formie tradycyjnej). Wprowadzenie EPU było odpowiedzią na niedostatki i przewlekłość tradycyjnego sądownictwa<sup>53</sup>, a także stanowiło nawiązanie do rozwiązań znanych zagranicą<sup>54</sup>. W strukturze wymiaru sprawiedliwości zadania związane z obsługą EPU powierzono VI Wydziałowi Cywilnemu Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie (e-sąd). Tym samym procedurą, która generuje ok. 2 – 2,5 mln wpływu spraw rocznie (ze sprawnością załatwień na poziomie 20-40 dni)<sup>55</sup>, co stanowi ok. 13-15% całkowitego rocznego wpływu spraw do wymiaru sprawiedliwości<sup>56</sup>, zajmuje się wyłącznie jedna jednostka niebędąca nawet odrębnym sądem, lecz jedynie wydziałem w takim sądzie. Mimo tego, że procedurze EPU zarzuca się często, iż stała się wygodnym narzędziem dla różnego rodzaju firm windykacyjnych i funduszy sekurytyzacyjnych, dochodzących w EPU całych portfeli drobnych wierzytelności, niekiedy o dość wątpliwych podstawach faktycznych i prawnych, nie ulega wątpliwości, że EPU jest sukcesem organizacyjnym, jeśli chodzi o sprawność wymiaru sprawiedliwości. Pomimo że procedura ta jest dostępna w zasadzie dla każdego, wniesienie sprawy do e-sądu (biorąc pod uwagę konieczność utworzenia konta w EPU, jak również pewne minimum wiedzy prawniczej służącej do sformułowania roszczenia, wskazania wniosków dowodowych etc.) nie jest na tyle intuicyjne dla każdego, aby EPU stało się usługą powszechną i przyjazną dla obywatela, tak jak bankowość elektroniczna czy płatności BLIK.

Jeśli porównamy to ze statystykami postępowań nakazowych i upominawczych (repertorium Nc i Gnc), których jest rocznie nieco ponad milion<sup>57</sup>, to okazuje się, że EPU (z uwzględnieniem swojej sprawności) absorbuje taką liczbę spraw, która potencjalnie – w przypadku skierowania do „tradycyj-

53 J. Pawliczak, *Elektroniczne postępowanie upominawcze – założone cele a praktyka funkcjonowania*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 3 i n.

54 <https://www.moneyclaims.service.gov.uk/>, dostęp: 10 maja 2021 r.

55 Zob. zestawienie: *Ewidencja spraw w zakresie elektronicznego postępowania upominawczego (EPU) w latach 2010-2020*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, dostęp: 10 maja 2021 r. (podane dane dotyczą lat 2017-2020).

56 Zob. dla porównania: *Ewidencja spraw w sądach powszechnych w Polsce*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, dostęp: 10 maja 2021 r.

57 Zob. *Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji – za rok 2018 (łącznie z czasem trwania mediacji)*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, dostęp: 10 maja 2021 r.

nego” trybu niespornego – mogłaby w zasadzie uczynić postępowania nakazowe i upominawcze całkowicie nieefektywnymi. Z jednej strony już w obecnych warunkach, przykładowo, czas oczekiwania na rozstrzygnięcie w postępowaniu nakazowym i upominawczym to średnio ok. 5,5 miesiąca (sprawy cywilne tego rodzaju w sądach rejonowych)<sup>58</sup>. Natomiast z drugiej strony hipotetyczne przesunięcie ponad miliona spraw do EPU nie powinno wpłynąć znacząco na wydłużenie czasu załatwiania spraw w EPU, a jednocześnie istotnie odciążałoby sądy rejonowe i okręgowe.

Zaprezentowane powyżej proste zestawienie sprawności EPU względem tradycyjnych postępowań upominawczych i nakazowych każe zadać pytanie o sens dalszego utrzymywania tych ostatnich (a zwłaszcza postępowań upominawczych) w dotychczasowym kształcie. Jeśli dodatkowo uświadomimy sobie, że część z tych spraw rozpoznawana jest też w trybie uproszczonym, a więc w trybie, który wymusza korzystanie z urzędowych formularzy, to tym bardziej można się zastanowić, dlaczego papierowy formularz nie może zostać zastąpiony interfejsem elektronicznym? Oczywiście przeciwko pełnej informatyzacji procedur sądowych zwykle podnoszony jest zarzut, że w społeczeństwie istnieje spora grupa osób nieposiadających umiejętności korzystania z komputera i Internetu (względnie osób, które nie mają dostępu do Internetu), nie ulega jednak wątpliwości, że grupa ta wciąż się pomniejsza (nawet wśród seniorów – dostępnych jest coraz więcej szkoleń dla tej grupy społecznej). Można zaryzykować stwierdzenie, że w perspektywie jednej generacji umiejętności cyfrowe będą tak powszechne jak możliwość czytania i pisania. **Nie ma zatem powodu, aby elektroniczna formuła czynności procesowych nie stała się domyślną również w wymiarze sprawiedliwości, zwłaszcza w sprawach prostych. To, że zawsze będzie grupa osób, które z różnych powodów z tych rozwiązań nie będą mogły skorzystać, nie uzasadnia pozbawiania całego społeczeństwa dostępu do osiągnięć technologicznych w wymiarze sprawiedliwości i zbędnego marnowania zasobów systemu sądowego.** Problem wykluczenia cyfrowego niektórych grup społecznych można bowiem w tym aspekcie rozwiązać w inny sposób. Co ważne, wskazuje się, iż to właśnie odwlekanie w czasie pełnej informatyzacji sądownictwa może prowadzić do wykluczenia cyfrowego, tym razem wymiaru sprawiedliwości jako takiego:

*„Uchwalane przepisy prawa powinny być dostosowane do potrzeb współczesnego obrotu prawnego. Wykluczenie lub opóźnienie procesu informatyzacji oznaczałoby oderwanie prawodawcy od realiów życia społecznego i gospodarczego. Skutkować mogłoby to obniżeniem dostępności, szybkości i efektywności systemu prawnego oraz dysproporcją stosowania informatyzacji przez organy wymiaru sprawiedliwości, organy administracji publicznej i obywateli. Niemożność efektywnego korzystania z wszechobecnych technologii informatycznych doprowadziłaby do wykluczenia cyfrowego wymiaru sprawiedliwości”<sup>59</sup>.*

Pierwszym z postulatów, który należy zatem wziąć pod uwagę, jest **likwidacja postępowania nakazowego i upominawczego w dotychczasowym kształcie (a przynajmniej w tym zakresie, w jakim realizowane jest ono w trybie postępowania uproszczonego, a więc na urzędowych formularzach) i połączenie go z EPU**. Można sobie wyobrazić, że jednostki analogiczne do e-sądu mogłyby powstać np. w każdej apelacji, względnie wzmocniono by zasoby Wydziału VI Sądu Rejonowego Lublin-Zachód. Taka operacja (w zależności od skali ingerencji w obecnie istniejące postępowania nakazowe i upominawcze) mogłaby doprowadzić do efektywnej alokacji nawet do miliona obciążających tradycyjne sądy spraw. Druga sugestia, którą należy postawić, to przeniesienie EPU „pod strzechy”. Co prawda „faktyczne korzystanie z nowoczesnych rozwiązań technologicznych, technologii informacyjno-komunikacyjnych wymaga odpowiednich warun-

58 Tamże.

59 N. Kutypa, *Informatyzacja postępowania cywilnego*, [w:] *Tendencje prawa materialnego i procesowego cywilnego*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Wrocław 2017, s. 92.

ków, zależy od osiągnięcia odpowiedniego poziomu kompetencyjnego, nabycia odpowiednich umiejętności. Sam przyrost inteligencji systemów informatycznych nie zrekompensuje braku inteligencji użytkowników Internetu. Dopiero opanowanie umiejętności odpowiedniego wykorzystania potencjału, jaki niosą technologie informacyjno-komunikacyjne daje pełne możliwości rozwoju zarówno społeczeństwa, jak i poszczególnych obywateli<sup>60</sup>, ale jednak, jak wspomniano powyżej, zmiany społeczne w tym zakresie są bardzo gwałtowne i biorąc pod uwagę chociażby obecne rozpowszechnienie bankowości elektronicznej czy nałożenie na wiele podmiotów obowiązków w zakresie sprawozdawczości elektronicznej (czy nawet składania deklaracji podatkowych wyłącznie w formie elektronicznej), problemem nie jest już niedostawianie społeczeństwa do usług elektronicznych oferowanych przez państwo, ale raczej niedostępność tych usług w wybranych obszarach funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej.

Ten niedostatek jest szczególnie widoczny w domenie wymiaru sprawiedliwości – dość powiedzieć, że do dnia dzisiejszego nie uruchomiono systemu teleinformatycznego, chociaż obowiązujące od 2010 r. (!) przepisy przewidują możliwość wnoszenia m.in. pism procesowych za pośrednictwem takiej formy. Do czasu uruchomienia tego systemu normy te pozostają jednak martwe, co w obrazowy sposób pokazuje niestety sprawność transformacji cyfrowej państwa, biorąc pod uwagę, że minęło już 11 lat od czasu, gdy ustawodawca przewidział wykorzystanie systemu teleinformatycznego. Co ciekawe, postęp w zakresie uruchomienia systemu teleinformatycznego ostatnio nastąpił, ale odnosi się on wyłącznie do egzekucji należności podatkowych (a więc w praktyce egzekucji administracyjnej)<sup>61</sup>.

**Wykorzystanie potencjału rewolucji cyfrowej w obszarze wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w sprawach niespornych, jest doskonałą alternatywą dla innych, pojawiających się w przestrzeni publicznej, koncepcji odciążenia sądów powszechnych od takich spraw<sup>62</sup>. Warunkiem jest jednak stworzenie intuicyjnego, interoperacyjnego i przyjaznego dla użytkownika interfejsu. Porażka we wdrożeniu państwowego systemu teleinformatycznego każe rozważyć alternatywy w tym zakresie. Jak się wydaje, w tym obszarze możliwa jest synergia sektora publicznego z prywatnym. Już teraz wiele publicznych usług cyfrowych jest świadczonych za pośrednictwem bankowości elektronicznej, często też z użyciem bankowych aplikacji na smartfony. Godnym rozważenia kierunkiem jest stworzenie przez państwo wspólnej architektury systemu (swoistej huby), być może na wzór platformy profilu zaufanego, do którego poszczególne banki mogłyby podłączyć własne interfejsy służące do wnoszenia powództw w sprawach niespornych, udostępniając usługę e-sądu „2.0” swoim klientom. Polska mogłaby być pionierem takiej synergii sektora publicznego z prywatnym.**

### 3. Podział zadań pomiędzy sędzię a personel administracyjny

Podnoszonym od lat postulatem jest odciążenie orzeczników od zadań stricte administracyjnych<sup>63</sup>, takich jak choćby wydawanie zarządzeń o wysyłce pism. Sami sędziowie w badaniach wskazują, że:

60 K. Flaga-Gieruszyńska, *Informatyzacja postępowania cywilnego – wybrane zagadnienia*, „Studia Informatica Pomerania” nr 3/45 (2017), s. 18.

61 System teleinformatyczny został uruchomiony z dniem 1 lipca 2021 r. – zob. obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (Dz. Urz. Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 2021 r. poz. 25 ze zm.).

62 Należała do nich koncepcja notarialnego nakazu zapłaty (zob. pierwotna wersja rządowego projektu *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287513/12366041/12366042/dokument231406.pdf>, dostęp: 10 maja 2021 r., podobne rozwiązania przewiduje prawodawstwo węgierskie – zob. Europejski nakaz zapłaty, [https://e-justice.europa.eu/content\\_order\\_for\\_payment\\_procedures-41-hu-pl.do?member=1#toc\\_1](https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-hu-pl.do?member=1#toc_1), dostęp: 10 maja 2021 r., czy wracająca co jakiś czas koncepcja powołania sądów pokoju.

63 Zob. *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 6475 w sprawie zaległości w rozpatrywaniu spraw w polskich sądach*, <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/60FD2B03>, dostęp: 10 maja 2021 r.

„[n]ajwiększy wpływ na liczbę załatwianych spraw ma zagwarantowanie odpowiedniej liczby asystentów sędziego (40,1% ankietowanych), prawidłowo funkcjonująca obsługa sekretariatów (13,2%), prawidłowo funkcjonująca poczta (3%) czy wreszcie praca ponad możliwości (21% ankietowanych)”<sup>64</sup>

i od dawna sygnalizują niedostatki obecnego systemu oraz kierunki możliwych zmian:

„Kilkanaście lat temu, jako sędzia i równocześnie przewodnicząca wydziału, byłam w stanie orzekać w sali rozpraw średnio trzy razy w tygodniu. W tamtych czasach projekty nakazów zapłaty przygotowywała dla mnie protokolantka. Dziś, mimo że liczba sędziów wzrosła prawie dwukrotnie, a do wymiaru sprawiedliwości trafili referendarze i asystenci, nakazy muszą pisać osobiście. Sama przygotowuję też wszystkie uzasadnienia (po zniesieniu symbolicznych opłat za ich uzyskanie uzasadnień jest prawie tyle samo, co wyroków), gdyż nie mam asystenta. Dziś w sali rozpraw orzekam raz, a z wielkim trudem – dwa razy w tygodniu. Przez ostatnie lata zmniejszył się poziom mojej satysfakcji z wykonywanego zawodu. Jestem bardziej przepracowana, a jednocześnie ilość załatwianych przeze mnie spraw jest mniejsza i muszę poświęcać im więcej czasu «za biurkiem». Biurokratycznych obowiązków mam zresztą mnóstwo. Jako sędzia wykonuję to, co powinien robić asystent, referendarz, ostatnio nawet sekretarz. (...)

W ostatecznym rozrachunku to sędzia – imiennie i dyscyplinarnie – odpowiada za sprawność prowadzenia postępowań, więc tylko on tak naprawdę jest zainteresowany doprowadzeniem «swojej» sprawy do zamierzonego efektu. Skoro nikt inny nie wykonuje za sędziego typowych urzędniczych czynności lub wykonuje je nieudolnie, nolens volens czyni to sędzia. Trudno jednak skupić się na rozwiązywaniu skomplikowanych zagadnień prawniczych lub pochylić nad problemem podsądnego, gdy biurko piętrzy się od akt. W konsekwencji spada efektywność pracy, gdyż w pierwszej kolejności sędzia skupia się na czynnościach czasochłonnych, acz prostych, co jest naturalnym i racjonalnym mechanizmem. I tak, z biegiem czasu i napływem dodatkowych obowiązków formalnych, sędziowie stają się typowymi biurokratami.

W Hiszpanii, która ma jeden ze sprawniej działających systemów sądowniczych w Europie, w każdym sądzie najniższego szczebla orzeka tylko jeden sędzia. Ma za to do dyspozycji własną kancelarię, która dba o wszystko to, czego sędzia robić nie musi i nie powinien. Za pracę swoją i swojej kancelarii, a więc za efektywność sądu, oczywiście odpowiada sędzia. Dlaczego w Polsce nie mogłoby być podobnie? (...)

Ograniczenie etatów sędziowskich z równoczesnym zapewnieniem orzecznikom faktycznego zaplecza asystencko-kancelaryjnego zdecydowanie przyczyniłoby się do zwiększenia autorytetu sędziego i poprawy efektywności wymiaru sprawiedliwości. W naturalny sposób wygaste etaty spowodowałyby odblokowanie drogi rzeczywistego awansu do sądów wyższych szczebli i ograniczyłyby «parcie» sędziów do pełnienia funkcji administracyjnych – to z kolei odświeżyłoby kadre i dodało pozytywnej motywacji sędziom już doświadczonym. Zaoszczędzone w ten sposób

64 P. Banasik, *Ekonomiczna analiza motywacji polskiego sędziego i czynniki wpływające na jego decyzje związane z wyborem zawodu i efektywnością*, Zarządzanie Publiczne Nr 4/34 (2015), s. 81.

*środki pozwoliłyby podnieść pensje asystentom i samym sędziom, w tym wprowadzić mechanizmy finansowego motywowania sędziów rejonowych, dzisiaj najbardziej sfrustrowanych*<sup>65</sup>.

Warto wsłuchać się w ten głos, mimo że został podniesiony kilka lat temu. W odniesieniu do zaszygnowanych kwestii niewiele się bowiem zmieniło i sędziowie – choć jest ich w Polsce wielu jak na standardy europejskie – nie nadążają z obsługą referatów właśnie z uwagi na nakładanie się obowiązków typowo biurokratycznych. Zmiany w tym zakresie są konieczne, choć, jak się wydaje, muszą zostać przeprowadzone z dużym wyczuciem, aby nie pozbawić sędziego realnej odpowiedzialności za sprawę i decyzyjności w tym zakresie, gdyż groziłoby to sędziowskiej niezawisłości:

*„Pokazuje to, jak ważne jest precyzyjne zdefiniowanie administracji sądowej, by wykluczyć przenikanie jej do jurysdykcji czyli władzy sądowej. Celem winien być model sędziego, który dysponując własnym aparatem pracy, kieruje nim, a zarazem odpowiada za wyniki swojej pracy. Chodzi więc o to, by ograniczyć do niezbędnego minimum wpływ czynników zewnętrznych, a zarazem zapewnić sprawny i efektywny system wymiaru sprawiedliwości z gwarancjami, że jego podmioty nie zostaną oderwane od ich podstawowej misji, to jest służby obywatelom*<sup>66</sup>.

Wyróżnić w tym zakresie można 3 kierunki możliwych zmian:

- stworzenie dodatkowych etatów asystenckich i referendarskich, a tym samym odciążenie sędziów od wielu nieorzeczniczych zadań.

Minusem tego rozwiązania jest jednak to, że w istocie nie likwiduje ono przyczyny problemu, tj. obciążenia sędziego wieloma decyzjami o charakterze nieorzeczniczym. To bowiem, że personel wspomagający przygotowuje projekty rozstrzygnięć, nie wyłącza przecież konieczności ich weryfikacji przez sędziego przed zatwierdzeniem, zatem nie eliminuje to całkowicie tego obciążenia<sup>67</sup>.

- stworzenie w sądach silnego pionu administracyjno-urzędniczego, samodzielnie rozstrzygającego kwestie niezwiązane z wymierzaniem sprawiedliwości, nawet jeśli dotyczą one pośrednio poszczególnych spraw sądowych.

65 J. Machura-Szczęsna, *Za dużo sędziów, za mało sądownictwa*, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-13/opinie-13/za-duzo-sedziow-za-malo-sadzenia.html>, dostęp: 10 maja 2021 r.

66 Ł. Piebiak, wystąpienie na konferencji: *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądownictwa*, 18–19 stycznia 2016 r., Warszawa, Krajowa Rada Sądownictwa.

67 „Kto pracował w sądzie, ten wie, że w każdej sprawie trzeba biegać po podpis sędziego. To dodatkowo obciąża sędziów oraz spowalnia wszystkie czynności sądu. Bo gotowe dokumenty muszą oczekiwać na sprawdzenie i podpis sędziego. Czy zawsze jest to konieczne? Czy słusznie uznaje się, że osobami statuującymi byt sądów są sędziowie? Popatrzmy na inne instytucje lub organizacje, chociażby samorząd terytorialny. Organem, który wydaje decyzje, jest wójt, burmistrz lub prezydent, ale próżno szukać jego podpisu, kiedy widnieje pieczęć i podpis upoważnionego przez niego urzędnika. Z pozorów w sądzie jest tak samo, ponieważ otrzymujemy z sądu pisma podpisane przez upoważnionego sekretarza, a nie przez sędziego. Różnica jednak istnieje i jest fundamentalna – urzędnik gminy samodzielnie podejmuje decyzje i je podpisuje w imieniu np. prezydenta miasta, podczas gdy sekretarz sądowy podpisuje i wysyła kopię decyzji podjętej i podpisanej osobiście przez sędziego. W przypadku samorządu da się to tym wyjaśnić, że organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent) prowadzi postępowanie administracyjne, więc z ustawy wprost wynika, jaka ma być decyzja po spełnieniu prawem określonych przesłanek. Wójt jest więc zastępowalnym urzędnikiem, a sędzia już nie, skoro podejmuje decyzje, do których jest wyłącznie uprawniony. Taka wykładnia rzeczywistości powinna zostać podważona, ponieważ od dawna obowiązują przepisy pozwalające wykonywać czynności referendarzom w sposób samodzielny jako postanowienia sądu. Wyłączenie sędziów na podejmowanie decyzji w sądzie zatem nie obowiązuje. W praktyce organizacyjnej sądów nie przyniosło to istotnych zmian, bo referendarzy jest zbyt mało. Skutkiem jest wydolność sądów ograniczona do wydolności sędziów oraz przyrost dodatkowych czynności wywołanych przemieszczaniem dokumentów nieustannie oczekujących na jakąś czynność i podpis sędziego. (...) Z tej perspektywy należy zmienić przekonanie, że nad wszystkimi czynnościami w sprawie pieczęć i kontrolę sprawować muszą sędziowie. (...) Właśnie samodzielność potwierdzona odrębnym statusem prawnym przesądza o sensowności takiego rozwiązania. Brak samodzielności (jak w przypadku asystentów) skutkuje faktycznym dublowaniem pracy przez sędziów, którzy muszą przygotowany dokument sprawdzić i zaakceptować podpisem. W taki sposób część wysiłków asystenta zostaje systemowo zmarnowana. Trzeba temu zaradzić poprzez usamodzielnienie asystentów. To samo dotyczy sekretarzy, których rola w pracy sądu pozostaje niedoceniona. (...) Obecna praktyka sądowa opiera się na systemowym braku zaufania, a sekretarz nie może wykonać żadnej czynności bez osobnej dekratacji podpisanej przez sędziego. A powinno wystarczyć współdziałanie i zaufanie pomiędzy sędzią a jego sekretarzem. Z merytorycznego punktu widzenia to wystarczy. Sędzia po przejrzeniu akt może tylko powiedzieć (lub napisać kartkę), jakie czynności należy podjąć, ponieważ sekretarz od dawna wie, jak się to robi, więc nie ma sensu pisanie tego samego tysiące razy przez sędziego.” - H. Walczewski, *Pracownik sądu – niedoceniona eminenca*, <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/305059991-Pracownik-sadu---niedoceniona-eminenca.html>, dostęp: 10 maja 2021 r.

Takie rozwiązanie mogłoby być wzorowane na istniejących w niektórych systemach sądowych stanowiskach sekretarza sądu (*secretary of the court, executive secretary*) lub tzw. *registrar*, a więc wymagałoby wskazania odrębnego, samodzielnego stanowiska w ramach sądu, z własnym zapleczem administracyjnym i zestawem kompetencji, przy czym nie powinny one być mylone z kompetencjami dyrektora sądu (w obecnym kształcie), choć można rozważyć połączenie tych funkcji.

- przebudowa struktury sądów poprzez stworzenie sądów z jednym sędzią, na wzór hiszpańskich *juzgados*

Taki zabieg byłby oczywiście rewolucyjny, ale dawałby szanse na wprowadzenie aspektu menedżerskiego do zarządzania referatem przez sędziego. Oczywiście w tym modelu sędzia dysponowałby własnym zapleczem administracyjnym i samodzielnie decydowałby o jego kształcie, w ramach ustalonego budżetu. Nie można też wykluczyć w tym zakresie modelu mieszanego, tj. pozostawienia obecnej struktury sądownictwa, ale z wewnętrznym organizacyjnym wyodrębnieniem referatu sędziowskiego jako zespołu kompetencyjno-osobowego, na którego czele będzie stał zarządzający takim referatem – sędzia.

#### 4. Odejście od archaicznego modelu obiegu korespondencji sądowej

Znamiennym i wiele mówiącym o kondycji cyfrowej wymiaru sprawiedliwości jest fakt, że za każdym razem, gdy strona lub jej pełnomocnik – w ramach postępowania sądowego – musi wykazać swoje umocowanie lub reprezentację podmiotu, składa odpis lub wydruk z rejestru Krajowego Rejestru Sądowego. Co istotne, obecnie rejestr ten dostępny jest *online*, a wydruki z niego mają taką samą moc jak odpisy z rejestru pozyskane w sądzie. Teoretycznie oznacza to, że również i sąd, prowadząc postępowanie, może sprawdzić w rejestrze umocowanie osoby składającej pismo. Mimo to obowiązek złożenia odpisu lub przynajmniej wydruku z KRS nie zniknął, choć na zbędny charakter tego obowiązku zwraca się uwagę od lat<sup>68</sup>.

Pesymistyczne wnioski o aktualnym stanie przejścia sądownictwa na elektroniczny obieg korespondencji sądowej czy digitalizację akt sądowych formułują też m.in. eksperci Fundacji CourtWatch Polska:

*„Pomimo wysiłków mających na celu informatyzację sądownictwa, poziom wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) ogranicza się przede wszystkim do komunikacji pomiędzy prawnikami a sądem. Dominującym powodem, dla którego unika się tego rodzaju rozwiązań, są złe doświadczenia związane z obsługą aplikacji, których wybór podyktowany jest przede wszystkim względami cenowymi. Choć istnieją przykłady bardzo efektywnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak w przypadku ESądu, w praktyce okazały się one przydatne przede wszystkim dla przedsiębiorstw dochodzących licznych korzyści, takich jak firmy telekomunikacyjne, a nie dla zwykłych obywateli. W samych sądach korzysta się z różnych aplikacji; nie istnieją wspólne bazy dokumentów, które umożliwiłyby rejestrowanie podejmowanych czynności oraz upłynniały obieg dokumentów”<sup>69</sup>.*

68 M. Kryszkiewicz, *Przedstawianie odpisu z KRS to zbędna formalność. I może być niezgodne z konstytucją*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/888501.przedstawianie-odpisu-z-krs-to-zbedna-formalnosc-i-moze-byc-niezgodne-z-konstytucja.html>, dostęp: 10 maja 2021 r.

69 B. Kociołowicz-Wiśniewska, B. Pilitowski, *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań*, Fundacja CourtWatch Polska, 2017, s. 31.

W efekcie archaiczny, analogowy sposób obiegu dokumentów powoduje, że lwią część czasu trwania postępowań sądowych zajmuje właśnie przesyłanie korespondencji pomiędzy sądami (godne odnotowania jest tu przesyłanie akt sprawy w ramach tzw. postępowania międzyinstancyjnego, które w skrajnych przypadkach trwa nawet kilka miesięcy, a – w świetle badań<sup>70</sup> – sytuacje, w których czas postępowania międzyinstancyjnego jest krótszy niż 2 miesiące, należą do rzadkości), pomiędzy sądami a innymi organami władzy publicznej, pomiędzy sądami a stronami.

Co ciekawe, ustawodawca nawet w tych sytuacjach, w których obieg ten próbuje usprawnić, wprowadza rozwiązania, które pozbawiają go jakiegokolwiek racjonalności. Przykładowo w uchwalonej niedawno przez Sejm (proces prawodawczy nie został jeszcze zakończony) ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (nr druku 899)<sup>71</sup> wprowadzono, w ramach szczególnych rozwiązań dotyczących COVID-19, dość osobliwe rozwiązanie:

*„Art. 15zsz9. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach wymienionych w art. 15zsz1, w pierwszym piśmie procesowym wnoszonym przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej podaje się adres poczty elektronicznej do doręczeń i numer telefonu.*

*2. W okresie wskazanym w ust. 1, w braku możliwości wykorzystania systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe sąd doręcza adwokatowi, radcy prawnemu, rzecznikowi patentowemu lub Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej cyfrowe odwzorowania pism procesowych, zawiadomień, wezwań i orzeczeń poprzez umieszczenie ich w systemie teleinformatycznym służącym udostępnianiu tych pism (portal informacyjny).*

*3. Datą doręczenia jest data zapoznania się przez odbiorcę z pismem umieszczonym w portalu informacyjnym. W przypadku braku zapoznania się pismo uznaje się za doręczone po upływie 14 dni od dnia umieszczenia pisma w portalu informacyjnym.*

*4. Doręczenie, o którym mowa w ust. 2 i 3, wywołuje skutki procesowe określone w Kodeksie postępowania cywilnego właściwe dla doręczenia pisma procesowego, zawiadomienia, wezwania lub orzeczenia.*

*5. Przewodniczący zarządza odstąpienie od doręczenia w sposób, o którym mowa w ust. 2 i 3, jeżeli doręczenie jest niemożliwe ze względu na charakter pisma.*

*6. Jeżeli pismo procesowe podlega doręczeniu w sposób przewidziany w ust. 2, i nie ma zastosowania art. 132 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, pełnomocnik będący adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej dołącza do pisma wnoszonego do sądu informatyczny nośnik danych zawierający dodatkowy odpis pisma w postaci elektronicznej wraz z cyfrowym odwzorowaniem jego załączników. Nietołączenie takiego nośnika stanowi brak formalny pisma”<sup>72</sup>.*

70 K. Łapińska, *Modele postępowania odwoławczego a zasada rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie (in reasonable time) jako element rzetelnego postępowania*, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/8167/1/K\\_Lapinska\\_Modele\\_postepowania\\_odwolawczego.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/8167/1/K_Lapinska_Modele_postepowania_odwolawczego.pdf), s. 15, dostęp: 10 maja 2021 r.

71 *Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/899\\_u/\\$-file/899\\_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/899_u/$-file/899_u.pdf), dostęp: 10 maja 2021 r.

72 Tamże.

Można zauważyć, że jak mantra wraca brak wdrożenia systemu teleinformatycznego w sądownictwie – zamiast tego prawodawca, aby umożliwić doręczanie przez sąd drugiej ze stron pisma w formie elektronicznej, nakłada na pełnomocników kuriozalny obowiązek dołączania do pisma „nośnika danych” (płyty CD, przenośnego dysku?).

**Tymczasem przejście na w pełni cyfrowy obieg korespondencji sądowej ma szansę zmienić oblicze postępowania sądowego.** Jeśli bowiem strona będzie otrzymywała orzeczenia sądowe i pisma procesowe drugiej strony niemalże w czasie rzeczywistym, to zdecydowanie skróci to tok postępowania, mimo iż dla części użytkowników wymiaru sprawiedliwości takie „przyspieszenie” może jawić się jako niedogodność. Oczywiście należy zachować dotychczasowe standardy awizacji korespondencji (14dni), gdyż w przeciwnym razie prawa uczestników postępowania byłyby narażone na szwank (nie wspominając już o pozbawieniu pełnomocników procesowych prawa do urlopu), ale nawet mimo tego ograniczenia sprawność procedur bardzo by na tym zyskała.

## 5. Podsumowanie rozdziału

1. Przy braku dalszej specjalizacji sądownictwa powszechnego (w tym jednostek organizacyjnych w ramach samych sądów) nie uda się osiągnąć wyższej efektywności polskiego systemu sądownictwa powszechnego.
2. Niezbędne jest pogłębione selektywne wykorzystanie procedury elektronicznej w sprawach niespornych, w szczególności likwidacja postępowania nakazowego i upominawczego w dotychczasowym kształcie (a przynajmniej w tym zakresie, w jakim realizowane jest ono w trybie postępowania uproszczonego, a więc na urzędowych formularzach), i połączenie go z **Elektronicznym Postępowaniem Upominawczym**. Ponadto należy odważnie wprowadzać nakaz wykonywania niektórych czynności w drodze elektronicznej.
3. Konieczne jest również **dokonanie nowego podziału pomiędzy sędzią a personel administracyjny**. Optujemy przy tym za stworzeniem w sądach silnego pionu administracyjno-urzędniczego, samodzielnie decydującego o kwestiach niezwiązanych z wymierzaniem sprawiedliwości, nawet jeśli dotyczą one pośrednio poszczególnych spraw sądowych. Rekomendujemy również odejście od archaicznego modelu obiegu korespondencji sądowej.