



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.20.1.2023

**Pan**  
**Jacek Saramaga**  
**Prezes**  
**Sądu Apelacyjnego**  
**we Wrocławiu**

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu  
ul. Energetyczna 4  
53-330 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/030 – „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, ul. Energetyczna 4, 53-330 Wrocław <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Saramaga, Prezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu <sup>2</sup> , od 21 marca 2019 r. W okresie od 19 grudnia 2017 r. do 20 września 2018 r. funkcję Prezesa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu pełnił Konrad Wytrykowski, a od 21 września 2018 r. do 20 marca 2019 r. funkcję tę sprawował Jan Gibiec.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej i sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami.</li><li>2. Zapewnianie warunków do sprawnej realizacji zadań sądu, w tym związanych z organizacją sądów powszechnych, obsadą kadrową.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/135/2023 z 25 sierpnia 2023 r.</li><li>2. Mariusz Orawczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/114/2023 z 6 lipca 2023 r.</li><li>3. Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/148/2023 z 7 września 2023 r.</li><li>4. Adrian Tomasiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/147/2023 z 7 września 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli: tom I, str. 1-5)

---

<sup>1</sup> Dalej także: SA.

<sup>2</sup> Dalej: Prezes SA.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu zapewniono funkcjonowanie kontroli zarządczej i sprawowano nadzór administracyjny nad sądami apelacji wrocławskiej. Prezes SA prawidłowo określał cele, mierniki i najważniejsze zadania w planach działalności dla sądów apelacji wrocławskiej, a w przypadku ryzyka niewykonania planowanych wartości mierników zawartych w tych planach wprowadzano działania zaradcze. Pomimo ich podjęcia, nie zrealizowano na zakładanym poziomie znaczącej części mierników w zakresie ustalonych celów służących poprawie sprawności wymiaru sprawiedliwości. W objętych analizą kontrolną NIK kategoriach spraw<sup>5</sup>, wydłużeniu uległ przeciętny czas trwania postępowań<sup>6</sup>. Wskazać przy tym należy, iż taki stan rzeczy był determinowany przede wszystkim okolicznościami niezależnymi od działań Prezesa SA, związanymi zwłaszcza z brakami/niedoborami kadrowymi oraz przebiegiem postępowań sądowych.

Prowadzona kontrola zarządcza była odpowiednio dokumentowana, a w planowaniu działań w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego uwzględniano najistotniejsze zadania określone w planach działania sądów na obszarze apelacji. Prezes SA, w ramach posiadanych kompetencji, reagował na występujące lub identyfikowane w sądach apelacji wrocławskiej problemy organizacyjne oraz zmiany warunków realizacji zadań poprzez dokonywanie zmian w organizacji oraz w ramach zarządzania zasobami sądów z obszaru apelacji wrocławskiej w celu ich usprawnienia.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### Opis stanu faktycznego

Na obszarze apelacji wrocławskiej znajdowało się pięć sądów okręgowych oraz 35 sądów rejonowych. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. obsada według limitu/planu etatów w sądach okręgowych wynosiła 1269 osób, w tym 282 sędziów, dwóch referendarzy, 134 asystentów sędziów, 716 urzędników oraz 135 pozostałych pracowników, a w sądach rejonowych 4360 osób, w tym 672 sędziów, 60 asesorów, 256 referendarzy, 325 asystentów sędziów, 2336 urzędników oraz 711 pozostałych pracowników. Stopień opanowania wpływu w objętych badaniem kategoriach spraw na 31 grudnia 2022 r. wynosił w zależności od kategorii spraw od 89,5% dla kat. C do 116,4% w kat. U w sądach okręgowych oraz od 97,7% w kat. RC do 120,5% w kat. GC w sądach rejonowych. Do zadań Prezesa SA należało m.in.: sprawowanie wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną SA oraz sądów okręgowych i rejonowych, działających na obszarze apelacji, w tym ustalanie kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów działających na obszarze apelacji, koordynacja czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Były to kategorie spraw procesowych (I instancji) oznaczone symbolami C, K, U, P, GC w sądach okręgowych oraz C, K, U, P, RC, GC w sądach rejonowych. Analizę przeprowadzono na podstawie danych prezentowanych przez Prezesa SA w Informacjach rocznych o działalności sądów z obszaru apelacji wrocławskiej.

<sup>6</sup> Przeciętny czas trwania postępowań wydłużył się w badanym okresie we wszystkich zbadanych kategoriach spraw. Najmniejszy wzrost czasu trwania postępowań w sądach okręgowych - o 12,7% (tj. z 7,9 miesiąca w 2018 r. do 8,9 miesiąca w 2022 r.) - dotyczył spraw w kat. C, a największy o 69,2% (tj. z 10,4 miesiąca w 2018 r. do 17,6 miesiąca w 2022 r.) - spraw w kat. P. W sądach rejonowych najmniejszy wzrost - o 14,4% (z 10,4 miesiąca w 2018 r. do 11,9 miesiąca w 2022 r.) nastąpił w przypadku spraw kat. U, a największy o 54,7% (z 10,6 miesiąca do 16,4 miesiąca) w przypadku spraw w kat. C.

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

działających na obszarze apelacji, kontrolowanie wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów działających na obszarze apelacji oraz wydawanie stosownych zarządzeń.

**OBSZAR**      **1. Diagnoza sprawności funkcjonowania sądów powszechnych i kierunki usprawnienia realizacji ich zadań**

Opis stanu faktycznego

1. Kontrola zarządcza dla apelacji wrocławskiej sprawowana była m.in. poprzez sporządzanie corocznych planów działalności dla sądów na obszarze apelacji zgodnie z wytycznymi<sup>8</sup> Ministra Sprawiedliwości, w oparciu o plany działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość. Szczegółowych regulacji wewnętrznych w tym zakresie nie przyjmowano.

W badanym okresie corocznie sporządzano w SA plany działalności dla sądów obszaru apelacji wrocławskiej oraz sprawozdania z ich wykonania, gdzie określano planowane i realizowane cele, takie jak: [1] poprawa sprawności funkcjonowania systemu sądownictwa powszechnego, [2] zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, [3] standaryzacja systemów organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości, [4] zapewnienie dostępnego i otwartego na obywatela wymiaru sprawiedliwości, a także [5] upowszechnienie mediacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, jako rzeczywistej i ogólnodostępnej alternatywy dla spornych postępowań sądowych<sup>9</sup>.

Przyjętymi miernikami określającymi stopień realizacji celu były: [1] średni czas trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji (w miesiącach)<sup>10</sup>, [2] odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja mogła być zastosowana, [3] wskaźnik opanowania wpływu w głównych kategoriach spraw w sądach I instancji (w %), [4] liczba etatów asystenckich przypadających na jeden etat sędziego, [5] wskaźnik opanowania wpływu spraw ogółem (w %) oraz [6] wskaźnik sprawności postępowania sądowego<sup>11</sup>. Wszystkie powyższe cele oraz mierniki były określane poprzez ich kaskadowanie z planów działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość, przy czym przyjęte w planach na obydwu poziomach decyzyjności wartości mierników były identyczne.

Monitorowanie realizacji przyjętych w planach działalności zadań i poziomu realizacji mierników, zostało udokumentowane w sprawozdaniach z wykonania tych planów, gdzie wskazano osiągnięte wartości mierników oraz najważniejsze podjęte zadania służące realizacji celów. Poziom realizacji ww. mierników w poszczególnych latach ulegał zmianom. Spośród dwóch mierników: [1] oraz [3], do badania ich zmienności wybrano przypadki, w których zmiany wynoszące rok do roku lub w cyklu przynajmniej trzyletnim wyniosły co najmniej 10%. W ten sposób do badania wytypowano miernik [1], którego wzrost (tj. pogorszenie wyniku) w 2020 r. w stosunku do 2019 r. z poziomu

<sup>8</sup> Określonymi w komunikacie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość. (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości, poz. 160). Wcześniej: komunikat z dnia 15 marca 2017 r. (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości, poz. 82).

<sup>9</sup> Cele oznaczone nr od [1] i [2] planowano i realizowano do 2021 r., a nr od [3] do [5] – w latach 2022-2023.

<sup>10</sup> Miernik stosowany w latach 2018-2021, a od 2022 r. zastąpiony wskaźnikiem sprawności postępowania sądowego (według metodologii Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości - CEPEJ).

<sup>11</sup> Miernik stosowany w latach 2022-2023, obliczany jako odniesienie liczby spraw pozostających do załatwienia na następny okres statystyczny, do przeciętnego dziennego załatwienia spraw ogółem w danym okresie statystycznym lub okresie działania jednostki sprawozdawczej. Zastąpił on miernik [1] na podstawie pisma Ministerstwa Sprawiedliwości z 25 listopada 2021 r. (DSF-II.093.6.2021), przekazującego plan działalności Ministra Sprawiedliwości na rok 2022 z powyższą zmianą.

6,7 miesiąca do 7,8 miesiąca wyniósł 16,4%, a w latach 2018-2020<sup>12</sup> - z poziomu 6,4 miesiąca do 7,8 miesiąca wyniósł 21,9%. Prezes SA wyjaśnił, że pogorszenie tego miernika wynikało z ograniczenia działalności sądów spowodowanego epidemią COVID-19, niedostosowania obsady stanowisk orzeczniczych, asystenckich i urzędniczych do obciążenia sądów, długotrwałej procedury obsadzania tych stanowisk, delegowania sędziów do orzekania w innych sądach, niewystarczającej liczby biegłych i długiego czasu oczekiwania na sporządzenie przez nich opinii oraz zwiększającej się liczby spraw wpływających do sądów<sup>13</sup>. Maksymalna zmienność pozostałych mierników wyniosła dla: miernika [2] - 71,4% zarówno rok do roku, jak i w cyklu przynajmniej trzyletnim (polepszenie wyniku), miernika [3] - 5,4% w cyklu rocznym i 8,3% w cyklu trzyletnim (polepszenie wyniku), miernika [4] - 6,1% zarówno rok do roku, jak i w cyklu trzyletnim (polepszenie wyniku) oraz miernika [5] - 12,9% zarówno rok do roku, jak i w cyklu trzyletnim (polepszenie wyniku)<sup>14</sup>.

Wszystkie zadania służące realizacji ww. celów przyjętych przez Ministra Sprawiedliwości, były także kaskadowane do planów działalności sądów obszaru apelacji wrocławskiej. Dla sądów apelacji wrocławskiej przyjęto dodatkowo do realizacji takie zadania jak: badanie rozmieszczenia etatów asystenckich, bieżący monitoring wskaźników oraz analiza zwalnianych etatów asystenckich celem efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych (w 2019 r.) oraz podejmowanie działań w ramach posiadanych kompetencji zmierzających do zwiększenia liczby etatów asystenckich (w latach 2019-2021). Zaplanowane zadania były adekwatne do sformułowanych celów i mierników oraz leżały w kompetencjach Prezesa SA, a także Dyrektora SA, a najważniejsze z nich polegały na promocji oraz wsparciu procesu alternatywnych metod rozwiązywania sporów, prowadzeniu bieżącej analizy wyników pracy sądów i ich nadzorze, analizie zwolnionych etatów asystenckich i właściwym ich rozmieszczeniu w jednostkach, a także sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy.

W wyniku kontroli stwierdzono niezrealizowanie następujących mierników stosowanych dla sądów z obszaru apelacji wrocławskiej na zaplanowanym poziomie:

- miernika [1], który w 2018 r. osiągnął wartość 6,4 miesiąca, zamiast planowanego poziomu 5,3 miesiąca (przekroczenie o 20,8%), a w latach 2019-2021<sup>15</sup> kolejno: 6,7 miesiąca zamiast 5,2 miesiąca (28,8%), 7,8 miesiąca zamiast 5,3 miesiąca (47,2%) oraz 7,6 miesiąca zamiast 6,5 miesiąca (16,9%),
- miernika [2], który w latach 2018-2019 osiągnął wartość 0,7%, zamiast planowanego poziomu 1,2% (wykonanie 58,3% planu), a w 2022 r. 1,0% zamiast 1,3% (wykonanie 76,9% planu)<sup>16</sup>,
- miernika [3], który w 2018 r. osiągnął wartość 94,9%, zamiast planowanego poziomu 98,0% (wykonanie 96,8% planu)<sup>17</sup>,
- miernika [4], który w latach 2018-2019 osiągnął wartość 0,33 etatu, a w latach 2020-2022 wartość 0,35 etatu, zamiast planowanego poziomu 0,38 etatu w 2018 r., 0,39 etatu w 2019 r. oraz 0,4 etatu w następnych latach (wykonanie planu wynosiło w latach 2018-2019 odpowiednio 86,8% i 84,6%, a w latach 2020-2022 – 87,5%),

<sup>12</sup> W których odnotowano najwyższy wzrost.

<sup>13</sup> Wzrost z 11 968 spraw w 2018 r. do 13 784 spraw w 2022 r.

<sup>14</sup> Zmienności miernika [6] nie można obliczyć, ze względu na jego zastosowanie od 2022 r.

<sup>15</sup> Miernik nie był stosowany po 2021 r.

<sup>16</sup> W latach 2020-2021 plan został zrealizowany w 100,0%, a poziom wykonania miernika wyniósł 1,2%.

<sup>17</sup> W pozostałych latach wykonanie miernika było wyższe od planu. Miernik osiągnął wartość kolejno: 100%, 101,3%, 102,8% i 102,7%, wobec planu określonego odpowiednio na 95,4%, 95,7%, 90,0% i 95,0%, zatem wykonanie planu osiągnęło poziom odpowiednio 104,8%, 105,9%, 114,2% i 108,1%.

- miernika [5], który w 2019 r. osiągnął wartość 92,9%, co stanowiło 97,8% planu wynoszącego 95,0%.<sup>18,19</sup>

Jako przyczyny niezrealizowania ww. mierników, w sprawozdaniach z wykonania planów działalności podano m.in.: w przypadku mierników [1], [3] i [5]: rosnące obciążenie sędziów, asystentów i urzędników spowodowane m.in. sytuacją kadrową, w tym długotrwałe absencje, długotrwałe oczekiwanie na obsadzenie wakatów sędziowskich i referendarskich, delegowanie sędziów do innych sądów, niedostosowanie obsady orzeczników, asystentów i urzędników do obciążenia sądów, wysoką fluktuacją kadr, wynikającą m.in. z niskich uposażeń, niemożność obsadzenia zwolnionych stanowisk urzędniczych w pełni wykwalifikowaną kadrą, zwiększającą się liczbą spraw wpływających do sądów, niejednokrotnie skomplikowanych, niewystarczającą liczbę biegłych sądowych oraz długi okres oczekiwania na opinie biegłych (dodatkowo za lata 2020-2021 wskazano również ograniczoną działalność sądów spowodowaną epidemią COVID-19); w przypadku miernika [2]: niechęć stron do postępowania mediacyjnego, niedostateczną wiedzę stron o korzyściach płynących z mediacji, ograniczoną liczbę spraw, które mogłyby podlegać mediacji w II instancji, obawy przed wydłużeniem czasu trwania postępowania; w przypadku miernika [4]: przesunięcia zwolnionych etatów asystenckich do innych sądów, brak zwiększenia limitów tych etatów mimo wnioskowania o nie, niedostosowanie obsady asystenckiej do obciążenia sądów, absencje asystentów z przyczyn losowych, długotrwałą procedurę obsadzania stanowisk asystenckich.

Działania, które miały na celu realizację ww. mierników zostały opisane w zbiorczych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej dla sądów apelacji wrocławskiej Prezesa SA i Dyrektora SA, a także w ww. sprawozdaniach<sup>20</sup>. Były to m.in.: monitorowanie obciążenia pracą i etatyzacji w celu efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych, podejmowanie decyzji o przeniesieniach sędziów, asystentów i urzędników pomiędzy komórkami sądów, starania o zwiększenie zatrudnienia i zapewnienie zastępstw nieobecnych pracowników, bieżąca kontrola spraw będących w toku oraz poziomu zaległości, nadzorowanie spraw, w których akta przekazano biegłym, zapewnienie równomiernego obciążenia pracą pracowników, w tym sędziów i referendarzy, zwiększenie liczby posiedzeń i spraw rozpatrywanych na sesjach oraz liczby spraw w referatach sędziów, dokonanie zmian w organizacji pracy sądów w okresie epidemii COVID-19 oraz przyjęcie procedur zapewniających bezpieczeństwo pracowników i interesantów (tylko w latach 2020-2021), podnoszenie kompetencji zawodowych wszystkich grup pracowniczych, promocja i propagowanie polubownych metod rozwiązywania sporów, otwarcie pokoju mediacji oraz wprowadzenie stałych dyżurów mediatorów, zapewnienie w ramach przyznanych środków finansowych, optymalnych warunków do prawidłowego funkcjonowania i sprawnego działania sądów.

(akta kontroli: tom I, str. 6-52, 101-260; tom II, str. 1-4, 331-578; tom III, str. 203-240 poz. 9-11)

Identyfikacja kluczowych ryzyk nieosiągnięcia celów w planie działalności dla obszaru apelacji wrocławskiej odbywała się na poziomie każdego z sądów, które wskazywały je w raportach z zarządzania ryzykiem. Na tej podstawie w SA sporządzano za I, II i III kwartał każdego roku, zbiorcze raporty z zarządzania ryzykiem dla obszaru apelacji, gdzie wykazywano zidentyfikowane kluczowe ryzyka oraz działania podjęte w reakcji na te ryzyka<sup>21</sup>. Najistotniejsze zidentyfikowane ryzyka polegały na:

<sup>18</sup> W pozostałych latach wykonanie na poziomie 99,3% w 2018 r., 105,8% w 2020 r., 101,4% w 2021 r. i 103,2% w 2022 r. wynosiło odpowiednio 100,3%, 111,4%, 110,2% i 106,4% planu, ustalonego na poziomie kolejno 99,0%, 95,0%, 92,0% i 97,0%.

<sup>19</sup> Miernik [6] został osiągnięty w 2022 r. na poziomie 78,1 dni, tj. lepszym niż zaplanowanym (100,0 dni).

<sup>20</sup> Działania te zostały opisane w kolumnie pn.: Najważniejsze podjęte zadania służące realizacji celu.

<sup>21</sup> Rejestry ryzyk dla sądów obszaru apelacji wrocławskiej nie były tworzone.

niedostosowaniu obsady kadry orzecniczej, asystenckiej i urzędniczej do obciążenia sądu, długoterminowej procedurze obsadzania wolnych stanowisk orzecniczych, braku możliwości swobodnego przenoszenia i delegowania sędziów, istotnym wzroście wpływu spraw i ich skomplikowanym charakterze, ograniczonej dostępności do biegłych oraz nieterminowości w sporządzaniu przez nich opinii, nieskutecznym i nieterminowym doręczaniu korespondencji sądowej. Dodatkowo – w latach 2019-2020 – wskazywano m.in. na wydłużanie czasu trwania postępowań w związku z ograniczoną działalnością sądów z powodu epidemii COVID - 19. Identyfikowane ryzyka odpowiadały problemom wykazywanym w części D sprawozdań z wykonania planów działalności. Problemy związane z niewystarczającą obsadą kadrową były też wskazywane w dziale II corocznie składanych przez Prezesa SA i Dyrektora SA oświadczeń o stanie kontroli zarządczej na poziomie apelacji.

(akta kontroli: tom I, str. 29-127, 152-163, 261-313)

NIK wskazuje, że większość planowanych działań mających na celu poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej, sformułowanych w zbiorczych oświadczeniach Prezesa SA i Dyrektora SA o stanie kontroli zarządczej dla sądów obszaru apelacji wrocławskiej za lata 2018-2022 oraz zadań realizowanych na rzecz poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wskazywanych w corocznych sprawozdaniach z wykonania planów działalności dla sądów obszaru apelacji wrocławskiej, było powtarzanych w latach objętych kontrolą.

W ww. zbiorczym oświadczeniu za 2022 r. sformułowano 16 zastrzeżeń dotyczących kontroli zarządczej, z których corocznie powtarzało się 11, tj. 68,8%. Dotyczyło to: [1] braku regulacji wewnętrznych w niektórych obszarach działalności lub ich niedostosowaniu do aktualnych przepisów prawa; [2] nieznacznych uchybień w zakresie zgodności działania z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w jednostkach; [3] niewystarczającego monitoringu realizacji celów i zadań; [4] niewłaściwej jakości pracy niektórych pracowników; [5] niedostosowaniu obsady kadry orzecniczej, asystenckiej i urzędniczej do zwiększającego się zakresu zadań sądów oraz absencji pracowniczych, skutkujących bardzo dużym obciążeniem pracą; [6] nieadekwatnej do potrzeb liczby szkoleń ww. kadry; [7] nieskutecznych mechanizmów kontrolnych, także w zakresie Polityki Bezpieczeństwa Informacji; [8] awarii systemów informatycznych; [9] nieznacznych uchybień w przestrzeganiu przez pracowników wartości etycznych; [10] nie w pełni efektywnego i skutecznego przepływu informacji wewnątrz komórek oraz pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi jednostek; [11] niewystarczającej świadomości pracowników na temat identyfikacji ryzyk, które mogą przeszkodzić w realizacji celów i zadań jednostki, w szczególności zarządzania ryzykiem.

Prezes SA wyjaśnił m.in., że powtarzalność sformułowanych zastrzeżeń wynika z ich ogólnej formy, w jakiej są ujmowane w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej, a większość sformułowanych zastrzeżeń dotyczy innych obszarów działania sądu w kolejnych latach. Zmieniające się przepisy prawa powodowały konieczność ciągłego dostosowywania się jednostki do zmian. Usprawnienie kontroli zarządczej wymagało także interwencji i doskonalenia takich obszarów jak środowisko wewnętrzne, informacja i komunikacja, co również jest procesem ciągłym, nieograniczonym w czasie i powoduje, że realizacja poszczególnych działań może być powtarzalna i nie jest w pełni zakończona.

(akta kontroli: tom I, str. 6-52, 101-168)

**2.** Prezes SA corocznie określał kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego<sup>22</sup>, sprawowanego na obszarze apelacji wrocławskiej, składające się z zagadnień ogólnych, zagadnień dotyczących poszczególnych kategorii postępowań oraz

<sup>22</sup> Dalej: WNA.

wykonywania orzeczeń. Treść pierwszych dwóch z ww. grup zagadnień była tożsama z zagadnieniami ustalonymi w ogólnych kierunkach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości (trzecia z ww. grup nie podlegała analizie). Do najważniejszych zagadnień ogólnych należało zmniejszenie zaległości w wybranych kategoriach spraw, kontrola racjonalności przydziału sędziów i referendarzy do poszczególnych pionów i wydziałów oraz racjonalizacja wykorzystania kadry urzędniczej i asystentów sędziów. Wskazane zagadnienia dotyczące poszczególnych kategorii dotyczyły głównie sprawności postępowań rejestrowych, w tym postępowań o wpis do rejestru przedsiębiorców, spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych pod kątem właściwego toku urzędowania przy rozpoznawaniu tych spraw, bieżącej analizy wyników, sytuacji kadrowej i organizacyjnej wydziałów ksiąg wieczystych, nadzoru nad postępowaniami sądowymi zaskarżonymi z uwagi na ich przewlekłość oraz terminowości postępowań i prawidłowości orzeczeń w sprawach dotyczących nieletnich<sup>23</sup>.

Działania WNA były prowadzone na podstawie corocznie przyjmowanych przez Prezesa SA planów zadań nadzorczych i polegały na przeprowadzaniu kontroli i lustracji wydziałów w sądach okręgowych, kontroli wydziałów w SA, kontroli wydziałów Sądu Rejonowego w Wałbrzychu<sup>24</sup>, a także wizytacji i lustracji kancelarii notarialnych.

W wyniku zrealizowania powyższych działań, w tym 91 lustracji oraz 48 kontroli, dokonano szeregu ustaleń, z których najważniejsze dotyczyły niewystarczającej obsady asystentów sędziego, nadmiernego obciążenia sędziów, skomplikowanego charakteru spraw, problemów we współpracy z biegłymi, konieczności zlecenia kolejnych opinii biegłym, dużego wpływu spraw, zmniejszenia liczby załatwianych spraw na skutek stanu epidemii, braku należytej koncentracji materiału dowodowego, nieuzasadnionego odraczania terminu rozpraw, wyznaczania zbyt odległych terminów rozpraw, nierównomiernego obciążenia urzędników sądowych, opóźnień w realizacji rachunków przedstawionych przez biegłych, przewlekłości w wykonywaniu zarządzeń sędziów, niewystarczającego nadzoru kierownika sekretariatu i przewodniczącego wydziału nad sprawami, w których stwierdzono bezczynność, opóźnień w wysłaniu uzasadnień orzeczeń do wnioskodawców, niewłaściwego zabezpieczenia danych osobowych, braku lub opóźnień w rejestrowaniu wniosków o nadanie klauzuli wykonalności, opóźnień w przesyłaniu orzeczeń nakazowych, ponagłaniu biegłych, przekazaniu akt do innego sądu według właściwości, sporządzeniu transkrypcji ustnego uzasadnienia, w wykonaniu wyroku karnego, w przesłaniu informacji do Biura Informacji Gospodarczej, przewlekłości w przesłaniu skarżącemu odpisu orzeczenia oraz przewlekłości na etapie postępowania kasacyjnego. W celu poprawienia stanów nieprawidłowych wydawane były zalecenia pokontrolne i nadzorcze przez Prezesa SA, zmierzające do usunięcia nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I, str. 314-436; tom II, str. 1-3; tom III, str. 110-128, 157-164, 203-240 poz. 12-33)

Koordynowanie przez Prezesa SA czynności z zakresu WNA wykonywanego przez prezesów sądów działających na obszarze apelacji wrocławskiej polegało – jak wyjaśnił Prezes SA – m.in. na analizie przedstawionych planów zadań nadzorczych prezesów sądów okręgowych, zapoznawaniu się z wszystkimi protokołami polustracyjnymi i pokontrolnymi oraz wydawaniu zarządzeń nadzorczych, ustalaniu

<sup>23</sup> Odsetek wpływających spraw dotyczących ksiąg wieczystych w odniesieniu do wszystkich wpływających spraw do sądów apelacji wrocławskiej wynosił w kolejnych latach badanego okresu kolejno 29,5%, 46,7%, 41,3%, 38,9% i 34,1%, a spraw rejestrowych odpowiednio 7,3%, 4,8%, 6,6%, 5,7% i 5,5%.

<sup>24</sup> Spośród sądów rejonowych, ww. działaniami WNA objęto dwa wydziały w Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu w 2019 r.



kierunków nadzoru wewnętrznego. Kontrolowanie wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów działających na obszarze apelacji odbywało się za pośrednictwem sędziów wizytatorów i starszego inspektora ds. biurowości.

Nadzór nad jakością i terminowością sporządzania sprawozdań i innych dokumentów statystycznych odbywał się m.in. poprzez przewodniczących wydziałów, kierowników sekretariatów, a także przez kontrole prowadzone przez starszego inspektora ds. biurowości w ramach działań nadzorczych. W przypadku wykrycia nieprawidłowości, na podstawie zarządzeń nadzorczych Prezesa SA sporządzano korektę błędnego dokumentu, którą następnie przekazywano do Ministerstwa Sprawiedliwości. Według stanu na 17 października 2023 r., sporządzanie sprawozdań odbywało się za pomocą aplikacji statystycznej AS SAP Fiori, w której automatycznie były przeliczane sumy wierszy i kolumn w celu skontrolowania poprawności danych. Kontrola poprawności danych odbywała się również za pomocą funkcji: „Weryfikacja poprawności w systemie repertoryjno-biurowym Sędzia 2”.

(akta kontroli: tom II, str. 1-3; tom III, str. 111-128, 165-177)

Dane statystyczne prezentowane<sup>25</sup> w dziale I informacji rocznych o działalności sądów działających na obszarze apelacji wrocławskiej<sup>26</sup> wskazywały na pogorszenie w badanym okresie sprawności postępowań sądowych. Potwierdziła to przeprowadzona analiza czterech następujących wskaźników: [1] stopień opanowania wpływu<sup>27</sup>, [2] przeciętny czas trwania postępowania w miesiącach, [3] liczba spraw trwających powyżej 12 miesięcy oraz [4] liczba spraw niezalutwionych powyżej 12 miesięcy. Wskaźniki prezentowane były oddzielnie dla poszczególnych kategorii spraw, których liczba wynosiła 11 dla sądów okręgowych oraz osiem dla sądów rejonowych.

Do celów analizy wzięto pod uwagę pięć kategorii spraw w sądach okręgowych i sześć – w sądach rejonowych<sup>28</sup>. Stwierdzono, że: wskaźnik [2] pogorszył się w badanym okresie we wszystkich zbadanych kategoriach spraw od 12,7% w kat. C do 69,2% w kat. P<sup>29</sup> w sądach okręgowych oraz od 14,4% w kat. U do 54,7% w kat. C<sup>30</sup> w sądach rejonowych; wskaźnik [3] w sądach okręgowych pogorszył się w badanym okresie w czterech kategoriach<sup>31</sup>: od 4,5% w kat. GC do 75,8% w kat. K i polepszył się w jednej kategorii<sup>32</sup> o 4,6%, natomiast w sądach rejonowych pogorszył się w trzech kategoriach<sup>33</sup>: od 20,9% w kat. U do 65,7% w kat. K i poprawił się w trzech kategoriach<sup>34</sup>: od 2,3% w kat. P do 24,6% w kat. GC w sądach rejonowych; wskaźnik [4] pogorszył się w badanym okresie we wszystkich kategoriach od 51,8% w kat. GC do 230,7% w kat. C w sądach okręgowych oraz pogorszył się w czterech

<sup>25</sup> Wzory tabel zostały określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1166). Definicje wskaźników znajdowały się m.in. w informatorze statystycznym wymiaru sprawiedliwości, który jest internetową witryną, prowadzoną przez Ministerstwo Sprawiedliwości pod adresem [www.isws.ms.gov.pl/pl/](http://www.isws.ms.gov.pl/pl/) (zakładka „Pojęcia i definicje”).

<sup>26</sup> Dane w informacjach rocznych za 2018 r., 2020 r. i 2021 r. (informacja roczna za 2019 r. nie została sporządzona na skutek wprowadzenia przepisów epidemicznych) były generowane automatycznie za pomocą narzędzia do raportowania, tj. skoroszytów uruchamianych w narzędziu „SAP Business Objects Explorer”, udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, natomiast za 2022 r. – za pomocą nowego narzędzia „SAP Analysis for Microsoft Office, edycja dla SAP Analytics Cloud”, również udostępnionej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

<sup>27</sup> Stosunek liczby wszystkich spraw zalutwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby wszystkich spraw wpływających. Miernik obliczany jest nie tylko dla wpływu pomniejszonego o ponowne wpisy, ale też bez zalutwień związanych ze zmianami organizacyjnymi.

<sup>28</sup> Były to kategorie spraw procesowych (I instancji) oznaczonych symbolami C, K, U, P, RC i GC w sądach rejonowych apelacji wrocławskiej oraz C, K, U, P i GC w sądach okręgowych apelacji wrocławskiej.

<sup>29</sup> Tj. odpowiednio z 7,9 miesiąca do 8,9 miesięcy w kat. C oraz z 10,4 miesiąca do 17,6 miesięcy w kat. P.

<sup>30</sup> Tj. odpowiednio z 10,4 miesiąca do 11,9 miesiąca w kat. U oraz z 10,6 miesiąca do 16,4 miesiąca w kat. C.

<sup>31</sup> K, P, U, GC.

<sup>32</sup> C.

<sup>33</sup> K, U, RC.

<sup>34</sup> C, P, GC.

kategoriach<sup>35</sup>: od 9,7% w kat. P do 69,5% w kat. U i poprawił się od 16,2% w kat. C do 34,6% w kat. GC w sądach rejonowych. Wskaźnik [1] poprawił się we wszystkich kategoriach w sądach rejonowych (od 5,1% w kat. K do 38,1% w kat. GC) oraz w dwóch kategoriach w sądach okręgowych (od 5,1% w kat. K do 7,6% w kat. U). Pogorszenie tego wskaźnika od 2,7% w kat. GC do 10,7% w kat. C nastąpiło w pozostałych trzech kategoriach w przypadku sądów okręgowych.

W odniesieniu do pogorszenia danych statystycznych Prezes SA wyjaśnił, że wynikało to z: niepełnej obsady w grupie orzeczniczej, spowodowanej delegowaniem sędziów do sądów wyższego rzędu i Ministerstwa Sprawiedliwości, długotrwałych absencji, zmniejszenia liczby sędziów na skutek awansów służbowych, zmian na stanowiskach sędziowskich, niedostatecznej liczby asystentów sędziów, wzrostu wpływu spraw oraz ich złożoności, braku odpowiedniej liczby biegłych sądowych i długiego oczekiwania na opinie biegłych oraz trudności w przeprowadzeniu przez nich badań z uwagi na sytuację epidemiczną, wzrostu liczby opinii wydawanych przez biegłych, dużej liczby spraw, w których dokonywane były doręczenia zagraniczne oraz były przeprowadzane dowody w drodze pomocy prawnej, wprowadzenia przepisów dotyczących rozpraw w związku z sytuacją epidemiczną i odwoływania rozpraw ze względu na nieobecność stron spowodowaną epidemią, zawieszenia spraw o przeliczenie emerytury na mocy zmiany przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>36</sup>, braków kadrowych w grupie urzędników sądowych w wydziałach orzeczniczych, zawieszania postępowań na skutek niewskazania prawidłowego adresu zamieszkania pozwanych, problemów ze skutecznym doręczeniem pism osobom zamieszkującym za granicą, zmiany przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>37</sup> w zakresie możliwości uznania przesyłki za doręczoną.

W związku z powyższym podjęto działania zaradcze, które były tożsame z działaniami, mającymi na celu realizację mierników z planów działalności dla sądów apelacji wrocławskiej (opis w pkt III.1.niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Według informacji rocznych o działalności sądów funkcjonujących na obszarze apelacji wrocławskiej, w 2018 r. oraz w latach 2020-2022<sup>38</sup> do wszystkich sądów apelacji wrocławskiej<sup>39</sup> wpłynęły 8724 skargi, w tym 2916 na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz 5808 na działalność sądu. Liczba skarg w kolejnych latach miała tendencję spadkową i wynosiła 2456 w 2018 r., w tym dla dwóch ww. rodzajów skarg odpowiednio 728 i 1728, w 2020 r.: 2223 skargi, w tym odpowiednio 621 i 1602, w 2021 r.: 2091 skarg, w tym odpowiednio 585 i 1506 oraz w 2022 r.: 1954 skargi, w tym odpowiednio 982 i 972 skarg.

Spośród powyższych skarg do SA wpłynęły 222 skargi, w tym 23 na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz 199 na działalność sądu. Cztery z nich zostały uwzględnione, w tym jedna dotycząca naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

(akta kontroli: tom I, str. 152-163; tom II, str. 1-18; tom III, str. 92-109, 203-240  
poz.12-33)

<sup>35</sup> K, P, U, RC.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.

<sup>38</sup> Informacja roczna za 2019 r. nie została sporządzona w związku z wyłączeniem tego obowiązku zgodnie z art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).

<sup>39</sup> Tj. do SA oraz sądów okręgowych i rejonowych z obszaru apelacji wrocławskiej.

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezes SA prawidłowo określał cele, mierniki i najważniejsze zadania w planach działalności dla sądów apelacji wrocławskiej, a w przypadku ryzyka niewykonania planowanych wartości mierników zawartych w tych planach podejmowano działania zaradcze, które nie doprowadziły jednak do osiągnięcia znaczącej części mierników w zakresie ustalonych celów służących poprawie sprawności wymiaru sprawiedliwości. Kontrola zarządcza była odpowiednio dokumentowana, a w planowaniu działań w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego uwzględniano najistotniejsze zadania określone w planach działania sądów na obszarze apelacji.

#### OBSZAR

## 2. Organizacja sądów powszechnych i zarządzanie zasobami tych sądów

Opis stanu  
faktycznego

1. Zmiany struktury organizacyjnej sądów na obszarze apelacji wrocławskiej były dokonywane z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości, bądź na wnioski prezesów i dyrektorów sądów z obszaru apelacji<sup>40</sup>. W badanym okresie zainicjowano przeprowadzenie 46 takich zmian, w tym 40, których inicjatorem nie był Minister Sprawiedliwości. Spośród 46 zainicjowanych zmian, dokonano ich w 23 przypadkach, natomiast w dwóch sprawach Minister Sprawiedliwości nie podjął jeszcze decyzji. Procedowaniem wniosków o dokonanie zmian zajmował się Oddział Administracyjny SA, natomiast Oddział Analiz i Organizacji Pracy SA – w miarę potrzeb – sporządzał również dodatkowe analizy statystyczne w zakresie obciążenia kadry orzeczniczej i urzędniczej, o ile nie powstały one w sądach, których wniosek dotyczył. W toku kontroli do badania prawidłowości działań dotyczących przeprowadzania zmian, wybrano próbę obejmującą trzy przypadki<sup>41</sup> dotyczące: [1] przekazania Sądowi Rejonowemu w Świdnicy rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy z właściwości Sądu Rejonowego w Wałbrzychu oraz zniesienia w nim V Wydziału Pracy<sup>42</sup>; [2] likwidacji VIII Wydziału Cywilnego w Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu; [3] zniesienia V Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu i przekazanie spraw z właściwości tego Sądu do Sądu Rejonowego w Świdnicy, a także zniesienia IV Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Kłodzku oraz przekazana rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy z obszaru właściwości tego Sądu do Sądu Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich.

Przesłankami do przeprowadzenia zmian organizacyjnych z badanej próby było usprawnienie działania sądów, tj.: w przypadku zmian [1] i [3] niskie obciążenie wydziału pomimo ograniczenia do minimum obsady kadrowej oraz wyrównanie obciążeń sędziów i asesorów w Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu; w przypadku zmiany [2] brak celowości i ekonomiki utrzymywania wydziału w związku z sytuacją kadrową, gdyż wykonywało w nim czynności dwóch sędziów i dwóch referendarzy, co nastręczało problemy proceduralne dotyczące obsady trzyosobowej składów

<sup>40</sup> W strukturze SA nie powołano oddzielnej komórki, której zadaniem byłoby prowadzenie działań monitorujących funkcjonowanie i organizację sądów w apelacji, pod względem ich adekwatności do aktualnych celów i zadań. W SA nie ustalono wewnętrznych zasad określających kryteria lub przesłanki, których zaistnienie uzasadniałoby zmiany w strukturze organizacyjnej sądów na obszarze apelacji. Prezes SA oraz Dyrektor SA inicjowali zmiany w strukturze organizacyjnej SA.

<sup>41</sup> Co stanowiło 7,5% zmian dokonanych z inicjatywy Prezesa SA lub na wniosek prezesów i dyrektorów sądów z obszaru apelacji. Zastosowano dobór celowy.

<sup>42</sup> Minister Sprawiedliwości podjął decyzję (bez daty) o odstąpieniu od przeprowadzenia reorganizacji, bez podania przyczyny – wpływ do SA 15 lutego 2019 r.

orzeczniczych w związku z koniecznością rozpatrywania tzw. zażeń poziomych. Wnioskowana zmiana miała w założeniu przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania kadry orzeczniczej i asystentów oraz doprowadzić do równomiernego obciążenia etatów orzeczniczych w wydziale cywilnym, a także kadry urzędniczej. Wszystkie te zmiany, z wyjątkiem kwestii zniesienia IV Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Kłodzku<sup>43</sup>, zostały zainicjowane przez Prezesa Sądu Rejonowego w Wałbrzychu, a następnie pozytywnie zaopiniowane przez: 1) prezesów sądów rejonowych, których dotyczyły te zmiany, z wyjątkiem Prezesa Sądu Rejonowego w Kłodzku<sup>44</sup>, 2) Prezesa Sądu Okręgowego w Świdnicy, a następnie 3) Prezesa SA. Dokonywano ich na podstawie wniosków, zawierających uzasadnienie oraz – jeśli zachodziła taka potrzeba – szczegółowe analizy. Przed zaopiniowaniem zmian Prezes SA, zwracał się do Dyrektora SA o obliczenie skutków finansowych dokonywanych zmian. W efekcie podjętych działań zmiany przeprowadzono w zakresie zniesienia V Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu i przekazania spraw z właściwości tego Sądu do Sądu Rejonowego w Świdnicy<sup>45</sup> oraz w zakresie likwidacji VIII Wydziału Cywilnego w Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu<sup>46</sup>. Zmian nie dokonano w zakresie zniesienia IV Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Kłodzku oraz przekazania rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy z obszaru właściwości tego Sądu do Sądu Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich. W dniu 18 marca 2021 r. Minister Sprawiedliwości odstąpił od dokonania ww. zmiany, wskazując że zmiany w tym zakresie będą przedmiotem odrębnej analizy.

(akta kontroli: tom I, str. 6-19, 437-653)

**2. Obsada<sup>47</sup> według limitu/planu etatów w sądach rejonowych apelacji wrocławskiej** wynosiła na koniec 2018 r. 4136 osób (przy limicie/planie etatów wynoszącym 4139<sup>48</sup>), w tym 702 sędziów, 40 asesorów, 218 referendarzy, 205 asystentów, 2222 urzędników oraz 749 pozostałych pracowników, natomiast na 30 czerwca 2023 r. obsada wynosiła 4360 osób (przy limicie/planie etatów wynoszącym 4347), w tym 672 sędziów, 60 asesorów, 256 referendarzy, 325 asystentów, 2336 urzędników oraz 711 pozostałych pracowników. Jak wynika z powyższych danych obsada w sądach rejonowych apelacji wzrosła o 134 osoby (3,2%), w tym na stanowiskach sędziów i asesorów zmniejszyła się o 10 osób (1,3%) i wzrosła o 144 osób (4,2%) na pozostałych stanowiskach.

W sądach okręgowych apelacji wrocławskiej obsada według limitu/planu etatów na koniec 2018 r. wynosiła 1211 osób (przy limicie/planie etatów wynoszącym 1219), w tym 257 sędziów<sup>49</sup>, 127 asystentów, 685 urzędników oraz 142 pozostałych pracowników, natomiast na 30 czerwca 2023 r. obsada wynosiła 1269 osób (przy

<sup>43</sup> Co zaproponował Prezes Sądu Okręgowego w Świdnicy, w związku z procedowaniem zniesienia V Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu.

<sup>44</sup> Wyjątek stanowiła negatywna opinia Prezesa Sądu Rejonowego w Kłodzku w sprawie zniesienia IV Wydziału Pracy w tym Sądzie oraz przekazanie rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy z obszaru właściwości tego Sądu do Sądu Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich. Ostatecznie zmiany w tym zakresie nie zostały wprowadzone.

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przekazania niektórym sądom rejonowym rozpoznawania spraw z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych z obszarów właściwości innych sądów rejonowych (Dz. U. poz. 598) i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz. U. poz. 599).

<sup>46</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie zniesienia niektórych wydziałów w sądach rejonowych oraz zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów w sądach rejonowych (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości poz. 7).

<sup>47</sup> Faktyczny stan zatrudnienia. Dane dotyczące obsady i limitów etatów/planów zaczerpnięto z tabel pn.: „Limity, plany i obsady etatów w sądownictwie powszechnym”, sporządzanych przez SA dla sądów apelacji wrocławskiej oraz przekazywanych do Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>48</sup> Limit na 31 grudnia 2018 r. nie obejmował stanowisk w Opiniodawczych Zespołach Sądowych Specjalistów.

<sup>49</sup> Nie zatrudniano asesorów i referendarzy.

limicie/planie etatów wynoszącym 1318), w tym 282 sędziów<sup>50</sup>, dwóch referendarzy, 134 asystentów, 716 urzędników oraz 135 pozostałych pracowników. Zatem obsada w sądach okręgowych apelacji w badanym okresie wzrosła o 58 osób (4,8%), w tym o 25 osób (9,7%) na stanowiskach sędziów i o 33 osoby (3,4%) na pozostałych stanowiskach.

Liczba osób faktycznie wykonujących czynności służbowe była mniejsza z uwagi na długotrwałe absencje oraz delegowania do innych jednostek. Przykładowo liczba delegowanych w sądach rejonowych apelacji wrocławskiej na 30 czerwca 2023 r. wynosiła 21 pracowników (0,5%), w tym ośmiu spoza jednostki sądownictwa, a liczba długotrwałe nieobecnych 170 osób (4,0%), natomiast w sądach okręgowych apelacji liczba delegowanych wynosiła siedem osób (0,5%)<sup>51</sup>, a liczba długotrwałe nieobecnych – 52 osoby (4%).

Obsada w sądach apelacji nie była pełna, a liczba wakatów<sup>52</sup> w badanym okresie wynosiła od 54 do 103 w sądach rejonowych oraz od 30 do 72 w sądach okręgowych. W związku z tym poszczególne sądy z obszaru apelacji wrocławskiej dokonywały zgłoszeń potrzeb kadrowych, wynoszących w sądach rejonowych 197 etatów w 2018 r., 216 etatów w 2019 r., 151 etatów w 2020 r., 174 etaty w 2021 r., 203 etaty w 2022 r. oraz 106 etatów w pierwszej połowie 2023 r., natomiast w sądach okręgowych odpowiednio: 74 etaty, 85 etatów, 28 etatów, 57 etatów, 53 etaty oraz 27 etatów. Największe potrzeby kadrowe zgłaszane w ciągu roku występowały na stanowiskach urzędniczych (od 101 etatów do 357 etatów), sędziowskich (od 20 etatów do 43 etatów) i na stanowiskach asystentów sędziów (od 11 etatów do 33 etatów) w sądach rejonowych oraz odpowiednio: od 10 etatów do 48 etatów, od sześciu etatów do 16 etatów oraz od czterech etatów do 19 etatów w sądach okręgowych.

W SA podejmowano – jak wyjaśnił Prezes SA – działania w celu polepszenia sytuacji kadrowej w sądach apelacji wrocławskiej, w tym polegające na zgłaszaniu uwag do zasad wynagradzania sędziów, asystentów i urzędników sądowych oraz wnioskowanie o przyznanie nowych etatów i opiniowanie takich wniosków z sądów z obszaru apelacji. Oddział Analiz i Organizacji Pracy SA sporządził 46 analiz przeprowadzonych pod kątem potrzeb etatowych w sądach z obszaru apelacji wrocławskiej, w tym 41 odnoszących się do pojedynczych sądów<sup>53</sup> oraz cztery obejmujące obszar apelacji lub okręgu, które dotyczyły: etatów asystenckich w sądach apelacji za I kwartał 2022 r., obciążenia kuratorów w apelacji za 2018 r., obciążenia urzędników w wydziałach cywilnych sądów rejonowych okręgu opolskiego według stanu na 30 września 2018 r. oraz obciążenia w wydziałach ksiąg wieczystych, w tym referendarzy w sądach rejonowych okręgu świdnickiego za trzy kwartały 2019 r. Jedna analiza dotyczyła obciążenia urzędników w sądach apelacyjnych w Polsce w 2021 r. W SA nie opracowywano zbiorczych danych w zakresie potrzeb etatowych w sądach apelacji, ponieważ – jak wyjaśnił Prezes SA – w świetle wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących planowania budżetu, nie było możliwości planowania nowych etatów.

W SA nie opracowywano zbiorczych zestawień dotyczących ruchu spraw w sądach na obszarze apelacji wrocławskiej, działania takie ograniczone były do monitorowania działalności wydziałów orzeczniczych SA (przy wykorzystaniu wzoru opracowanego w SA<sup>54</sup>). Limity etatów i obsada średniokresowa były obliczane w SA (dane ograniczone do tego sądu) w okresach kwartalnych i prezentowane

<sup>50</sup> Nie zatrudniano asesorów.

<sup>51</sup> Bez delegowanych poza jednostki sądownictwa.

<sup>52</sup> Rozumianych jako liczba wolnych, możliwych do obsadzenia stanowisk.

<sup>53</sup> Z tego 37 dotyczyło SA.

<sup>54</sup> W badanym okresie obowiązywał jeden wzór.

w sprawozdaniach MS-S1a, MS-S5a oraz MS-S11/12a na podstawie przekazywanych co kwartał przez Ministerstwo Sprawiedliwości wytycznych, dołączanych do wzorów sprawozdań. Zasady obliczania obsady średniokresowej w badanym okresie nie były modyfikowane.

(akta kontroli: tom I, str. 441-471; tom III, str. 1-22, 30-31, 44-91, 129, 133-155, 203-240 poz. 1-3, 34-225, 241-304)

Prezes SA przekazywał Ministrowi Sprawiedliwości informacje o zwalnianych stanowiskach w sądach apelacji wrocławskiej. W badanym okresie liczba zwalnianych stanowisk wyniosła 1628, w tym 309 sędziowskich, 11 asesorskich, 94 referendarzy sądowych, 263 asystentów sędziego oraz 951 urzędników sądowych. Do szczegółowego badania wybrano po dwa przypadki<sup>55</sup> dotyczące zwalnianych stanowisk sędziowskich, asesorskich, asystenckich i urzędników sądowych – łącznie osiem przypadków. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że Prezes SA otrzymywał informacje o zwalnianych stanowiskach w sądach okręgowych i rejonowych od prezesów tych sądów (w przypadku sądów rejonowych – za pośrednictwem prezesa właściwego sądu okręgowego). We wszystkich przypadkach prezesi zawiadamiający o zwolnieniu stanowiska wnosili o jego pozostawieniu w tym samym sądzie, przedstawiając uzasadnienie wskazujące na potrzebę jego utrzymania. Prezesi sądów okręgowych opiniowali pozytywnie wnioski w tym zakresie prezesów sądów rejonowych. Następnie Prezes SA wyrażał pozytywną opinię o utrzymaniu stanowiska w sądzie zawiadamiającym, z wyjątkiem przypadku zwalnianego stanowiska urzędnika sądowego w Sądzie Rejonowym w Świdnicy, w którym Prezes SA i Dyrektor SA wyrazili opinię o przeniesieniu stanowiska do innego sądu w apelacji wrocławskiej. W konsekwencji przekazywanych przez Prezesa SA informacji o zwalnianych stanowiskach, Minister Sprawiedliwości przyjął jego propozycje w sześciu przypadkach, a w pozostałych dwóch dokonał przeniesienia stanowiska asystenta sędziego do innego sądu apelacji wrocławskiej i referendarza sądowego – do sądu poza apelacją wrocławską.

Prezes SA dochował 14-dniowego terminu poinformowania Ministra Sprawiedliwości o fakcie zwolnienia stanowiska sędziego<sup>56</sup>, natomiast okres od przekazania przez Prezesa SA Ministrowi Sprawiedliwości informacji o zwalnianych stanowiskach w ośmiu badanych sprawach, do zwrotnego otrzymania rozstrzygnięcia wyniósł od 13 do 149 dni<sup>57</sup>. Dłuższa reakcja Ministra Sprawiedliwości (72 dni i dłużej) dotyczyła dwóch stanowisk sędziego (72 dni i 89 dni), referendarza (80 dni) oraz asesora (149 dni).

(akta kontroli: tom I, str. 441-471; tom II, str. 331-582; tom III, str. 1-18, 23-29, 156-159, 203-240 poz. 9-11)

Prezes SA dokonał 280 delegowań w ramach sądów apelacji wrocławskiej, w tym 258 sędziów oraz 22 referendarzy sądowych. Jak wyjaśnił Prezes SA, najczęstszymi przyczynami delegowania ww. osób była konieczność utrzymania prawidłowego funkcjonowania poszczególnych wydziałów sądów poprzez wzmocnienia etatowe najbardziej obciążonych z nich. Badaniu poddano próbę czterech przypadków<sup>58</sup> delegowania (po dwie osoby z ww. grup<sup>59</sup>). Prezesi sądów wnioskujących o ww. wzmocnienie kadrowe, załączali stosowne uzasadnienie oraz uzyskiwali zgodę

<sup>55</sup> Zastosowano dobór celowy, w którym znalazły się sprawy zwolnień stanowisk sędziowskich, asesorów i referendarzy z Sądu Rejonowego w Świdnicy, Sądu Okręgowego w Świdnicy oraz Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze.

<sup>56</sup> W badanej próbie nie wystąpiły przypadki planowanego zwolnienia stanowiska sędziowskiego na skutek osiągnięcia wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku.

<sup>57</sup> Okres ten w poszczególnych sprawach wynosił kolejno: 80 dni, 72 dni, 38 dni, 36 dni, 89 dni, 149 dni, 13 dni, 37 dni.

<sup>58</sup> Zastosowano dobór celowy.

<sup>59</sup> W badanym okresie nie delegowano asystentów sędziów.

delegowanych osób<sup>60</sup>, a w stosunku do sędziów dodatkowo uzyskiwano pozytywną uchwałę Kolegium SA<sup>61</sup>. W kwestii monitorowania skutków delegowania, Prezes SA wyjaśnił, że było ono prowadzone przez prezesów sądów macierzystych delegowanych osób oraz prezesów sądów, do których zostały one delegowani.

(akta kontroli: tom I, str. 441-471; tom II, str. 279-330; tom III, str. 23-43, 129-132, 203-240 poz. 4)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Prezes SA, w ramach posiadanych kompetencji, reagował na identyfikowane w sądach problemy organizacyjne oraz zmiany warunków realizacji zadań, wynikające ze zmiany prawa. Dokonywano zmian w organizacji oraz w ramach zarządzania zasobami sądów z obszaru apelacji wrocławskiej w celu usprawnienia ich funkcjonowania, jednak pomimo podjętych działań nie zrealizowano na zakładanym poziomie znaczącej części mierników w zakresie ustalonych celów służących poprawie sprawności wymiaru sprawiedliwości, co w ocenie NIK było spowodowane przede wszystkim okolicznościami niezależnymi od Prezesa SA.

## **IV. Uwagi i wnioski**

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Wrocław, 30 listopada 2023 r.

Kontroler  
Miroslaw Perłowski  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>60</sup> W jednym przypadku takiej zgody nie uzyskano, wobec czego został zastosowany art. 151a § 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.).

<sup>61</sup> Obydwa przypadki sędziów dotyczyły delegowania ich do SA.